

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES
LEGISLATIVAS EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA”**

T E S I S

**QUE PARA OPTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA
JOSÉ ISABEL SANVICENTE MARTÍNEZ**

ASESOR: LIC. IGNACIO J. NAVARRO VEGA

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F, 2008



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.

A DIOS:

**GRACIAS POR SER LA LUZ DE MI EXISTENCIA,
LA GUÍA DE MI SABER, LA TRANQUILIDAD DE MI ALMA,
Y MI SUEÑO IDEAL.**

A MIS PADRES:

**GRACIAS POR DARMER LA VIDA, EDUCARME Y QUERERME,
APOYARME SIEMPRE EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS,
ENSEÑARME LO QUE ES EL RESPETO, LA MORAL,
EL CARIÑO Y LA BONDAD,
POR TODOS LOS GRATOS MOMENTOS COMPARTIDOS.**

A MI HERMANA, SOBRINO Y ABUELITA:

**GRACIAS POR SU CARIÑO Y APOYO,
QUE FUE UNA FUERZA MÁS QUE ME MOTIVO
A SALIR ADELANTE Y VENCER LOS OBSTACULOS
QUE DIA A DIA SE ME PRESENTABAN.**

A MI ASESOR:

**POR APOYARME EN LA REALIZACIÓN DE ESTA OBRA,
DIA A DIA CON SU TIEMPO Y SABIDURIA.**

A MIS PROFESORES:

POR SUS ENSEÑANZAS, CONSEJOS Y AMISTAD.

AL DR. PEDRO HERNÁNDEZ SILVA:

POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE SER UNO MAS DE LOS ALUMNOS DE ESTA CASA DE ESTUDIOS, YA QUE GRACIAS A ELLA ES QUE EL DÍA DE HOY SE FORMA UNO MÁS DE SUS PROFESIONISTAS EN LA LICENCIATURA EN DERECHO, GRACIAS.

A LOS LICENCIADOS MANUEL GONZALEZ OROPEZA Y JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO:

POR GUIARME Y ENSEÑARME LO IMPORTANTE QUE ES UN ABOGADO.

AL DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ:

POR EL GRAN APOYO Y CONFIANZA QUE ME HA BRINDADO, SOBRE TODO POR SUS CONSEJOS PARA SER UN BUEN PROFESIONISTA, GRACIAS.

A MIS AMIGOS:

POR SU APOYO Y PACIENCIA.

**“EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS
EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA”**

INDICE

**CAPITULO PRIMERO
BASES CONSTITUCIONALES DE LAS COMISIONES
PARLAMENTARIAS**

I.	Antecedentes Extranjeros.....	1
II.	El Municipio.....	4
III.	Constitución de Cádiz.....	8
IV.	Constitución de Apatzingan.....	12
V.	Plan de Iguala y Tratado de Córdoba.....	16
VI.	Acta Constitutiva de la Federación y Constitución de 1824.....	20
VII.	Constituciones Centralistas.....	27
VIII.	Constitución de 1857 y Reforma de 1874.....	32
IX.	Constitución de 1917 y sus Reformas.....	39
X.	Leyes y Reglamentos Parlamentarios.....	50

**CAPITULO SEGUNDO
COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER
LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

XI.	La División de Poderes en la Constitución de 1917.....	60
XII.	La Crisis de la División Tripartita del Poder en México.....	62
XIII.	Estructura del Órgano Legislativo en la Constitución de 1917.....	63
	A. Composición de la Cámara de Diputados.....	64
	1. La Auditoría Superior de la Federación.....	70
	2. La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia.....	72
	B. Composición del Senado.....	74
	C. Composición de los Órganos Legislativo en los Entidades Federativas..	78
	D. Organización Administrativa del Senado.....	82
	E. Situación Laboral de los Trabajadores del Senado.....	86
XIV.	Principales Antecedentes Constitucionales e Históricos del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	88

CAPITULO TERCERO
LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIO EN EL DERECHO COMPARADO

XV.	Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda.....	96
	A. Comisiones similares pero Diferentes a los Select Committees	96
	B. Royal Committees.....	96
	C. Select Committees Related to Government Departamentos.....	97
	D. Concepto, Creación y Composición de los Select Committees.....	103
	E. The Power to Send From Persons, Papers and Records.....	104
	F. Los Trabajos Finales de los Select Committees.....	106
XVI.	Los Estados Unidos de América.....	107
	A. Fases del Desarrollo de la Investigación.....	111
	B. La Facultad de Citación de la Asamblea de Representantes y del Senado.....	116
	C. La Participación de los Miembros de la Comisión Investigadora y las Declaraciones de los Testigos.....	117
	D. Los Public Hearing y la Cobertura de los Medios de Información.....	119
	E. Los Derechos de los Testigos en el Congreso.....	120
	F. Asamblea de Representantes.....	121
	G. El Senado.....	122
	H. El Desacato a los Requerimientos del Congreso.....	126
	I. Las Investigaciones Congresionales y el Poder Ejecutivo.....	128
XVII.	El Sistema Continental Europeo.....	129
	A. Creación, Regulación y Composición.....	129
	B. Objeto, Poderes y Duración.....	134
	C. Conclusión de los Trabajos de la Comisión.....	137
XVIII.	Alemania.....	138
	A. Creación, Regulación Constitucional y Composición.....	138
	B. Objeto, Duración y Atribuciones.....	142
	C. Fin de la investigación.....	147
XIX.	Francia.....	148
	A. Creación, Objeto, Regulación y Composición de las Comisiones de Investigación, Creadas por la Asamblea Nacional y por el Senado.....	148
	B. Duración y Facultades.....	152
	C. Término de los trabajos de investigación.....	157
XX.	Portugal.....	159
	A. Creación y Regulación.....	160
	B. Composición, Objeto y Poderes.....	161
	C. Fin de los Trabajos.....	163

CAPÍTULO CUARTO
LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN MEXICANAS CON BASE
EN LOS ÚLTIMOS CAMBIOS LEGISLATIVOS

XXI.	Las Relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México.....	165
	A. La Supremacía del Ejecutivo en México y sus Causas.....	165
	B. El Debilitamiento de las Facultades del Poder Legislativo.....	168
XXII.	Las Facultades de Control Sobre la Gestión Administrativa; Visión Crítica.....	173
XXIII.	Las Comisiones Investigadoras del Congreso.....	177
	A. Precedentes.....	178
	B. La Regulación de las Comisiones de Investigación y el Párrafo 3º del Artículo 93 Constitucional.....	180
XXIV.	Integración y Facultades de las Comisiones de Investigación, de Conformidad con la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso General.....	182
XXV.	Sobre el Dictamen, La Votación, La Asistencia y Otros Aspectos del Actuar de la Comisión de Investigación.....	185
XXVI.	Objeto de la Investigación.....	186
XXVII.	Término de los Trabajos de Investigación.....	189
XXVIII.	Algunas Propuestas de Reformas para las Comisiones de Investigación A la Luz de los Recientes Cambios en la Cámara de Diputados.....	189
	Conclusiones.....	197
	Bibliografía.....	209

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El propósito de este trabajo consiste en tratar de examinar la función que realizan las comisiones legislativas en el Senado de la República, órganos constituidos con la finalidad de coadyuvar en el cumplimiento de las funciones legislativas y de control de un Congreso o de un Parlamento

Cuando se emplea la palabra “comisión” se tiene presente su origen etimológico que deriva del término latino *commissio-comissionis*, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, una función”. También con esta palabra se alude a “un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos”.¹

Francisco Berlín Valenzuela comenta que:

“Las comisiones parlamentarias son expresión de los privilegios colectivos que corresponden a las asambleas, independientemente de los personales que sus miembros poseen y los cuales se encuentran contenidos en los reglamentos internos por considerarlos básicos para el cumplimiento de sus tareas.

Difícil sería para un parlamento cumplir con sus funciones, si no contara con estas formas de organización –que son reducidas por el número de miembros que las componen, pero amplias por la importancia de las tareas que realizan- en las que generalmente participan representantes de los diversos grupos parlamentarios que conforman el pleno de este órgano legislativo, por lo que muy bien puede afirmarse que:

Las comisiones parlamentarias son de desprendimiento del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular para darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designarse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.”²

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones son órganos

¹ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 234

² Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997, pp. 235.

constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

De lo anterior podemos concluir que las comisiones son órganos internos establecidos por las cámaras de un Congreso o Parlamento, ya sea de forma individual (unicameral) o colegiada (bicamerales, mixtas o conjuntas), de carácter permanente o transitorio, cuyo objeto es coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones, ya sea legislativas, administrativas, fiscalizadoras, de investigación.

Desde siempre, la forma de ejercer el poder ha estado en el centro del debate político y con toda probabilidad se trata de una discusión que nunca se agotará. Estrechamente vinculado a la preocupación por el ejercicio del poder está el interés por encontrar fórmulas adecuadas para su limitación y control. Puesto que el poder tiende a expandirse no basta con confiar en su “autolimitación” o en que sus titulares van a ejercerlo correctamente sin salirse de los ámbitos que les corresponden. Es necesario limitar el poder y establecer sistemas -mecanismos de control- que aseguren la efectividad de tales limitaciones.

Los mecanismos de control a que se acaba de hacer referencia pueden ser de muy diversa índole. De manera análoga a como Jellinek distinguía entre “garantías” sociales, políticas y jurídicas en el derecho público (o de la Constitución), puede distinguirse también, entre controles sociales, políticos y jurídicos. Dentro de los controles políticos, ocupa un papel muy destacado el control que el Parlamento ejerce sobre el Ejecutivo. Este control, innato a las formas parlamentarias de gobierno en las que el Ejecutivo es elegido por los representantes del pueblo y, tras su elección, queda sometido a su control y, en última instancia, a la necesidad de contar con su confianza, está presente, también, con sus propias particularidades en los sistemas presidenciales en los que, si bien, el Legislativo no puede remover al Ejecutivo –y, a la recíproca, éste no puede disolver las cámaras- existe, sin embargo, una fuerte actividad de vigilancia por parte del Parlamento y de sus órganos sobre los actos del Ejecutivo. Dentro de esos instrumentos de control que hoy en día se han generalizado en sistemas tanto parlamentarios como presidenciales están las comisiones de investigación que, como veremos en el presente estudio, se presentan como un medio efectivo e idóneo de control político.

El control parlamentario y muchas de sus formas de ejercicio son hoy comunes a todos los regímenes democráticos, tanto parlamentarios como presidenciales. Dentro de estos últimos debe encuadrarse a México, cuya Constitución de 1917 otorga al Legislativo importantes facultades de control sobre el gobierno y la administración. No obstante, y como es sabido, las peculiares circunstancias del sistema político y el predominio del Partido Revolucionario Institucional tanto en el Congreso como en la Presidencia de la República, han hecho que, en la práctica, el Poder Legislativo haya aparecido normalmente sometido al Ejecutivo, de manera que las disposiciones sobre el control parlamentario se han convertido en papel mojado.

Tras las controvertidas elecciones de 2000, en virtud de las cuales el Partido Acción Nacional obtuvo la Presidencia de la República, pero sin lograr la mayoría absoluta en el Congreso. Pensamos que la nueva composición del Congreso es una coyuntura que permite una potenciación de las comisiones legislativas como verdaderos órganos efectivos de control de los actos del Ejecutivo Federal.

No obstante, la infinidad de iniciativas que presentan diversos senadores durante los años de ejercicio y de las cuales no se dictamina, hacen pensar que aún no del todo existe un verdadero control al interior de las comisiones, toda vez que las comisiones legislativas tienen un plazo máximo de 30 días para dictaminar una iniciativa de Ley o decreto y del cual llega a pasar hasta un año para su dictaminación.

Estas fueron las razones que me condujeron a la elección del tema de las comisiones legislativas en el Senado de la República, motivo por el cual se determinó las coordenadas de su estudio. Desde el primer momento aparecía claro que el presente trabajo no podía consistir en un estudio de la regulación y la realidad de las comisiones legislativas en México. Por una parte, esa realidad es extremadamente pobre, no existiendo, en consecuencia, una experiencia digna de estudio y de la que se pudiera sacar suficiente provecho. La regulación era, igualmente, escasa e incompleta. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, la doctrina mexicana apenas ha dedicado atención a este fenómeno. De aquí que optaremos por realizar un estudio de las comisiones legislativas en España, que sirviera posteriormente como punto de referencia para abordar la regulación mexicana y, sobre todo, para hacer unas propuestas de reforma que son imprescindibles para que el Congreso mexicano pueda cumplir la misión que ineludiblemente le corresponde y, así contribuir a la efectiva implantación de un modelo de régimen constitucional liberal-democrático.

Por las razones expuestas, parte importante de este trabajo la constituye el estudio de las comisiones en España. No obstante, y como revela un simple vistazo al índice, hemos procurado ir más allá. La adecuada comprensión de las comisiones requiere de un correcto entendimiento del control parlamentario. Si las comisiones son instrumentos de este tipo de control resulta obligado delimitar, previamente, qué se entiende por tal; es decir, cómo se concibe el control parlamentario y cuáles son las condiciones que debe reunir. De aquí que dedicaremos un capítulo a destacar las características más relevantes de este tipo de control.

Por otra parte, se contempla la evolución constitucional que ha tenido el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la Constitución de Apatzingan de 1814 hasta el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Terminando este estudio, se procede al estudio de la concreta regulación de las comisiones en España y México. Es, no obstante, evidente que las mismas no aparecen como fenómenos aislados sino que, como hemos dicho, cualquier democracia moderna necesita hoy de estos instrumentos de control. De aquí que nos haya parecido necesario examinar la regulación que sobre ellas existe en otros

países. Me pareció oportuno iniciar el capítulo de derecho comparado abordando, con cierto detenimiento, el estudio de la regulación existente en los países del common law empezando por Gran Bretaña, para continuar con especial detenimiento en los Estados Unidos de América, y ello, por dos razones. En primer lugar, porque, se trata de un sistema presidencial, por tanto más próximo al modelo mexicano y, además, porque los Estados Unidos siguen siendo un importante punto de referencia en México. En segundo lugar, porque se trata de uno de los países en los que las comisiones se han desarrollado de manera considerable y en el que existen soluciones más perfeccionadas. Posteriormente, y dentro de este mismo capítulo, elegí fundamentalmente, regímenes parlamentarios similares a España, cuyo análisis de pie a la regulación existente en el ordenamiento español; así, se dedican algunas aportaciones de Italia, Alemania, Francia y Portugal.

Con este bagaje resultaba ya posible detenerse en la regulación española y mexicana. Se ha analizado con especial detenimiento la primera de ellas; no obstante, y como podrá apreciarse, a la hora de abordar el análisis de los problemas específicos hemos trascendido muchas veces de la concreta solución ofrecida por la regulación positiva española para examinar otras opciones y valorar el trabajo que las mismas han ofrecido en otros países.

Por último, la investigación presenta un conjunto de conclusiones que ofrecen una serie de propuestas que procuran recorrer los principales aspectos sobre los cuales se pretende recuperar el núcleo de una reforma a los ordenamientos normativos del marco general del Congreso mexicano, y en particular del Senado de la República.

El Poder Legislativo en México –y especialmente, el Senado de la República- deben afrontar los retos de una creciente responsabilidad que demandan leyes con mayores niveles de calidad y trascendencia para la vida pública. La búsqueda de un diseño funcional en la integración, organización y procesamiento legislativos deben orientar a los diversos actores a fortalecer el conocimiento comparado y la evaluación autocrítica que nos permitan arribar a la proposición de instituciones que sean capaces de afrontar los compromisos y responsabilidades de la acción conjunta entre los poderes de la Unión.

PRÓLOGO

En los inicios del régimen constitucional, el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única, pero esta forma organizativa presentó, muchos inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo. El trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación era difícil; es por ello que el principio de división del trabajo tuvo, necesariamente, que llegar al Parlamento a efecto de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional; fue entonces cuando la mayor parte de los parlamentos se organizaron en secciones y/o comisiones.

El sistema de secciones, de origen francés que durante el siglo XIX tuvo su época de esplendor, era una división del trabajo realmente elemental. Consistió en dividir al Parlamento en dos, tres, cuatro o más secciones, integradas cada una de ellas por igual número de miembros cuya asignación a una u otra sección se hacía por un procedimiento objetivo, es decir, sin relevancia política.

Simultáneamente, todas las secciones estudiaban los asuntos que se trataban en el orden del día y después de la deliberación cada una de ellas nombraba un relator de mayoría y otro de minoría, la deliberación del Parlamento se iniciaba con la exposición de las relaciones de las distintas secciones.

En un intento por conciliar dos principios importantes en la organización parlamentaria, como son, por un lado, la agilidad funcional y, por el otro, el principio de igualdad, desde finales del siglo XIX e incluso ya entrado el siglo XX, el sistema de secciones fue sustituido por el régimen de comisiones que surgiría en el Parlamento inglés.

Para Cecilia Judith Mora-Donnato, la creación de las comisiones supone en cierta medida, la quiebra del principio de igualdad en aras del principio de división del trabajo, esto es, de especialización. Las comisiones no son, como las secciones, simples divisiones para la organización del trabajo con el fin de hacer más fácil el análisis en común de los textos o incluso un primer debate sobre ellos, sino estructuras diferenciadas en razón de la tarea realizada.³ Todas las secciones hacían lo mismo, aunque lo hicieran simultáneamente y con resultados distintos; las comisiones tienen por el contrario, tareas diferenciadas, son órganos especializados, con independencia de que sean o no permanentes.

Al respecto la autora en mención cita a Rubio Llorente, “lo que hace cada comisión los temas que estudia, las cuestiones de las que se ocupa, no coinciden con lo que hacen los demás. Los miembros de la comisión especialistas”. Dicha especialización

³ Mora Donato, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Comité de Bibliotecas e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp. 49-50

no deriva, sin embargo, de su formación anterior, aunque ésta puede ser tomada en consideración a la hora de designarlo, sino de la tarea que llevan a cabo en el seno de la propia comisión.

Dentro del órgano legislativo previamente deliberativo, que es un gran colegio de parlamentarios constituido por la totalidad de los miembros del Congreso de la Unión, se integran a su vez distintos colegios o corporaciones de parlamentarios denominadas comisiones, las cuales tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa.

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios, el primero, de proporcionalidad o dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, el segundo de pluralidad o “cuidando –de que- se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios” y, el tercero, de oportunidad política.

En teoría las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, la primera actividad política y la fiscalización del Ejecutivo. Sus funciones son importantes y, con cierto grado de realismo, sobre todo lo son en el ámbito orgánico.

Los grupos parlamentarios, en función de su representación en la Asamblea, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones priorizando la participación de sus colegas en determinadas comisiones, en relación a su objetivo como partido político. Habrá partidos que, por su identificación particular con una sección o faceta de la sociedad, canalicen su intervención a esas áreas; por ejemplo, el trabajo, la ecología, la fiscalización presupuestaria, la seguridad pública, entre otras cosas, situación que no sólo se presenta en México, sino también en Parlamentos y Congresos de otros países.⁴

El Poder Legislativo en México –y especialmente, el Senado de la República- deben afrontar los retos de una creciente responsabilidad que demandan leyes con mayores niveles de calidad y trascendencia para la vida pública. La búsqueda de un diseño funcional en la integración, organización y procesamientos legislativos deben orientar a los diversos actores a fortalecer el conocimiento comparado y la evaluación autocrítica que nos permitan arribar a la proposición de instituciones que sean capaces de afrontar los compromisos y responsabilidades de la acción conjunta entre los poderes de la Unión.

⁴ Pedroza, de la Llave Susana Talfá. El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

CAPITULO PRIMERO BASES CONSTITUCIONALES DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

I. ANTECEDENTES EXTRANJEROS

Los precedentes extranjeros del parlamentarismo mexicano, más cercanos al inicio de nuestra vida independiente y, por tanto, a nuestras propias instituciones, los encontramos en tres vertientes: La Constitución estadounidense de 1787, la Constitución francesa de 1791 y las prácticas parlamentarias de los ayuntamientos o cabildos de los municipios españoles.

A través de la Constitución de Estados Unidos de América recibimos indirectamente la influencia de John Locke y de Montesquieu, ya que los políticos y pensadores de las 13 colonias inglesas independizadas en 1776, cuando redactaron su Constitución, tuvieron a la vista las obras de estos autores que tanto contribuyeron a la cultura democrática moderna.

Como es sabido, las 13 colonias adoptaron al independizarse de Inglaterra un sistema de confederación, con gobiernos autónomos unos de otras, pero todos representativos y con fórmulas de separación de poderes, por lo que desde los inicios como nación de Estados Unidos de América, la institución del Poder Legislativo integrado por un cuerpo de representantes electos popularmente estuvo presente entre las instituciones políticas nuevas, que fueron las raíces de las fórmulas de equilibrio de poderes que tanto arraigo han tenido en ese país.

Cuando las necesidades políticas y los riesgos de dispersión hicieron sentir la fragilidad de la Confederación, se buscó la entonces novedosa fórmula del Pacto Federal, que dio consistencia a la Unión y quedó consagrada en la Constitución de 1787.

En El Federalista, Madison, en el artículo XLVIII, se ocupa de destacar la importancia capital que en la Constitución estadounidense tiene el llamado

por él departamento legislativo, al que considera, por ser precisamente una asamblea, que es “lo bastante numerosa para sentir todas las pasiones que obran sobre una multitud, pero no tan numerosa como para no poder dedicar a los objetos de sus pasiones, los medios que la razón prescribe...”

Tal importancia le dieron los fundadores de esta nación que el artículo 1º de su Constitución es precisamente el que se refiere al Poder Legislativo y a lo largo de sus 10 sesiones describe las funciones de ambas cámaras y del Congreso como un todo, establece sus facultades y las limitaciones a ellas.

En el artículo 1º se plasma también lo que se llamó Transacción de Connecticut, fórmula que equilibró a los estados grandes con los pequeños, consistente en adoptar el sistema de una Cámara de Representantes según la población de cada estado y una Cámara de Senadores con una representación igualitaria de dos senadores por cada estado, sea cual fuere el tamaño o la población de éstos.

De esta manera, los principios teóricos de la división de poderes, tomados de El espíritu de las leyes de Montesquieu y de las obras de Locke, practicados en forma consuetudinaria en Inglaterra, se plasmaron por vez primera en una Constitución escrita, pensada y redactada para regir a una nación nueva, recién constituida en un Estado independiente y con tal acierto, que esos artículos aprobados entonces, después de 200 años, siguen en vigor y sirvieron de modelo a muchas constituciones en el mundo, entre ellas a las nuestras del siglo XIX y a través de éstas a la actualmente vigente, que toman como guía para organizar nuestro Congreso bicameral, el establecido en la Carta de 1787.

La segunda vertiente de influencia al sistema de división de poderes y, por ende, a nuestra forma parlamentaria de organizar el Poder Legislativo, nos llega a través de la Constitución de Cádiz y de los mismos hechos tan conocidos y comentados en su tiempo de la Revolución francesa y de la Constitución de 1791, en que se concretaron y expresaron con gran fuerza política los ideales de libertad, igualdad y fraternidad que fueron la

inspiración de la Revolución y la razón última de su éxito y de su difusión por el mundo.

Más que la estadounidense, la Constitución francesa de 1791 marcó en definitiva el camino a las constituciones de los estados modernos; en especial su peculiar manera de entender al Poder Legislativo como el representante popular por antonomasia, intérprete sin apelación de la voluntad soberana de los ciudadanos y único autorizado para legislar.

El artículo 4º de la Constitución francesa resume en una fórmula verdaderamente genial los conceptos de la soberanía popular y de la representación. El texto de este artículo es el siguiente:

La ley es la expresión de la voluntad general, pudiendo concurrir a su formación, todos los ciudadanos personalmente o por medio de sus representantes, debiendo ser la misma para todos, tanto si castiga como si protege.

No podía haber un texto más claro, con más economía de términos y con mayor precisión en conceptos que éste. En unas cuantas líneas resume las ideas de Rousseau sobre la igualdad originaria de los hombres, las de Montesquieu sobre el origen popular de las leyes y las de Sieyès, quien afirma que los Estados Generales y en especial el tercer estado, son los representantes verdaderos de todo el pueblo francés y los facultados para expedir leyes.

La seriedad con la que los franceses asumieron el principio de la representación popular en los Estados Generales primero y después en la Asamblea Nacional, contrasta sin embargo con la falta de experiencia y con el “asambleísmo” que critica André Maurois, quien relata cómo la Asamblea caía muchas veces en la anarquía y deliberaba a menudo con la presión popular de las galerías atiborradas de parisinos que intervenían con sus gritos y presencia violenta. Hace notar el historiador la falta de un reglamento de debates, carencia que dificultó los trabajos y retardó las

resoluciones, cuando no hizo que éstas se tomaran con votos presionados por el pueblo en las graderías.

II. EL MUNICIPIO

El gobierno de las ciudades y las villas, que fue por una antigua tradición casi universal un gobierno colegiado, es también para el parlamentarismo una raíz antigua e influyente.

La costumbre de las ciudades de contar con un cabildo o un ayuntamiento, en los que se intercambian puntos de vista, se discute y se vota, dejó su huella en los procesos y en la legislación parlamentaria. Es un hecho que la participación de los gobiernos municipales, sus alcaldes, regidores y síndicos ha sido de capital importancia para la historia política moderna; de esos gobiernos surgieron en Europa las ciudades libres, verdaderas repúblicas que durante largo tiempo fueron autónomas o casi autónomas, no sin haber sostenido penosas luchas con las casas reinantes y los poderosos de su tiempo.

Moisés Ochoa Campos, en su obra *El municipio, su evolución institucional*, relata cómo el gobierno colegiado de los municipios va ligado desde los remotos tiempos en que se inicia la cultura urbana, con casi todas las formas de organización de las comunidades.

Para nosotros, un precedente remoto de nuestra tradición municipal se encuentra en el gobierno de la ciudad de Roma, cuyo pueblo en sus inicios se dividía en tres tribus, cada una de ellas, en 10 curias y a su vez cada curia en 10 decurias. Cada curia era conocida por un nombre patronímico y contaba con un jefe y con un voto en la asamblea de la ciudad, la comitia curiata que era en realidad la forma primitiva de tomar decisiones, anterior aún a la monarquía, que surgió ante la necesidad de que la ciudad tuviera un jefe para los asuntos comunes.

Fustel de Coulanges recuerda que el pueblo se reunía por curias y éstas a su vez estaban compuestas por gens; que cada gens acudía a la reunión común y tenía un voto o sufragio, que emitían los patres familiarum cabezad de los gens. Los demás: hijos, clientes, mujeres, no tenían voto ni participaban en la deliberación, tan sólo acompañaban al padre quien probablemente escuchaba, antes de sufragar, la opinión de algunos de sus allegados. De esas reuniones de carácter municipal y urbano, surgieron después instituciones más amplias y bien delineadas como el Senado y la organización popular.

Más cerca en el tiempo, encontramos el nacimiento, en la Europa medieval, de las ciudades con gobierno propio: los fueron españoles, las comunas francesas, las ciudades libres italianas son ejemplos, entre otros, de que las comunidades agrupadas en ciudades, en todo el Viejo Continente se organizaban, se daban a sí mismas autoridades y conservaban o volvían a inventar formas de gobierno local, siempre de carácter colegiado y siempre en reuniones abiertas, en las que la discusión formaba parte importante del sistema.

Las instituciones municipales llegaron a América con los primeros descubridores y pobladores que al establecerse en el Nuevo Continente, de inmediato, como consta en innumerables relatos, levantaban la horca y la picota como símbolos de autoridad, construían las casas consistoriales y asumían la misión de gobernar a la ciudad naciente en nombre del lejano rey de España, pero con atribuciones colectivas muy concretas, que la inminencia de los problemas y la lejanía de la metrópoli obligaban a resolver en el lugar y con la fórmula tradicional de oírse unos a otros y votar las propuestas.

Respecto de nuestro país y de experiencias interesantes en materia de reuniones de ayuntamientos, es conveniente recordar dos hechos muy conocidos, pero que nos indican, uno al inicio y otro al final de los 300 años de dependencia de España, la importancia que en momentos críticos tuvo el

sistema de gobierno fundado en la deliberación y en formas más o menos democráticas.

Bernal Díaz del Castillo nos cuenta cómo Hernán Cortés y “sus parciales” querían quedarse a poblar, pero los “deudos y paniaguados” de Diego Velázquez querían volver a Cuba; Hernán Cortés recordó sus tiempos de aprendiz de letrado y para resolver la cuestión, nada mejor que acudir a un expediente democrático. Fundó la Villa Rica de la Vera Cruz y convocó a elecciones de cabildo, de las que resultó electo justicia mayor y capitán general, después de que él y sus amigos “anduvieron toda la noche por el real” convenciendo, de uno en uno, a los conquistadores para obtener sus votos.

Primer proceso electoral en estas tierras, sobre los cálidos médanos de la costa del Golfo y frente al peñón de San Juan de Ulúa, y primera manipulación del voto. En seguida, continúa el relato del cronista-soldado, “fundada la villa, hicimos alcaldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puerto Carrero y Francisco de Montejo, a este Montejo, como no estaba muy bien con Cortés, para ponerlo entre los primeros y principales”.

Primera experiencia de integración de un cuerpo colegiado de gobierno y primera experiencia de las habilidades y recursos de un político, como lo fue sin duda Hernán Cortés, para comprometer y doblegar a sus rivales.

Desgraciadamente, mientras en México se fundaban los primeros ayuntamientos, se ponían las picotas en las plazas y se construían los edificios propios de las villas, casas de cabildo, rastros y alhóndigas, en España el sistema autoritario se recrudecía bajo el gobierno de Carlos V, quien en la batalla de Villamar derrotó a los “comuneros” españoles que exigían el respeto a sus fueros y a las “cartas pueblas” de sus villas.

En el otro extremo de la historia de la Nueva España, al finalizar casi el virreinato, en 1808, el abogado formado en el antiguo Colegio de San

Ildefonso, licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, al enterarse de la prisión de los reyes de España en manos de las tropas napoleónicas, propuso al Cabildo y convenció a este cuerpo edilicio de que presentara el Ayuntamiento en pleno una comunicación al virrey, en la que se le dijo que ante la abdicación forzada de los Borbones a favor de Napoleón, la nación, representada por sus corporaciones municipales, era la indicada para sumir la soberanía y “conservarla intacta” hasta la restitución de los reyes legítimos.

De hecho y de derecho, esa declaración acordada después de un debate en el Cabildo, significaba la independencia de la Nueva España, lo que los peninsulares no pudieron admitir. Por ella, depusieron al virrey que simpatizaba con la idea, redujeron a prisión a Primo de Verdad y a otros integrantes del Cabildo y dieron por cerrado el caso.

Lo interesante es que en la Nueva España, un gobierno colegiado y representativo, precisamente el de la capital de Virreinato, asumía el papel de representante de la nación, vale decir, del pueblo, y debatía y votaba para tomar una resolución trascendente, como la declaración de independencia del reino.

III. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

México, mientras fue el reino de la Nueva España, no tuvo experiencia alguna de carácter parlamentario, fuera de los capítulos y reuniones generales de los clérigos regulares, o bien los debates académicos en las universidades o en los colegios y seminarios de las diversas órdenes religiosas, especialmente de los jesuitas.

Pero en el campo puramente civil, los súbditos de la Nueva España no tenían ninguna participación en debates o discusiones públicas, y tampoco

en los cargos administrativos o judiciales, que se les conferían casi siempre a los peninsulares enviados ex profeso.

La posición política de los criollos mexicanos fue definida por el marqués de Croix, virrey de la Nueva España, ejecutor eficaz de la orden de expulsar a los jesuitas y quien, ante los reclamos de la población contestó: “a los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España no les toca discutir los altos asuntos de Estado, sino tan sólo callar y obedecer”.

Es por eso que el primer acercamiento de algunos mexicanos a un proceso parlamentario se tuvo en nuestro país cuando se hizo la convocatoria para que se enviaran diputados a las Cortes, que se reunirían en Cádiz para discutir la Constitución que oficialmente se denominó Constitución Política de la Monarquía Española; dicha convocatoria se publicó en la Nueva España el 16 de mayo de 1809.

La convocatoria fue expedida por la Regencia, rebelde a Napoleón, quien había logrado la abdicación de los reyes españoles; en México, para dar cumplimiento a ella, se eligieron 15 diputados, 11 por el Virreinato y cuatro por las Provincias Internas. En tanto que los diputados mexicanos llegaban a Cádiz, actuaron como sus suplentes siete residentes en España, quienes continuaron en el desarrollo de sus cargos aun cuando arribaron los propietarios electos.

Así, México tuvo su primera experiencia electoral cuando se nombraron los diputados que cruzarían el océano y 22 compatriotas tuvieron por primera vez una experiencia parlamentaria y contacto con la política y las grandes decisiones públicas.

Entre los diputados mexicanos que más destacaron después en la política nacional, asistieron a los debates de Cádiz José Miguel Ramos Arizpe, representante de Coahuila y José Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala. Tanto éstos como los demás diputados estuvieron en contacto y recibieron el influjo de las ideas de libertad e igualdad que desde la Revolución

francesa circulaban por el mundo y que fueron el factor fundamental de los grandes cambios políticos de la época.

Entre los triunfos que pudieron atribuirse a los diputados americanos y entre ellos, por supuesto, a nuestros primeros legisladores, está el solemne reconocimiento de la igualdad entre los peninsulares y los americanos, contenido en el artículo 1º del documento que declara textualmente: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, concepto que se complementó en el artículo 5º, que define como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas (así en plural) y a los hijos de éstos.

El reconocimiento de igualdad entre peninsulares y americanos fue de suma importancia y a través de él mestizos e indios quedaron en una situación de igualdad jurídica con los españoles y criollos, puesto que la única exigencia de la Constitución es que fueran libres, esto es, que no estuvieran bajo el régimen de esclavitud.

Otras experiencias que los mexicanos obtuvieron de la Constitución de Cádiz fueron las formas políticas nuevas de división de poderes y participación de todos en la elección de, al menos, el Poder Legislativo.

La Constitución, en su artículo 15, estableció que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey. Las Cortes, por otra parte, fueron definidas en el artículo 27 como “la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”.

Se estableció que por cada “90 mil almas de la población” habrá un diputado; se fijó una forma complicada e indirecta de elección, lejana todavía del sistema directo y universal pero, en cambio, se fijaron otras reglas que son las primeras de carácter parlamentario que estuvieron vigentes, así fuera en forma efímera, en el territorio mexicano.

La renovación de las Cortes se haría cada dos años sin posibilidad de reelección inmediata y se precisó la facultad de los diputados de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

El proyecto, se dijo, debería ir acompañado de las razones en que el diputado se fundaba para presentarlo; una vez presentado, era leído varias veces a las cortes y de aprobarse, previa discusión, era enviado al rey, que tenía la facultad de sancionar las leyes. Si el rey negaba la sanción, ya no era posible tratar ante las Cortes el mismo asunto durante ese año. Si el proyecto, en cambio, era sancionado por el monarca, se llevaba a cabo su promulgación solemne.

La Constitución estableció que las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del primero de marzo, que se podrían prorrogar las sesiones hasta un mes más, cuando el rey así lo solicitara a las Cortes lo creyeran necesario, siempre que la prórroga se aprobara por dos terceras partes de los diputados.

Las funciones de las Cortes eran muchas; entre ellas destacan las de proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas, así como resolver cuestiones capitales como la aprobación de tratados internacionales, fijar los gastos de la administración pública, establecer contribuciones y resolver asuntos en campos tan amplios como la educación, la economía o el reconocimiento público del príncipe de Asturias, heredero del trono.

Se establecieron en la Constitución instituciones que encontraremos después en las constituciones mexicanas, como la diputación permanente, que seguiría actuando en los recesos de las Cortes, las reuniones extraordinarias para casos que fuera necesario resolver en los recesos y fórmulas mínimas para regular la discusión y la votación de los asuntos que se someterían al pleno.

Para la Nueva España entonces y para México independiente después, fue la primera vez que se participó en elecciones de representantes; por vez

primera también, diputados mexicanos participaron en debates parlamentarios y se familiarizaron con las técnicas legislativas.

La experiencia de la vigencia de un Código político, aun cuando fuera ésta parcial y por corto tiempo, abrió las conciencias y marcó rumbos, ya que entre otras cosas, se precisó y aclaró la fórmula de división de poderes y se conoció el sistema representativo y el proceso de elecciones.

IV. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Tocó al genio de José María Morelos el mérito de convocar y lograr que se reuniera un Congreso enteramente mexicano, que deliberó en nuestro territorio y estuvo integrado exclusivamente por diputados mexicanos.

La convocatoria se llevó a cabo y el Congreso se instaló el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, cuando la guerra por la independencia de la Nueva España, muerto ya Miguel Hidalgo, era encabezada por Morelos, quien unió a su genio militar su visión política y quiso dar al movimiento una estructura y una propuesta orgánica para la nueva nación independiente que pretendía conseguir.

Fueron tan sólo ocho diputados los que integraron el Congreso para redactar la Constitución solicitada por Morelos y de estos ocho, seis fueron directamente nombrados por el propio caudillo; tan sólo dos; el de Techan, José M. Herrera y el de Oaxaca, José María Murguía, fueron electos. Los otros diputados eran Ignacio López Rayón, José María Liceaga, José Sixto Berdusco, que eran propietarios, y Carlos María Bustamante y Andrés Quintana Roo, que se desempeñaron como suplentes.

El Congreso fue, como era de suponerse, muy irregular, no tuvo una sede fija y seguía a Morelos, que con sus fuerzas militares le daba protección. Para el eminente constitucionalista Manuel Herrera y Lasso, es impropio llamar Congreso a un grupo tan reducido y poco representativo de diputados, y de la propia Constitución que esos diputados elaboraron, dice que más que un Código político fundamental es un conjunto de principios generales.

No deja de tener razón Herrera y Lasso; sin embargo, el valor histórico del primer intento de un Congreso propio no puede ser soslayado y las decisiones que se tomaron, así como el documento presentado por el mismo Morelos en su instalación, conocido como Sentimientos de la Nación, constituyen un precedente que es fundamental en nuestra historia parlamentaria.

Entre los 23 puntos que Morelos presentó al Congreso como su opinión personal y aportación a las deliberaciones, destacan sus ideas avanzadas, especialmente en lo que respecta al concepto de soberanía. Morelos rompe definitivamente con la idea de preservar la soberanía para Fernando VII u otro personaje de la casa reinante en España y en el punto quinto de los Sentimientos de la Nación declara: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

El Congreso convocada por Morelos, conocido como de Chilpancingo, pero oficialmente denominado Congreso de Anáhuac, tomó varias decisiones importantes antes de terminar de redactar la Constitución; el 6 de noviembre de 1813 emitió la más importante, la solemne Declaración de Independencia, que proclama “rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”. Finalmente, el 22 de octubre del año siguiente, en Apatzingán, expidió el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

La experiencia que se adquirió en materia parlamentaria, a pesar de las vicisitudes del Congreso, del reducido número de sus integrantes, de su peregrinar de una población a otra y de las dificultades y diferencias entre los mismos diputados, es indudable. De la forma de discutir y las reglas para los debates para tomar una decisión, no tenemos mayor información; sin embargo, el resultado final del trabajo retoma ideas de la Constitución de Cádiz, del pensamiento de Rousseau y aporta algunas totalmente originales en materia política, de manera que su influencia en otros documentos constitucionales posteriores y sus aportaciones para el parlamentarismo mexicano no pueden ser puestos en duda.

Podemos decir que la Constitución de Apatzingán estuvo mucho más cerca de un sistema parlamentario que de un sistema presidencialista, dadas las facultades y los títulos que otorga al Poder Legislativo, pero además sentó precedentes en el sistema parlamentario, que todavía podemos reconocer en nuestras normas vigentes.

De la soberanía se ocupa en el capítulo II y la define en el artículo 5º como “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad”; la declara imprescriptible, inenajenable e indivisible y establece en el artículo 5º que es fundamental ésta, la soberanía, “reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos”.

Luego, agrega en el artículo 6º: “El derecho al sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos, en quienes concurren los requisitos que prevengan las leyes”.

Como se ve, en la Constitución de Apatzingán, la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, que es el Congreso o Parlamento, cuerpo que encarna el Poder Legislativo y que, de esta manera, se sitúa en una posición privilegiada y superior respecto de los

otros dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, que no tienen esa atribución de soberanía.

Esta primacía del Congreso se confirma con la facultad que tiene este cuerpo colegiado, según el artículo 103 de la Constitución, de elegir a los individuos que integrarán el Supremo Gobierno, que es el Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia, que es el Judicial, así como con las que se consignan en los artículos 104 y 105, de nombrar ministros y embajadores y elegir generales de división.

Otro detalle que confirma lo que aquí se destaca es que se establece constitucionalmente que cada corporación, esto es, el congreso de los diputados que serán uno por cada provincia, “Los miembros del Suprema Gobierno”, que serán tres los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, que serán cinco, tendrán su palacio y guardia de honor, iguales entre sí, pero “la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso”.

En el capítulo tercero, “Del Supremo Congreso”, se establecen reglas y principios de derecho parlamentario, que se repetirán posteriormente en otros documentos constitucionales mexicanos. En su tesis profesional titulada Normatividad de la función legislativa, Susana Bátiz Zavala, enumera los siguientes:

- El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia (artículo 48)
- Habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres meses (artículo 49).
- Quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal sólo podrían ser diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones (artículo 53)
- Quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente (artículo 53)

- Quedó también prohibida la reelección salvo que mediara el tiempo de una diputación (artículo 57)
- Los diputados serían inviolables por sus opiniones (artículo 59).

Las reglas de la Constitución de Apatzingán que se ocupan del Congreso y por tanto constituyen normas parlamentarias, confieren al mismo una jerarquía de superioridad respecto de los otros dos poderes, al otorgarle la facultad de nombrarlos y la función de resolver las dudas sobre las facultades de los otros dos poderes.

V. PLAN DE IGUALA Y TRATADO DE CÓRDOBA

En mayo de 1820, cuando la rebelión a favor de la Independencia estaba reducida a su expresión mínima, se recibió en la capital de la Nueva España la noticia del restablecimiento de la vigencia de la Constitución de Cádiz y el triunfo en España sobre una revolución liberal enemiga de los privilegios y del antiguo régimen.

Ante tales noticias, los españoles de la Nueva España pensaron en forma similar a como lo habían hecho los criollos del ayuntamiento de México de 1808. Les parecía que era necesario impedir la vigencia de la Constitución de Cádiz en México, así como estorbar las disposiciones contrarias a sus intereses, dictadas por las Cortes; para ello, se reunieron en el templo de la Profesa y convencidos de que la Constitución había sido jurada por Fernando VII bajo presión, decidieron que era indispensable preservar el Reino de Nueva España para cuando el rey se librara de los revolucionarios españoles.

Para llevar estas ideas a la práctica, el virrey, quizá de acuerdo con los conspiradores o al menos influido por ellos, para combatir a los últimos restos de los insurgentes, que al mando de Vicente Guerrero se encontraban en las sierras del sur, comisionó al realista Agustín de Iturbide.

Iturbide se dirigió al sur, aparentemente a cumplir su cometido, pero en lugar de eso, en Iguala expidió un plan que envió al mismo virrey, a los jefes insurgentes y a los jefes realistas y a todas las autoridades, fechado el 24 de febrero de 1821, en el cual sostenía las llamadas Tres Garantías, que eran religión católica, independencia de España y unión entre mexicanos y europeos.

Las propuestas políticas de Iturbide en el Plan de Iguala fueron: crear un imperio independiente de España, establecer un gobierno constitucional con un Poder Ejecutivo encarnado en un emperador y un Poder Legislativo conformado por unas cortes constituyentes primero, y después por cortes constituidas, similares a las españolas.

El Plan se ocupaba apenas del Poder Legislativo, pero lo consideraba y le daba su sitio preponderante en la nueva organización, sin establecer reglas para su integración ni para su funcionamiento.

La proclama de Iturbide tuvo una aceptación general. Vicente Guerrero y otros jefes insurgentes que representaban el movimiento de 1810 y eran continuadores de Hidalgo y de Morelos, se adhirieron al Plan; lo mismo hicieron los jefes criollos o americanos y aun españoles que comandaban fuerzas realistas y tan pronto se extendió por todo el territorio, que cuando llegó el nuevo funcionario del gobierno enviado de la metrópoli, Juan O'Donojú, con el cargo de jefe político superior y capitán general, se encontró con hechos consumados tan contundentes, que no tuvo más remedio que firmar el llamado Tratado de Córdoba por el que reconoció, en nombre del gobierno español que lo envió, la independencia de México.

En dicho tratado se convino, después de declarar la independencia y de llamar a gobernar el nuevo Imperio a Fernando VII o alguno de sus parientes, que se crearía una Junta Provisional de Gobierno integrada por notables del reino, que tendría como misión fundamental explicar al pueblo, mediante un manifiesto, los motivos de su instalación y "el modo de proceder en la elección de diputados a Cortes". Las Cortes tendrían como

encargo la formación de la Constitución del Estado y serían convocadas por la Regencia, que a su vez sería un organismo designado por la misma Junta Provisional.

La división de poderes, ya para entonces una idea plenamente aceptada, se expresa en el punto 14 del Tratado, según el cual, el Poder Ejecutivo reside en la Regencia y el Legislativo en las Cortes, pero mientras éstas se reúnen, es la Junta Provisional la que tendrá el encargo de legislar y moderar al Poder Ejecutivo.

En los documentos a que nos hemos referido, Plan de Iguala y Tratado de Córdoba, pocas referencias se hacen a normas de derecho parlamentario, pero se dejan sentadas las bases del parlamentarismo futuro, y si bien esta parquedad es cierta en muchas de las decisiones y acciones jurídicas y prácticas que conforman la historia del nuevo Estado mexicano, tendrá una capital importancia el Congreso, que de estos documentos deriva su legitimación y su presencia en los primeros años de nuestra historia independiente.

La Junta Provisional de Gobierno se instaló el 28 de septiembre de 1821 y su primer acto, después de elegir como su presidente al mismo Iturbide, fue levantar el Acta de Independencia con toda solemnidad.

En seguida se ocupó de algunos problemas inminentes y también de convocar a las Cortes Constituyentes, ya con la denominación de Congreso Constituyente, para el cual debió dictar algunas reglas, tanto para regular su integración como para encaminar sus primeros trabajos.

Se presentaron tres proyectos para ello, según lo recuerda Tena Ramírez, uno de miembros de la misma Junta, quienes propusieron el sistema de la Constitución de Cádiz, con elección indirecta y, una sola cámara. Otro proyecto fue el de la Regencia, que proponía dos cámaras, una alta representativa del clero, del ejército, de las ciudades y las provincias y otra, cámara baja, representante directa de los ciudadanos, integrada por un

diputado por cada 50 mil almas. El tercer proyecto fue del mismo Iturbide, quien proponía elección directa, bicameralismo y elecciones por gremios y clases, al estilo de la representación corporativa que tanto auge tuvo en épocas posteriores.

Lorenzo de Zavala opina al respecto, que la Junta, en su convocatoria y después de haber tomado una resolución híbrida de las tres propuestas, hizo “la más monstruosa amalgama de elementos heterogéneos”, por lo que resultó nuestro primer Congreso, según el mismo historiador, con un número de diputados no proporcional a la población; por ejemplo, cita De Zavala, Durango con 200 mil habitantes, eligió 12 y Oaxaca y Guadalajara con triple población nombraron seis.

Otro error de esa primera integración del Congreso fue que se estableció un sistema por el que se elegiría a los diputados, siguiendo la propuesta de Iturbide, por oficios o clases. Ahí, se nombraría un minero, un comerciante, un clérigo, un propietario, un título, pensando que así quedaría representada toda la sociedad, lo que según el mismo autor, estorbó la cualidad esencial de los cuerpos deliberantes: “la discusión y el debate”. “La escuela práctica, agrega De Zavala, nos faltaba a los americanos”.

La historia de ese primer Congreso, es desastrosa. Se inicia con un incidente protocolario, pues en la instalación solemne en el recinto arreglado ad hoc, en el antiguo colegio de San Pedro y San Pablo, ocupó el lugar de honor Iturbide y al inicio de la sesión el diputado por México, Pablo Obregón, reclamó el asiento preferente para el presidente del Congreso, y el futuro emperador, libertador de México, tuvo que ceder su lugar al presidente de la asamblea, que de ese modo manifestó su soberanía y su actitud política.

Se había acordado, desde el Tratado de Córdoba, que el Congreso funcionaría dividido en dos cámaras, que por separado discutirían todos los asuntos por tratar, pero una vez hecho el solemne juramento en la Catedral y reunidos ya sin la presencia de la Regencia, se declararon a sí mismos

soberanos, no se dividieron en cámaras y en lugar de ocuparse de la misión para la cual fueron convocados, que era la elaboración de una Constitución para el Estado naciente, se dedicaron a hacer política, a luchar entre sí y a tratar de obtener ventajas para los diversos partidos políticos en que se habían dividido.

Este Congreso, instalado el 24 de febrero de 1822, sin haber iniciado sus trabajos para formular la Constitución, eligió el 19 de mayo del mismo año, emperador a Iturbide. Fue disuelto por éste el 31 de octubre y restablecido por el mismo emperador el 7 de marzo del año siguiente, poco antes de abdicar la corona ante el mismo cuerpo colegiado. Los últimos actos de este primer Congreso fueron la disolución del Imperio y su propia clausura.

De la Constitución que debió redactar en cumplimiento y conforme al Plan de Iguala y al Tratado de Córdoba, no escribió ni aprobó un solo artículo, tomó resoluciones contradictorias y anuló sus propios actos anteriormente aprobados.

A pesar de ello, hubo alguna experiencia parlamentaria; se eligieron presidente y vicepresidente por voto secreto, se aprobó usar el reglamento de debates de las Cortes de Cádiz y se nombraron comisiones para la atención de diversos asuntos, especialmente de carácter protocolario.

VI. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE 1824

A la caída de Iturbide, el Congreso que él mismo había disuelto y restablecido, recibió su abdicación al trono, pero esta abdicación ni siquiera fue discutida, pues el cuerpo colegiado consideró que la coronación, decretada y ejecutada unos meses antes, por el mismo Congreso, era nula e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio.

Ese primer Congreso del México independiente fue incongruente y no cumplió su principal cometido, que era redactar una Constitución, coronó

solemnemente a Iturbide como emperador de México y estorbó su gobierno, hasta que el emperador lo disolvió; el Congreso actuó sin un programa congruente y a sus sesiones les faltó orden y dirección.

Sin embargo, casi al final de su gestión tomó una decisión capital para el futuro político de México; resolvió, ante la abdicación de Iturbide, que el Tratado de Córdoba, por el desconocimiento que de él hizo el gobierno español y ante la falta de respuesta de los príncipes de la dinastía de Borbón invitados a gobernar nuestro país, era insubsistente, “quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode”.

Como consecuencia de esta declaración de los representantes nacionales, las diputaciones provinciales en diversas ciudades importantes del reino se pronunciaron a favor del establecimiento de una república federal; por ese motivo y porque las intrigas políticas, la actividad de las logias y la admiración de muchos hacia Estados Unidos de América presentaban esa forma de gobierno como una alternativa atrayente y novedosa, el Congreso, convocado para organizar el Imperio, se pronunció por el federalismo y convocó a la elección de un nuevo Congreso constituyente.

Cabe aclarar que las diputaciones provinciales tuvieron existencia a partir de la restauración de la Constitución de Cádiz y fueron inicialmente seis en el territorio de la Nueva España. Posteriormente se erigió la séptima en la ciudad de Valladolid (Morelia) y fue una exigencia constante del diputado mexicano, Ramos Arizpe, en las Cortes Españolas, el que se establecieran en todas las antiguas intendencias en que estaba dividido el territorio. Las Cortes de Cádiz accedieron y el decreto fue enviado a México con Juan O'Donojú, aun cuando ya antes del arribo de este personaje, Puebla y Chiapas habían instalado diputaciones provinciales.

Estos ensayos locales de parlamentarismo tuvieron importancia capital en nuestra historia, pues además de que las diputaciones provinciales fueron centro de difusión de ideas federalistas, sirvieron de campo de enfrentamiento político a los habitantes de nuestro país, que no habían

tenido oportunidad de participar en decisiones y discusiones de ese carácter.

La diputación provincial de Chiapas dio un ejemplo de Diligencia y decisión, al declarar su independencia de la Capitanía General de Guatemala y al solicitar su incorporación a México.

La diputación de Guadalajara tomó también su propia iniciativa y constituyó el estado libre de Jalisco en lo que fue la antigua provincia de Nueva Galicia e instaló su propio Congreso constituyente.

Otras diputaciones provinciales se abocaron a organizar sus gobiernos locales y a declarar la Constitución de sus estados; así sucedió en Puebla, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, con gran riesgo de que el nuevo Estado se pulverizara en pequeñas naciones independientes como sucedió en Centroamérica.

El riesgo fue superado por la oportuna convocatoria al nuevo Congreso constituyente y por la adopción por parte de éste, del sistema federal en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que precedió a la Constitución de 1824.

El acta, fechada el 31 de enero de 1824, además de frenar la disgregación de las antiguas provincias, reiteró el ya aceptado principio de la división de poderes y en el artículo 10 estableció la fórmula de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores para la integración del Congreso.

Algunos meses después, ya concluidos los trabajos, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, conocida como la Constitución de 1824, que organizó el Poder Legislativo en forma amplia y detallada. De esta materia se ocupa el primer documento constitucional mexicano, en el título tercero denominado "Del Poder Legislativo", dividido en siete sesiones y nada menos que 76 artículos.

La fórmula adoptada por la primera Constitución Federal mexicana, para la organización del Congreso, sigue de cerca de la Constitución estadounidense; deposita el Poder Legislativo en un Congreso general, dividido en dos cámaras, de senadores y de diputados. Para los diputados establece un período de dos años, determina que se elegirá un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que exceda de 40 mil y que los estados con menos población tendrían de cualquier modo, al menos un diputado. Se estableció que habría un suplente por cada tres propietarios.

Los requisitos para ser diputado eran: edad de 25 años cumplidos, los años de vecindad en el estado o haber nacido en él; para los no nacidos en el territorio nacional, que entonces había muchos, se exigían ocho años de vecindad en el estado y ocho mil pesos de bienes raíces, o bien, una industria que le produjera mil pesos cada año. Se exceptuó de la exigencia anterior a los nacidos en cualquier parte de América que en 1810 dependiera de España y que no se hubieren unido a otra nación, a quienes se les exigió tan sólo tres años de residencia y a los militares que con las armas hubieren sostenido, la independencia, caso en que se encontraban muchos de los antiguos compañeros de Iturbide.

Se excluyó de la posibilidad de ser diputados a los que carecieran de derechos de ciudadano, al Presidente y al vicepresidente de la Federación, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, a los secretarios de Estado y a los oficiales de sus secretarías, a los empleados de Hacienda, gobernadores, comandantes, arzobispos, obispos, vicarios, jueces y comisarios de Hacienda. Sin embargo, todos ellos, podrían aspirar al cargo, si se separaran de sus “destinos” seis meses antes de las elecciones.

Para el Senado se establecieron requisitos y prohibiciones iguales, con excepción de la edad, que fue de 30 años. El Senado se integró por dos senadores por estado, renovable por mitades cada dos años.

Para la regulación de los trabajos del Congreso se dispuso en el artículo 34 de la Constitución: “se observará el reglamento que formará el actual

Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente”.

Esta determinación, que debería de haber sido un artículo transitorio, es el fundamento de la legislación parlamentaria mexicana; las experiencias anteriores, la urgencia que había obligado a aplicar el reglamento de las Cortes de Cádiz, hicieron ver a los Constituyentes la necesidad de un reglamento propio para el Congreso mexicano.

Otras reglas importantes de derecho parlamentario de esta primera Constitución fueron:

- La calificación de la elección de sus miembros, la habría cada cámara (artículo 35)
- El quórum para abrir las sesiones se fijó en más de la mitad de los integrantes de cada cámara (artículo 36)
- Se estableció una fórmula de comunicación entre las cámaras y de éstas con el Ejecutivo, a través de los secretarios o de diputaciones ex profeso (artículo 37)
- Se reguló el carácter de Gran Jurado para conocer de acusaciones en contra de altos funcionarios federales y locales, a ambas cámaras, la de diputados cuando los acusados sean el Presidente o sus ministros y la de senadores cuando el acusado sea el vicepresidente (artículos 38, 39, 40).
- Se estableció la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y se creó el juicio de procedibilidad ante las mismas cámaras, que se conoce como fuero constitucional (artículos 42 y 43).
- Se estableció un pago a los legisladores por su trabajo, que se denominó “indemnización”, que se determinó por ley y se pagaba por la Tesorería de la Federación (artículo 45).
- Se estableció, lo que es evidente, pero que se hace explícito en un precepto concreto, que los diputados y senadores podrán hacer

propuestas de ley y de decretos en sus respectivas cámaras (artículo 41)

La sección sexta del título tercero se ocupa de la formación de las leyes y establece las reglas y los procedimientos para la presentación y discusión de las propuestas, sin entrar en los detalles, que se dejan al reglamento.

Cabe destacar que en esta primera Constitución se precisan ya los conceptos de cámara de origen y cámara revisora, se regula el veto presidencial y se establecen los mecanismos para los casos en que la revisora, o bien el Ejecutivo devuelvan el proyecto con modificaciones.

Quizá uno de los puntos más significativos de esta parte de la Constitución de 1824 fue que se dejó al Congreso la facultad, no sólo de formular, modificar o revocar leyes, sino también la de interpretarlas.

En la última parte del título, la sección séptima, se establecen con más precisión normas estrictamente parlamentarias. Se señala que el Congreso general se reunirá el 1º de enero de cada año, con asistencia del Presidente, quien pronunciará un discurso (aún no se habla de informe) que el presidente del Congreso contestará en “términos generales”.

El periodo de sesiones concluirá el 15 de abril, las sesiones serán diarias, con excepción de los días festivos y se podrían prolongar hasta por 30 días si el mismo Congreso lo juzga necesario, o bien, lo solicita el Presidente.

Se regulan las sesiones extraordinarias y se establece que ambas cámaras residirán en un mismo lugar, y se prevé el posible caso de traslado y diferencias acerca del mismo.

No se contempló una Comisión Permanente, que sí existía con el nombre de diputación permanente en la Constitución de Cádiz; en cambio se creó una institución híbrida, encabezada por el vicepresidente de la República y conformada por la mitad de los senadores, sin intervención alguna de los

diputados; sin embargo, a este organismo no se le atribuyó ningún tipo de facultades.

En resumen, la Constitución federal de 1824 significa un acierto por su oportunidad para detener la disgregación de los estados y, desde el punto de vista técnico, establece reglas claras y congruentes en materia parlamentaria, alude al reglamento y deja sentados principios fundamentales, que serán retomados una y otra vez por las constituciones posteriores, hasta nuestros días.

VII. CONSTITUCIONES CENTRALISTAS

En el flujo y reflujo de la política provocó la lucha entre los partidos liberal y conservador durante el siglo XIX en nuestro país. En varias ocasiones, al triunfo de los segundos, que eran partidarios del sistema centralista y no del federalista que sostenían los primeros, rigieron en México constituciones que disolvieron el sistema federal y establecieron instituciones peculiares y con características totalmente diferentes de las de la Constitución de 1824.

Con sabiduría y previsión, los Constituyentes de 1824 establecieron que no se podrían hacer reformas a la Constitución antes de 1830, y que para hacerlas con posterioridad tendrían que intervenir dos legislaturas al menos, una cuando se hiciera la propuesta de reformas y la siguiente que las aprobaría o las rechazaría.

Con esta fórmula se quiso dar estabilidad política al país, que tan necesitado estaba de ella, y aun cuando la Constitución de 1824 estuvo vigente en su primera etapa hasta 1836, es decir, durante 12 largos años, lo cierto es que en ese período se sucedieron asonadas, cuartelazos, motines, un intento español de reconquista, reclamaciones de Francia y dificultades del centro con los gobiernos de los estados.

Todo ello llevó a los conservadores, triunfantes en 1835, a desconocer el sistema federal y a promulgar una Constitución centralista, que entró en vigor al iniciarse 1836. Esta Constitución fue aprobada por un Congreso electo al amparo de la Constitución de 1824, esto es, que siendo un Congreso constituido y no Constituyente, se excedió en sus facultades, aprovechando que los conservadores tenían una amplia mayoría y que, en los poderes con que se presentaron diputados y senadores, estaban las facultades para reformar la Constitución.

La reforma se llevó a cabo violando tanto la regla de que serían dos legislaturas las que tendrían que intervenir, como los mandatos recibidos, que ponían como límite a las posibles reformas el no modificar el sistema de gobierno; otra anomalía fue que ambas cámaras, se unieron en una sola, y diputados y senadores se declararon a sí mismos como Congreso constituyente.

El resultado fue una ley inspirada en el pensamiento de Lucas Alamán, que se denominó Bases Constitucionales y que por estar dividida en siete cuerpos se conoce como Constitución de los Siete Leyes, que fueron promulgadas la primera en diciembre de 1835 y las otras sucesivamente, hasta diciembre del año siguiente.

En la primera de las Siete Leyes se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, se suprimió la federación y se estableció un gobierno central y unitario, dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los cuales se les agregó: “Un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones...”

Este “arbitrio”, que se perfila en la segunda de las Siete Leyes, la más debatida, aprobada apenas con un voto de diferencia y a la que se puso Santa Anna, se denominó Supremo Poder Conservador, que se depositaría en cinco personas, entre cuyas facultades estaban declarar la nulidad de

leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Corte Suprema.

Además, dicho poder tenía la facultad de declarar la incapacidad física o moral del Presidente y la de suspender hasta por tres meses las sesiones del Congreso. Con todas estas facultades, este poder conservador asumía, en teoría, una preponderancia total sobre los poderes tradicionales y se convirtió en el árbitro absoluto del gobierno.

Para moderarlo se estableció un sistema de renovación, por el que cada dos años a uno de sus integrantes sería sustituido por uno nuevo, con lo que se renovarían totalmente en un período de 10 años.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, se estableció un Congreso bicameral; la Cámara de Diputados integrada por un diputado por cada 150 mil habitantes. Para ser diputado se requería ser mexicano o de cualquier parte de América que antes de 1810 hubiera estado bajo el dominio de España, tener 30 años cumplidos y un capital que produjera al menos 1500 pesos anuales.

Se excluían, por supuesto, al Presidente, a los miembros del Supremo Poder Conservador hasta por un año después de que dejaran de serlo, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los de la Corte Marcial, secretarios de despacho y sus oficiales, empleados de Hacienda, gobernadores, dignatarios de la Iglesia y jueces, comisarios y comandantes generales.

La Cámara de Senadores sería un cuerpo aristocrático, integrado por 24 senadores que se renovarían por terceras partes cada dos años. La forma de elección de los senadores era por demás compleja y en ella intervenían la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, reunido el Presidente con una Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las juntas Departamentales y finalmente, el Supremo Poder Conservador.

Para los trabajos del Poder Legislativo se establecieron dos períodos de sesiones, se instituyó una diputación permanente para los recesos y la obligación de períodos extraordinarios de sesiones, si el Presidente o el Supremo Poder Conservador así lo resolvían.

Para la discusión y aprobación de las leyes se estableció que la Cámara de Diputados sería siempre cámara de origen y la de senadores sería la revisora; podrían iniciar leyes el Presidente y los diputados en todas las materias, la Suprema Corte en lo relativo a sus funciones de administrar justicia y las juntas departamentales, sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y modificaciones a las leyes constitucionales.

Durante la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes de 1836, México vivió en medio de turbulencias constantes; entre ellas, las más graves y peligrosas fueron la Guerra de Texas, territorio que se separó entonces de la nación mexicana, asumiendo su propia soberanía, y la guerra con Francia, para hablar de conflictos externos.

Internamente, la corriente federalista que se oponía al sistema centralizado del poder logró que se mantuviera la discusión y que ésta fuera motivo o pretexto de varios levantamientos y “planes”, así como de un proyecto casi completo de Constitución Federal elaborado por un nuevo congreso, reunido durante 1842 y finalmente disuelto.

En la práctica, la oposición de los presidentes y en ocasiones del mismo Congreso al Supremo Poder Conservador, impidió que éste hiciera uso cabal de sus amplísimas facultades y desde fines de 1840 la Constitución centralista y conservadora dejó de tener vigencia.

Después de algunas vicisitudes, el presidente, Nicolás Bravo, designó para sustituir al Congreso a 80 personas notables, que integraron la Junta Nacional Legislativa, reunida para intentar, una vez más, sin la intervención

popular en esta ocasión y sin pasar por un proceso electoral, formular una Constitución para México.

El resultado de estos trabajos, fue la Constitución denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana conocida simplemente como Bases Orgánicas, y que fue sancionada solemnemente por el para entonces otra vez presidente, general Antonio López de Santa Anna, en junio de 1843.

Esta nueva Constitución fue centralista, adoptó el sistema de división por departamentos y suprimió al Supremo Poder Conservador que había sido la manzana de la discordia en los años precedentes. Se volvió al esquema tradicional de los tres poderes y el Legislativo se depositó en dos cámaras, diputados y senadores, con la peculiaridad de que la sanción de las leyes correspondió al Presidente y sin ella no entraban en vigor, caso único en nuestra historia constitucional.

La Cámara Baja se integraría con un diputado por cada 70 mil habitantes, se renovarían cada dos años por mitad, mientras que la de Senadores se integraría por 63 individuos, dos tercios de ellos electos por las asambleas departamentales y el tercio restante, mediante un proceso en el que intervenían la Suprema Corte, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados; serían escogidos entre personas que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar o eclesiástica.

Se dieron en estas Bases Orgánicas algunas disposiciones de carácter expresamente parlamentario, se fijaron dos períodos de sesiones al año, de tres meses cada uno, el primero a partir del 1º de enero y el segundo a partir del 1º de julio.

Se otorgó a la Cámara de Diputados la función de ser siempre cámara de origen y se estableció que la facultad de iniciar leyes correspondía al Presidente de la República, a las asambleas departamentales y a los diputados. Quedaron excluidos de esta facultad los senadores, que tenían

la misión de revisar lo que los diputados aprobaran, la Suprema Corte también podía iniciar leyes, pero tan sólo aquellas relacionadas con sus funciones judiciales. Se creó una diputación permanente, para actuar en los recesos, integrada por cinco diputados y cuatro senadores.

Un dato de interés para el derecho parlamentario en el artículo 72 de las Bases Orgánicas es que se dispuso que todo lo relativo a juntas preparatorias, ceremonial, orden del debate y demás puntos conexos con las funciones de las cámaras, se fijaría en el Reglamento Interior del Congreso.

Mientras el Congreso formulaba su Reglamento, dispuso el artículo 72 (que debió ser un artículo transitorio) que los trabajos se regirían por el Reglamento del 23 de diciembre de 1824.

La vigencia de esta Constitución centralista terminó cuando ya en guerra con Estados Unidos de América, se restableció el federalismo y se puso nuevamente en vigor la Constitución de 1824.

VIII. CONSTITUCIÓN DE 1857 Y REFORMA DE 1874.

Dice el historiador José Bravo Ugarte que de 1853 a 1867 no hay sino regímenes constitucionales en nuestro país, unos conservadores y otros liberales, luchando entre sí, pero en ambos casos fuera de la normatividad constitucional.

Sin embargo, esa época, en la que se recrudeció la lucha civil en México y los dos bandos se enfrentaron en forma radical y definitiva, giró en torno de la Constitución de 1857, que fue primero el fruto del triunfo de los liberales, luego la causa de la cruenta guerra de tres años y posteriormente de la intervención francesa, el Imperio y la defensa de la República encabezada por Benito Juárez. Toda esa larga y decisiva etapa de nuestra historia tuvo como trasfondo la Constitución liberal por excelencia que, sin embargo, no se podía aplicar cabalmente.

Para el derecho parlamentario, la Constitución de 1857 reviste doble importancia; por una parte, tenemos el relato que hace Francisco Zarco de los debates del Constituyente, de sus polémicas, discursos encendidos, formación de facciones en su seno, votaciones acaloradas y, por otro lado, el resultado de los trabajos con un sistema parlamentario novedoso y distinto de sus precedentes.

Al triunfo de la revolución liberal iniciada en contra de la última dictadura de Santa Anna, durante la presidencia de Juan Álvarez, se convocó en cumplimiento del Plan de Ayutla, a un Congreso Constituyente en octubre de 1855. Inicialmente se decidió que el Congreso se reuniera en Dolores Hidalgo, con el exclusivo objeto de redactar la Constitución, pero el nuevo presidente, Ignacio Comonfort, modificó la convocatoria respecto de la sede y efectuadas las elecciones, el Constituyente abrió sus sesiones en México el 17 de febrero de 1856.

De ellas, gracias al Diario de Debates que el secretario Francisco Zarco llevó con acuciosidad, sabemos que se eligió una mesa directiva y en seguida, entre otras comisiones protocolarias y administrativas, una de Constitución, que tuvo a su cargo la formulación del proyecto, su presentación en el pleno y su defensa.

Los liberales constituían una amplia mayoría frente a los conservadores, pero estaban divididos en dos tendencias: los moderados, que eran más numerosos, y los puros o radicales, que eran menos, pero más beligerantes y activos y que ocuparon los cargos más importantes en el Congreso, entre ellos la presidencia del mismo en la que estuvieron dos puros: primero Ponciano Arriaga y después Melchor Ocampo.

La Constitución de 1857 es sin duda la más importante del siglo XIX y hasta ahora la mejor redactada de todas las constituciones mexicanas; contiene cambios significativos en materia legislativa, y otros avances en capítulos como los denominados Derechos del Hombre y Ciudadanos Mexicanos.

En cuanto a reglas de derecho parlamentario, lo más destacado es que dentro de la clásica división de tres poderes, de los cuales nunca podrán reunirse dos o más en una sola corporación, se confiere el Poder Legislativo a una sola asamblea denominada Congreso de la Unión. Es decir, se pone término al sistema bicameral que era ya una tradición en México, pues tanto la Constitución federalista de 1824 como las centralistas de 1836 y de 1843 habían mantenido la fórmula de dos cámaras, una popular integrada por diputados y otra, la de senadores, más o menos aristocratizante en las constituciones conservadoras y representativa de los estados de la Federación en la de 1824.

Esta innovación constituyó sin duda, como lo reconocieron tanto los tratadistas del siglo XIX como los del XX, un fortalecimiento del Poder Legislativo y un acercamiento a un sistema parlamentario, ya que una sola asamblea, no dividida en cámaras, concentra el poder y adquiere mayor conciencia de sus facultades, que cuando hay otro cuerpo colegiado que revisará las determinaciones del primero. Una sola asamblea es, como se vio durante el gobierno de Juárez y durante los primeros meses del de Lerdo, un poder de mucha mayor fuerza frente al Ejecutivo.

La Constitución estableció que el Congreso se renovarían cada dos años por elección indirecta y mediante escrutinio secreto. Para ser diputado se establecieron los requisitos de edad, 25 años cumplidos al día de la apertura de las sesiones, la ciudadanía mexicana, el pleno ejercicio de los derechos, la vecindad en el estado o territorio por el que participará el diputado y por lo que respecta a prohibiciones, sólo se estableció una: no pertenecer al estado eclesiástico.

No se dispusieron entonces limitaciones fundadas en que el diputado antes de su elección tuviera algún cargo en la milicia o en la administración pública, y tampoco y esto es muy importante, se prohibió la reelección de los diputados. Esta posibilidad de reelección fue también un elemento que,

unido al sistema de asamblea única, dio fortaleza al Legislativo frente al Ejecutivo.

Se dispuso que habría un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, se dejó la calificación de las elecciones al mismo Congreso y se aprobó la regla según la cual los diputados serían inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrían ser reconvenidos por ellas.

Entre las reglas que se establecieron para el funcionamiento del Congreso, se fijó el quórum en más de la mitad de los diputados, se establecieron dos períodos de sesiones, el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, a cuya apertura tendría que concurrir el Presidente y pronunciar un discurso, para manifestar el estado en que se encontraba el país y el segundo período, improrrogable, sería del primero de abril al último de mayo del año siguiente.

La asistencia del Presidente a la apertura del primer período de sesiones es tan sólo repetición de disposiciones anteriores, que tienen más visos de protocolarias que de otra cosa, pero el agregado donde se exige que el discurso del Presidente contenga un informe del estado del país es una innovación francamente política, que indica cierta primacía del Poder Legislativo, representación nacional, ante la cual el Ejecutivo está obligado a informar, al discurso presidencial, el presidente del Congreso contestaría en términos generales.

La Constitución de 1857 está dividida en ocho títulos, de los cuales el tercero se ocupa de la división de poderes y en él, la sección primera, contiene las normas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo.

A su vez, esta sección primera se divide, siguiendo una técnica legislativa propia, en cuatro párrafos:

1. De la Elección e Instalación del Congreso

2. De la Iniciativa y Formación de las Leyes
3. De las Facultades del Congreso
4. De la Diputación Permanente.

Las reglas que se ocupan de las elecciones de los diputados están más cercanas al derecho constitucional y al derecho electoral que al parlamentario, pero en cambio sí corresponden a esta última rama del derecho las que se refieren a la instalación del Congreso y las que se ocupan de regular las iniciativas, las que regulan las facultades de los congresistas y, sin duda, las que organizan a la llamada Diputación permanente.

Entre las normas de derecho parlamentario que encontramos en la Constitución liberal de 1857, están las siguientes:

1. La iniciación de las leyes es competencia del Presidente de la República, de los diputados y de las legislaturas locales.
 - Se consideró por primera vez, para otorgarlas, un procedimiento privilegiado a las diputaciones estatales, que son el grupo de diputados federales de un mismo estado y que aparecieron en vez del Senado como la representación del sistema federal.
 - Se estableció un sistema para la discusión, en el que la falta de la cámara revisora se sustituyó con una doble discusión. Después de una primera discusión; se enviaría el expediente de ella al Presidente de la República y éste podría devolverlo con su opinión. Si fuere conforme, se procedería de inmediato a votar; de ser discrepante, se devolvería a la comisión con las observaciones del Ejecutivo. La segunda discusión sería entonces sobre un dictamen que ya tomó en cuenta las observaciones del Ejecutivo.
2. El quórum requerido fue de la mitad más uno y la aprobación de las leyes requería la mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los votos presentes.

3. En casos de “urgencia notoria”, por acuerdo de dos terceras partes de los presentes, se podrían dispensar o estrechar los trámites.
4. Se autorizó expresamente al Congreso para que formulara su propio reglamento interior y se facultó a los presentes para hacer concurrir a los ausentes a las sesiones.
5. Entre las facultades del Congreso de carácter procesal, se incluyeron expresamente en la Constitución, las de corregir las faltas y omisiones de los diputados presentes y nombrar y remover a los empleados de la secretaría del mismo Congreso y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda.
6. Se estableció para los recesos una diputación permanente, integrada por un diputado de cada estado o territorio, con atribuciones específicas para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo dispusiera de la guardia nacional fuera de sus estados o territorios, para por sí o a petición del Ejecutivo convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a fin de autorizar los nombramientos de funcionarios del servicio exterior, recibir los juramentos del Presidente o de los ministros de la Suprema Corte y, finalmente, formular dictámenes en asuntos pendientes, para que la legislatura siguiente tuviera “desde luego de que ocuparse”.
7. Las facultades sustantivas del Congreso fueron las tradicionales: aprobar leyes, aceptar nuevos estados a la Federación, intervenir en los conflictos de los estados y en general, funciones legislativas y políticas y las relacionadas con el gasto y presupuesto, que deberían ser analizados anualmente en el primer período de sesiones, así como la autorización de empréstitos públicos.

Esta Constitución, técnicamente bien formulada, dio al Congreso gran preponderancia al establecer el sistema de una sola cámara, al grado de que el Poder Ejecutivo se sentía incómodo e impedido de cumplir sus

funciones, ante la constante observación de un Congreso que asumió, a partir del triunfo de la República sobre el Imperio, sus responsabilidades con seriedad y empeño en ejercerlas, al grado que siendo presidente Benito Juárez, su ministro Sebastián Lerdo de Tejada propuso en una célebre circular del 14 de agosto de 1867, una reforma para reimplantar el sistema bicameral que se había abandonado hacía tan poco tiempo.

Se argumentó entonces que sería conveniente que estuviera representado, al lado del “elemento popular”, el “elemento federativo”, y que sería bueno para el país combinar la experiencia y la práctica de los senadores, de mayor edad y con más historia, con los impulsos de los diputados. Se requería, se dijo, combinar la juventud de los diputados, que era sinónimo de inexperiencia, con la madurez de los senadores.

La circular en un principio no tuvo acogida y más bien fue criticada en el Congreso. Pero el ministro de Juárez, a la muerte de éste, llegó a ser Presidente de la República y con un Congreso más adicto y dócil logró que en noviembre de 1874 se aprobara finalmente la reforma y se volviera al sistema de dos cámaras, que se encuentra en vigor hasta nuestros días.

El maestro Felipe Tena Ramírez critica la inutilidad del Senado y recuerda que en México por lo general las leyes se han expedido por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, y que cuando es éste el que aprueba las leyes, lo hace acatando las iniciativas del ejecutivo; sin embargo, no lo rechaza totalmente y dice que el bicammarismo ha sido “una de las tantas instituciones que esperan en el ejercicio democrático la prueba de su eficacia”.

Bajo la Constitución de 1857, reformada por Lerdo en 1874, se gobernó a México durante los largos años en que estuvo en el poder Porfirio Díaz, época en que la vida del Congreso fue más bien formal y protocolaria, pues ante la fuerza y el predominio del Presidente, diputados y senadores se limitaban a refrendar las decisiones ya tomadas por el Ejecutivo; las reglas parlamentarias, durante este período, si bien estuvieron vigentes, no

tuvieron en la práctica más uso que el de dar marco al cumplimiento de las solemnidades y las fórmulas.

El lema porfiriano “poca política y mucha administración” anuló de hecho al Poder Legislativo.

IX. CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS

Durante la vigencia de 70 años de la Constitución de 1857, que se derogó en 1917, no hubo un gobierno en el que el Congreso brillara por su actividad, su participación en la vida política del país o en la elaboración de leyes.

Los gobiernos liberales primero, de Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, se distinguieron por la preeminencia de los titulares del Poder Ejecutivo y lo mismo podemos decir de los gobiernos revolucionarios, quizá con excepción del de Madero, en que el Congreso tuvo algún grado de autonomía, más por la buena disposición del Presidente que por la situación general del país que seguía esperándolo todo, según una ya larga tradición, de un caudillo poderoso que gobernara con gran autoridad.

La Constitución era por lo general un lejano marco de referencia y las decisiones políticas poco tenían que ver con ella. Especialmente durante el gobierno de Díaz, su voluntad de autócrata estuvo siempre por encima de las reglas constitucionales, y la Cámara de Diputados y el Senado no fueron sino dóciles instrumentos en sus manos.

La Constitución contaba poco y el Congreso igual; sin embargo, cuando Madero y sus amigos lanzaron el Plan de San Luis en el que desconocían la última elección de Porfirio Díaz e invitaban al pueblo a levantarse en armas el 20 de noviembre a las seis de la tarde, también reconocieron la vigencia de la Constitución de 1857 y sólo propusieron que se reformara en el sentido de prohibir la reelección del Presidente, los gobernadores y los presidentes municipales. Al triunfo de la Revolución se convocaría a

elecciones de acuerdo con el mismo código liberal; del Congreso se dijo muy poco, y al igual que las de Presidente, las elecciones de diputados y senadores se declararon nulas.

Sin embargo, en el punto seis del plan se estableció que el Presidente provisional, antes de entregar el poder, debía rendir cuentas al Congreso de la Unión del uso de las facultades que le confería el mismo plan; se entiende que al nuevo Congreso, electo al triunfo revolucionario, ya que el anterior quedaría disuelto al declararse nula su elección.

El Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata en noviembre de 1911, durante el gobierno de Madero, desconoce a éste y propone que al triunfo de la Revolución, “una junta de los principales jefes revolucionarios nombraría un presidente interino, quien convocará a elecciones para la formación del nuevo Congreso de la Unión y éste a su vez, convocará a elecciones para la organización de los demás poderes de la Federación”.

El Plan de Guadalupe, por el que Venustiano Carranza incita al levantamiento contra Victoriano Huerta, desconoce a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y reitera la misma propuesta; al triunfo el Presidente interino, que será el mismo Carranza, convoca a elecciones. No hay que olvidar que al ejército de Carranza y sus aliados se les denominó Constitucionalista puesto que acusó a Huerta además de traición a Madero, de violar la Constitución.

Huerta, por su parte, subió al poder mediante la infidencia y el crimen; sin embargo, cuidó las formas legales. Las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, arrancadas cuando éstos estaban en prisión y por medio de mentiras y amenazas, fueron aceptadas por el Congreso por mayoría de votos y el mismo Congreso tomó la protesta al secretario de Relaciones, que por ministerio de la ley asumía la presidencia. A su vez, éste nombró a Huerta y renunció inmediatamente a su cargo, por lo que Huerta asumió la presidencia, todo en menos de 40 minutos y dispensando todo tipo de trámites parlamentarios. Huerta finalmente es depuesto. Después hay un

intento fallido de organizar al país que surgía de la nueva Revolución, por medio de la Convención de Aguascalientes, en la que los jefes revolucionarios y sus representantes dieron muestras de carácter de los mínimos principios para participar en una asamblea deliberante.

Para entender lo que los convencionistas de Aguascalientes o al menos algunos, pensaban de la Constitución, podemos repetir la frase que recoge Alfonso Taracena y reproduce el historiador Scharlman, atribuida al general Antonio I. Villarreal: “La Constitución nos prohíbe que confisquemos, por eso queremos vivir un poco de tiempo sin la Constitución”.

Posteriormente Carranza convocó a un Congreso constituyente, que fue electo entre los revolucionarios triunfadores y sus partidarios y se reunió en Querétaro a finales de 1916.

Ante el flamante Congreso el primer jefe leyó un mensaje y presentó un proyecto de Constitución, en el cual respecto al Poder Legislativo, se repitió el sistema bicameral y se respetaron las líneas generales de la Constitución de 1857.

El Congreso constituyente para sus trabajos eligió su propia mesa directiva y dos comisiones de Constitución, que presentaban al pleno los dictámenes sobre los artículos del proyecto de Carranza, que fue combatido y modificado en aspectos importantes, mas no en el capítulo del Congreso.

Entre las líneas generales de la Constitución vigente en materia del derecho parlamentario, encontramos el bicameralismo, que se consagra en el artículo 50, en el que se establece que el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de diputados y una de senadores.

Otras líneas también fundamentales están contenida sen los artículos 71 y 72, que se ocupan de la iniciativa y formación de las leyes y en los que encontramos que esta función, formal y materialmente legislativa, se otorga

básicamente al Congreso, pero en ella tiene también su participación el Poder Ejecutivo, aun cuando esa participación es restringida y secundaria, ya que la última palabra en la materia, desde el punto de vista de la Constitución vigente, la tiene el Legislativo, que puede rechazar las propuestas del Ejecutivo y rectificar sus propias determinaciones en el caso de que el Presidente haya hecho uso del derecho de veto.

El Congreso tienen la atribución eminentemente parlamentaria de dictaminar primero a través de sus comisiones y de discutir después, los proyectos de ley y la más importante de las funciones en esta materia, que es la de aprobarlos o rechazarlos, sea que surjan de su mismo seno en los congresos locales o del Presidente de la República.

La Constitución de 1917, por otra parte, adoptó el sistema de libertades del siglo pasado y enumeró en preceptos separados, las funciones propias del Congreso. También adoptó el sistema bicameral para la aprobación de las leyes, esto es, que requieren aprobación sucesiva de las dos cámaras y confirió funciones exclusivas para cada una de las cámaras.

Además de la aprobación, modificación o derogación de leyes, el Congreso tiene una serie de facultades relacionadas con la regulación del sistema federal, como admitir nuevos estados al pacto federal, erigir en estados los territorios (actualmente derogada, porque los territorios que existían en 1917 son ahora estados de la Federación) y establecer nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

Otras funciones, formal pero no materialmente legislativas, son acordar el cambio de residencia de los poderes de la Federación y las relativas a las cuestiones económicas en materia de impuestos, celebración de empréstitos, facilitar el comercio entre los estados y establecer casas de moneda, fijar las condiciones de éstas y el valor de la moneda extranjera, así como adoptar un sistema de pesas y medidas.

Las facultades en materia militar son, en primer lugar, declarar la guerra, levantar y sostener las instituciones armadas y organizar la guardia nacional. En materia educativa, le compete organizar y sostener escuelas de todo tipo, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura.

Otras funciones, formal pero no materialmente legislativas con conceder licencias al Presidente de la República para ausentarse del país, aceptar su renuncia y nombrar a quien debe sustituirlo como interino o provisional.

Entre las funciones formal y materialmente legislativas están todas las facultades de legislar en materia federal, que en el texto inicial de 1917 llegaban hasta la fracción XXIX y que se han extendido con fracciones que conservan ese mismo ordinal XXIX, pero a las que se les ha agregado letras de la B a la H hasta esta fecha.

Finalmente, están las llamadas facultades implícitas en la fracción XXX, que son las de expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades enumeradas en el artículo 73 y las que se encuentren concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

Además de estas funciones propias del Congreso General, la Constitución de 1917 le confirió la de elaborar su propio reglamento interior, tomar medidas para hacer concurrir a diputados y senadores a las sesiones y corregir las faltas u omisiones de los legisladores; también se le autorizó para expedir la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que es el órgano fiscalizador del gasto del Ejecutivo.

Independientemente de estas funciones o atribuciones correspondientes a las cámaras, en tanto integrantes del Congreso, se les confieren funciones exclusivas a cada una de ellas.

La de Diputados tenía, al aprobarse la Constitución de 1917, las de calificar las elecciones de sus miembros y como Colegio Electoral, la del Presidente

de la República, vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y nombrar a los jefes y empleados de ellas, y una fundamental; aprobar el presupuesto anual de gastos de la nación.

Otra función es la de conocer de acusaciones de juicio político, formularlas ante la Cámara de Senadores que actuará como Gran Jurado y decretar la procedibilidad o no, de juicio en contra de los funcionarios que gocen de fuero constitucional, esto es, decretar el desafuero.

Por su parte, la Cámara de Senadores tiene como funciones exclusivas las de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas, celebrados por el Presidente, ratificar los nombramientos de diplomáticos y cónsules mexicanos en el exterior, de los empleados superiores de Hacienda, y de jefes de las Fuerzas Armadas de coronel en adelante, así como aprobar o no los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, que mediante ternas, le propondrá el Ejecutivo.

El Senado debe autorizar la salida de tropas mexicanas fuera del país y la estación de encuadras extranjeras por más de un mes en aguas nacionales, así como autorizar al Presidente la disposición de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios.

Puede el Senado declarar cuando han desaparecido los poderes de un estado y nombrar en ese caso un gobernador provisional; también arbitrar las cuestiones que surjan entre los poderes de un estado o actuando como Gran Jurado, conocer de las faltas políticas de los funcionarios públicos.

Por último, otras funciones son comunes a ambas cámaras, pero cada una las ejerce por separado; entre ellas están las de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse con la otra cámara o con los otros poderes, nombrar empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma. Podrá, cada una, expedir convocatorias para elecciones extraordinarias, a fin de cubrir vacantes de sus miembros.

Otras reglas constitucionales que sirven de fundamento al derecho parlamentario son las que se refieren a los requisitos para ser diputado o senador, a la integración de las cámaras y a los grupos parlamentarios, normas que son, algunas, originales del proyecto aprobado en 1917, pero muchas más, producto de reformas recientes.

También son reglas del derecho parlamentario constitucional las que se encuentran en la sección II, del capítulo II, del título III de la Constitución, que se denomina De la Iniciativa y Formación de las Leyes, en el que encontramos que pueden iniciar leyes, el Presidente, los diputados y senadores y las legislaturas de los estados. A las iniciativas del Presidente, de los congresos de los estados o de las diputaciones de los estados, esto es, del grupo de diputados federales provenientes de una misma entidad, se les da un trato preferencial y pasan directamente a comisiones; las iniciativas de diputados o senadores deberán sujetarse al trámite que prevea el reglamento.

La regla general para la formación de una ley es que se apruebe en ambas cámaras y no sea vetada por el Ejecutivo. Si éste la veta en todo o en parte, tiene que regresar a las cámaras para volver a discutirse y si se aprueba ahora por dos terceras partes del número total de votos en cada cámara, volverá al Ejecutivo para su promulgación sin que éste pueda ya detenerla.

Se establece que las votaciones de las leyes o los derechos serán nominales y que por regla general, las iniciativas pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, con excepción de proyectos o de empréstitos, contribuciones o impuestos sobre reclutamiento de tropas, que deberán tener como cámara de origen a la de diputados.

Muchas son las reformas que en materia parlamentaria se han introducido a los textos originales de 1917; entre ellas destacan el aumento de dos o tres años para renovar la Cámara de Diputados, aprobado en 1933; incremento del número de habitantes por el que será electo un diputado, originalmente de 60 mil, que subió a 100 mil en 1928 y a 150 mil en 1952.

El artículo 52 actualmente vigente establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, con lo que se suprimió el número de habitantes para determinar el número de diputados, y 200 más por el principio de representación proporcional.

Este sistema de representación proporcional ha sido la culminación de un proceso mediante el cual se ha pretendido dar representación a las minorías, y se inició con la reforma de 1963 que instituyó los llamados diputados de partido. Se implantó en México, según se ha dicho, por las exigencias de la “Alianza para la Producción” promovida por el gobierno estadounidense, que exigía para la ayuda que proporcionaba, reformas fiscales y reformas democráticas; consistió en que se reconocía a los partidos minoritarios que hubieran obtenido 2.5% de la votación total, cinco diputados, más uno por cada 0.5%, hasta llegar al tope de 20, sumando en este total los que se hubieran obtenido por mayoría.

El mínimo de 2.5% se tuvo que reducir a 1.5% en 1972, porque había partidos que el gobierno quería favorecer y no alcanzaban el porcentaje primeramente indicado.

Los diputados que representaban a los partidos minoritarios eran inicialmente los que habían competido en un distrito y obtenido mayor porcentaje de votos que sus compañeros, aun sin haber ganado la mayoría en su distrito.

Fue en 1977, cuando con la llamada Reforma Política, se estableció el número sistema aún vigente que se ha denominado de representación proporcional y cuyo análisis corresponde al derecho electoral. Con esta reforma, se inició un proceso del que surgieron diversas disposiciones constitucionales que sí son de orden legislativo o parlamentario, algunas de las cuales fueron aprobadas en las diversas reformas de 1986, 1990 y 1993.

Según el texto vigente, resultante de dichas reformas, las reglas constitucionales de carácter parlamentario más destacadas son las siguientes:

Para la elección de 40% de los diputados, los partidos políticos asumen un papel preponderante, al presentar las listas ordenadas por circunscripción, por las que votarán los electores y de las que según el porcentaje obtenido, los candidatos de ese partido, primeros en las listas, excluirán a los siguientes:

En ningún caso un partido podrá tener más de 315 diputados en la Cámara; esto significa que para la obtención de la mayoría calificada de dos terceras partes que se requiere entre otros casos, para reformar la Constitución, será necesaria la colaboración de al menos dos partidos.

Se suprimió la autocalificación de los diputados y se creó un organismo público autónomo que la ley denominó posteriormente Instituto Federal Electoral, para encargarse del proceso y de su calificación, y un Tribunal Electoral, ahora dependiente del Poder Judicial, para los casos de controversia.

Se establecieron sanciones para quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaren sin causa justificada a desempeñar su cargo y se fijó el quórum para sesionar en más de la mitad en cada cámara.

Se establecieron dos períodos de sesiones en lugar de una solo, como estaba establecido en el texto anterior, volviendo así a la práctica de las constituciones del siglo pasado.

Se facultó al Congreso a expedir su propia Ley Reglamentaria, que regulará su estructura y funcionamiento, y a la que se exceptuó expresamente, del veto presidencial.

Finalmente, se dejó a esa ley secundaria la determinación de las formas y los procedimientos para la integración de los diputados en grupos parlamentarios, según su afiliación a partidos.

Respecto a la Cámara de Senadores, las reformas han sido en menor número y las más importantes son muy recientes. En 1933, la duración del período de los senadores se aumentó de cuatro a seis años y se suprimió el sistema de renovación de la Cámara por mitades cada dos años.

En 1986 se restableció este sistema de renovación por mitades solo que entonces, cada tres años, lo que implicó una elección mediante el artículo transitorio relativo, en la que los electores votaron en cada entidad por un senador para seis años y otro para tres.

Se estableció que la declaración de la mayoría de votos de los senadores la harían las legislaturas de los estados y la del Distrito Federal, la Comisión Permanente, aun cuando el colegio electoral siguió siendo el mismo Senado.

Esta nueva fórmula para el Senado duró muy poco tiempo y en 1998 se llevó a cabo una reforma más de fondo, puesto que se incorporó al Senado el sistema de representación proporcional ya experimentado largamente en la Cámara de Diputados, se aumentó el número de senadores a tres por estado, dos de mayoría relativa y uno de representación proporcional, éste será el que haya encabezado la fórmula del partido que obtiene el segundo lugar en la votación en la entidad de que se trate. Posteriormente se incrementó esta representación proporcional por una lista de 32 senadores más, no representativos de las entidades, sino de los partidos, con lo que se rompió el principio de que esta Cámara fuera la representante del sistema federal y equilibrada de la de Diputados.

Así, cada partido presentará una fórmula con dos candidatos propietarios y dos suplentes. El partido que obtenga la mayoría tendrá los senadores y el que obtenga el segundo lugar de la votación, contará con un senador. El

cuarto senador se eligió por listas partidarias. Se suprimió la renovación por mitades cada tres años recién implantada y se volvió al sistema de renovación total cada seis años.

La reforma obligó también a reconocer dentro del Senado a los grupos parlamentarios según su afiliación a partidos políticos.

La facultad de hacer asignación de mayorías se le retiró a los congresos locales y se confirió a los consejos locales electorales.

X. LEYES Y REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Para evitar que las asambleas se conviertan en reuniones tumultuarias, en las que reine la anarquía y en las que las decisiones se tomen sin orden o sin la debida información o discusión previa, es necesario que sus trabajos se rijan por reglas que se ocupen de la forma de integrarla, de las comisiones, de sus trabajos, de los debates y de las votaciones. Estas normas han sido tradicionalmente los reglamentos parlamentarios, cuya naturaleza jurídica se debate desde hace largo tiempo.

En nuestro país, el primer reglamento para el funcionamiento de un Congreso fue al que se expidió el 11 de septiembre de 1813 para el Congreso de Chilpancingo y posiblemente fue formulado por alguno de sus mismos integrantes, gracias a la inspiración de José María Morelos.

Este reglamento se ocupó principalmente de la forma de integrar el mismo Congreso y un poco del funcionamiento y los trabajos de la asamblea. No tenemos mayores datos de la aplicación en la práctica del mismo, pero no hay duda de que su valor es mucho más que solamente simbólico e histórico. De los ocho diputados constituyentes la historia nos revela que únicamente dos fueron electos y los demás designados por el mismo Morelos.

Otros precedentes de los reglamentos parlamentarios mexicanos los encontramos en el Reglamento para el Gobierno de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, del 14 de noviembre de 1821 y en el Reglamento de la Junta Instituyente, de 1822.

El primero tiene como origen y precedente al Plan de Iguala y al Tratado de Córdoba. Este último previó la creación de la Junta Provisional de Gobierno, en tanto se elegía a un Congreso y para desempeñar precisamente funciones de Poder Legislativo.

El Reglamento fue expedido por la misma junta, órgano aristocrático integrado por 38 notables casi todos elegidos por Iturbide y contiene algunos puntos de interés, como la creación de comisiones permanentes para el estudio de los asuntos a su cargo; éstas fueron; primera y segunda de Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra.

Las comisiones deberían integrarse por un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros y su función era presentar informes al pleno de la junta sobre los asuntos que se les turnaban. Se prevén también comisiones especiales de carácter permanente y con finalidad específicas según los requerimientos de los trabajos de la junta.

El Reglamento de la Junta instituyente se origina cuando Iturbide rompe con el Congreso que él mismo había convocado en cumplimiento del Tratado de Córdoba y organiza para sustituirlo a la junta que, reunida en forma apresurada, elabora su propio Reglamento, el cual no varía en lo esencial del que reguló las funciones de la otra junta, la Provisional Gubernativa.

El reglamento más importante de esa época es el que el Congreso Constituyente ya reunido se avoca a formular para el desarrollo de sus propios trabajos y que emite por decreto del 23 de abril de 1823.

Se repiten en él las comisiones de trabajo, pero se agrega que de ser necesario se formarían otras para asuntos no previstos. Se crea la Comisión de Policía para el buen funcionamiento y el orden en las sesiones, pero también con el encargo de llevar el diario del Congreso y manejar el presupuesto. Se estableció entonces la regla para que la Comisión de Policía presentara semestralmente un informe de gastos y cuentas, para su aprobación por el Congreso.

Con ese reglamento de abril de 1823 se llevaron a cabo los trabajos que culminaron con la Constitución federal de 1824 y ya en vigor ésta, se eligieron diputados y senadores para la integración del Congreso, ya no Constituyente, sino constituido y este Congreso, el primero de carácter republicano y federal, elaboró su legislación interior que se denominó Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y fue puesta en vigor el 23 de diciembre de 1824.

Este reglamento ha sido el modelo de los posteriores hasta nuestros días; en él se establecen las siguientes 11 comisiones:

- Puntos Constitucionales
- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Hacienda
- Crédito Público
- Justicia
- Negocios Eclesiásticos
- Industrial, Agrícola y Fabril
- Libertad de Imprenta
- Policía Interior y
- Peticiones

Se aceptó también que el número de comisiones podría aumentar a juicio de cada cámara, según las materias que fuera necesario agregar.

Se incluyeron en el Reglamento normas para la instalación de las cámaras y se crearon las Comisiones Instaladoras, para que el Congreso saliente hiciera formalmente entrega al entrante de las instalaciones y documentos de las cámaras y no se rompiera así el orden y la continuidad institucional.

Para dirigir los trabajos y gobernar en el aspecto administrativo el funcionamiento de cada cámara, se creó la Comisión Permanente – integrada con un diputado y un senador en cada caso-, por cada uno de los estados y territorios representados, debiendo ser escogido el más antiguo de los del mismo estado o territorio.

Se previó el nombramiento del presidente de cada cámara, de comisiones de cortesía, para comunicarse con los otros poderes a fin de visitar a legisladores enfermos, asistir a funerales de los que morían o de sus familiares.

En 1837, durante la vigencia de la Constitución centralista de las Siete Leyes, se expidió el Reglamento del Congreso, cuya innovación respecto del interior es que crea la “Diputación Permanente” integrada por cuatro diputados y tres senadores, para actuar en los recesos.

El 10 de septiembre de 1842 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente, que sirvió para regular los trabajos que culminaron con la Constitución de 1843 denominada Bases Orgánicas y que fue usado también para el reglamento del Constituyente de 1856-1857.

Este reglamento, con algunas variantes, estuvo en vigor durante casi toda la segunda mitad del siglo XIX, aun cuando en verdad, por la situación general del país, en constante ebullición política primero y luego por la dictadura porfiriana, tuvo poca aplicación en la práctica.

En septiembre de 1898, en el cenit de los gobiernos de Porfirio Díaz, entró en vigor el decreto fechado el 20 de diciembre del año anterior, que resumió normas de reglamentos anteriores, sistematizó y ordenó otras y creó algunas nuevas y se mantuvo en vigor con pocas reformas hasta que se expidió el actual Reglamento aún vigente y expedido el primero de marzo de 1934.

El Reglamento de 1898 sirvió incluso para regular al Constituyente de Querétaro convocado por el gobierno de Venustiano Carranza y fue modelo para el actual, por lo que podemos decir que el ahora vigente fue concebido para una situación histórica y para un Congreso de hace ya 100 años, y aún más si consideramos que a su vez el reglamento de 1898, tiene mucho de los anteriores de principio del siglo XIX.

En el reglamento porfiriano de 1898 se crearon las siguientes comisiones permanentes:

- Puntos Constitucionales
- Relaciones Exteriores
- Gobernación
- Justicia
- Instrucción Pública
- Hacienda
- Guerra
- Marina
- Fomento
- Comunicaciones y Obras Públicas y Peticiones
- Así como dos secciones del Gran Jurado

Se aprobaron asimismo cuatro comisiones llamados de apoyo, que fueron:

- Administración
- Corrección y Estilo

- Del Diario de los Debates y
- Biblioteca y Archivo

Se previeron también las consabidas comisiones de cortesía y la comisión instaladora, para transmitir el poder de una a otra legislatura. Se creó por primera vez una especial denominada de Presupuesto y Cuenta e Inspector de la Contaduría Mayor con funciones fiscalizadoras de las cuentas del Ejecutivo.

El actual ha sufrido muchas reformas, principalmente para actualizarlo y ponerlo a la altura de las reformas constitucionales en materia política y electoral que han menudeado de unos años a la fecha.

Su estructura conservó la de su predecesor y sólo podemos agregar que el número de comisiones creció sin plan, según las veleidades políticas que ponían de modo uno u otro tema.

El reglamento se ocupa, en 15 capítulos, de los temas siguientes:

- De la Instalación de las Cámaras
- De la Presidencia y Vicepresidencia
- De los Secretarios y Prosecretarios
- De las Sesiones
- De la Iniciativa de las Leyes
- De las Comisiones
- De las Discusiones
- De la Revisión de los Proyectos de Ley
- De las Votaciones
- De la Fórmula para la Expedición de las Leyes
- De la Comisión Permanente
- Del Diario de los Debates
- Ceremonial
- De la Tesorería

- De las Galerías

Entre los temas sobresalientes encontramos la división de las sesiones en ordinarias y extraordinarias, según se convoquen para los asuntos generales y en los calendarios previstos en la Constitución o en épocas diferentes y para asuntos específicos; públicos y secretos, según se determine o no la presencia del público y periodistas en las galerías, y permanentes, que es cuando por la importancia de un asunto se continúa trabajando hasta agotarlo.

Otro tema importante que regula es el Orden del Día y la prioridad en él de los asuntos legislativos.

Deben destacarse asimismo las reglas para los debates, los diversos tipos de votaciones y las normas que rigen en el ceremonial del Congreso.

Durante mucho tiempo, el reglamento fue suficiente para los trabajos de unas cámaras dóciles al Ejecutivo, que por regla general delegaban sus funciones legislativas a través de “Facultades extraordinarias” y que de poco trascendente se ocupaban. Pero en la medida en que los diputados independientes del Ejecutivo propuestos por partidos de oposición fueron incorporándose a la Cámara Baja, se hizo evidente la necesidad de una nueva reglamentación.

El profesor de derecho constitucional, Manuel Herrera y Lasso había dicho en su cátedra y en su obra Estudios Políticos y Constitucionales, que el llamado Reglamento debiera ser sustituido por una “Ley Orgánica del Poder Legislativo”, que es lo propio para organizar a este poder y que podrían de paso corregirse los vicios y anacronismos del instrumento anterior, muy duramente criticado por él.

Así las cosas, y con motivo de las reformas constitucionales de 1977, en especial el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y su papel

en el Congreso, se detectó la necesidad de formular un nuevo estatuto jurídico para las cámaras.

El proyecto, presentado por un grupo de diputados, pero con el visto bueno y quizá la intervención de técnicos del Ejecutivo, fue aprobado el 25 de mayo de 1979 con el nombre de Ley Orgánica del Congreso General. Esta ley ha sido modificada ya en dos ocasiones, en diciembre de 1981 y en julio de 1994, en ambas con objeto de adecuar las reglas secundarias a reformas constitucionales.

Esta norma deja vigente el anacrónico reglamento en todo lo que no se le oponga, en tanto que cada cámara elabora su propio reglamento interior para regular sus trabajos.

El proyecto, así, fue propuesto para tener una Ley Orgánica del Congreso, que organizara a éste y regulara sus funciones a través de líneas muy generales y dos reglamentos autónomos, uno de cada cámara, para regir los detalles de debates, votaciones, ceremonial, etcétera.

La ley consta de cuatro títulos, divididos en 113 artículos. El título primero se ocupa del Congreso General, el segundo de la Cámara de Diputados, el tercero de la Cámara de Senadores y el cuarto de la Comisión Permanente.

La novedad más interesante de esta ley es la inclusión de los grupos parlamentarios, como una nueva forma de asociarse de los legisladores y la inclusión al lado de la antigua Gran Comisión, de una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos representados en la cámara y que según la ley, “fungirá como órgano de gobierno, a fin de optimizar al ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la propia Cámara de Diputados”.

Las comisiones en la Cámara de Diputados se dividieron en ordinarias y especiales; entre las primeras se encuentran la citada de Régimen Interno y

Concertación Política y las 44 de Dictamen Legislativo, así como las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamento y Prácticas Parlamentarias. Existen también las de Investigación, las Jurisdiccionales y las que tengan alguna función específica aprobada por la Cámara.

En el caso de la de Senadores las Comisiones Ordinarias son 26, entre ellas se incluyen 21 de Dictamen, la de Administración, la de Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales, la de la Medalla Belisario Domínguez y la Jurisdiccional; se conserva la Gran Comisión al frente del Senado, se reconocen los grupos parlamentarios y sin crear, como para el caso de las de Diputados, una Comisión especial, se admite que la de los coordinadores de grupos parlamentarios se reúnan con el “líder” del grupo mayoritario para considerar acciones que propicien el mejor desarrollo de las labores de la Cámara.

La de Diputados tendrá además de las comisiones, cuatro comités: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y uno denominado Instituto de Investigaciones Legislativas.

En resumen, la actual legislación que regula las funciones del Congreso y los trabajos de sus cámaras tiene ahora tres niveles, el primero ocupado por las reglas constitucionales, otro intermedio constituido por la Ley Orgánica y uno de rango inferior, que es el Reglamento y que deberá ser sustituido en su momento por dos reglamentos de debates, sesiones y votaciones, uno por cada cámara, y posiblemente por otro reglamento relativo a las funciones de los diversos grupos y comisiones de los legisladores, las galerías, la presencia de la prensa y algunos otros temas más.

Finalmente, además de estas normas de tipo general, existe la costumbre de tomar “acuerdos parlamentarios” para cuestiones específicas, a veces no previstas en la reglamentación vigente y otras sí, pero que resultan inadecuadas o contrarias a la voluntad de los diputados en un momento político determinado.

CAPITULO SEGUNDO
COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER
LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

XI. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Carta de 1917 dedicó los cuatro capítulos de su título tercero a la división y estructuración de los órganos del supremo poder de la Federación.

Al abordar el tema de la división de poderes conviene tener presente la evolución de este concepto que conduce a considerar la unidad del poder estatal habida cuenta que lo divisible no es éste sino sus funciones las cuales se reparten entre órganos diferentes, sin que se depositen íntegra y exclusivamente en ellos como si se tratara de almacenar líquidos diferentes en los compartimientos estancos de un barco: el agua en uno, el combustible en otro y el aceite en otro diverso; si así fuera, el órgano legislativo tendría toda y sólo la función legislativa, otro tanto ocurriría con el órgano judicial respecto de la función jurisdiccional, e igualdad sucedería con el órgano ejecutivo con relación a la función administrativa.

Tal división absoluta de funciones mediante una estricta separación de órganos, lejos de conducir a una sinergia de éstos daría lugar a una indebida contienda entre ellos; de ahí que la moderna teoría de la separación de poderes predique la identificación precisa de sus funciones y la asignación de cada una de ellas –no de manera exclusiva sino preferente-, a un órgano diferente al que suele dar nombre, con especial cuidado, en este reparto de funciones, de establecer un equilibrio y una colaboración entre los órganos, para así alcanzar el anhelo milenario del ser humano de que, como dijera Montesquieu; “el poder detenga al poder”.

En lo tocante a la división de poderes, o mejor dicho, de funciones, y a la estructura del órgano legislativo, pocas fueron las variaciones realizadas en el texto original de la Carta Constitucional de 1917 al proyecto presentado por el señor Carranza, así, el artículo 49 –único del capítulo 1 del título tercero-, mantuvo literalmente el texto de su homólogo propuesto en el

proyecto, que fue copia del artículo 50 de la Constitución del 57, a su vez inspirado en la división tripartita del poder establecida en el artículo 6° de la Constitución de 1824, en esencia coincidente con lo previsto en el artículo 9° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en cuya virtud “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”; disposición inspirada en las ideas de Montesquieu acerca de la separación de poderes que, pese a sus reformas, se mantiene en el texto actual del artículo 49 constitucional con las excepciones previstas en los artículos 29 y 131 del mismo ordenamiento.

Con la misma directriz, los estados de la República se ven constreñidos a adoptar también la referida división tripartita por disponerlo así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo...”

Obsecuentes con el artículo 116 constitucional, las Constituciones particulares de la República coinciden con él en dividir expresamente al poder público de la entidad federativa en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo hace el artículo 14 de la Constitución de Aguascalientes, el 11 de la de Baja California, el 39 de la de Baja California Sur, el 26 de la de Campeche, el 28 de la de Coahuila, el 20 de la de Colima, el 14 de la de Chiapas, el 31 de la de Chihuahua, el 28 de la de Durango, el 36 de la de Guanajuato, el 26 de la de Hidalgo, el 14 de la de Jalisco, el 34 de la del Estado de México, el 23 de la de Querétaro, el 17 de la de Veracruz, el 16 de la de Yucatán y el 25 de la de Zacatecas.

XII. LA CRISIS DE LA DIVISIÓN TRIPARTITA DEL PODER EN MÉXICO

A raíz de las reformas a los artículos 28 y 41 constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1993 y de 19 de abril de 1994, respectivamente, la división tripartita del poder público ha quedado desvirtuada con la aparición de la figura reconocida en la doctrina bajo la denominación de órgano constitucional autónomo, que en México personifican tanto el Banco de México como el Instituto Federal Electoral, ambos investidos de autoridad y previstos expresamente en la Constitución como autónomos, por cuya razón, en sus respectivas materias ellos son la máxima autoridad y, en consecuencia, no dependen de ninguno de los tres poderes enumerados en el artículo 49 constitucional.

En este orden de ideas, la Constitución particular del Estado de México –en contravención a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal y del 34 de la particular del Estado-, establece en su artículo 11: “La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales se realizarán por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, e integrado en la forma que exprese la ley de la materia”.

Sin incurrir en semejante contradicción entre sus propios preceptos, la vigente Constitución colombiana prevé la existencia de organismos constitucionales autónomos, en coexistencia con los tres órganos tradicionales del poder público, al disponer:

“Artículo 113. Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente par la realización de sus fines”.

XIII. ESTRUCTURA DEL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La configuración del órgano legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en la Constitución de 1917 –idéntica a la propuesta en el proyecto de Carranza- responde al modelo bicameral estadounidense –adoptado en México desde la Constitución de 1824-, por disponerlo así uno de sus pocos artículos intocados hasta ahora:

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Pese a su carácter bicameral, el Congreso general funciona en algunas ocasiones en sesión conjunta como cuerpo único, presidido siempre por el presente de la Cámara de Diputados en el recinto que ésta ocupe, en los casos especiales previstos en los artículos 69, 84, 85, 86 y 87, relativos:

-A la apertura de sesiones ordinarias del primer período de sesiones de cada año del Congreso (artículo 69).

-Al nombramiento de presidente interino o presidente sustituto de la República, según ocurra la falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo en los dos primeros o en los últimos cuatro años del período respectivo (artículo 84).

-Al nombramiento de presidente interino en caso de falta temporal del presidente de la República, o en caso de que no se presente el presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada (artículo 85).

-A la calificación de la causa de la renuncia al cargo del presidente de la República que sólo procederá si fuere por causa grave (artículo 86).

-A la protesta que el presidente de la República debe prestar al tomar posesión de su cargo, de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y

patrióticamente dicho cargo, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión (artículo 87).

En el derecho constitucional comparado es moneda corriente dentro de los órganos legislativos bicamerales, la reunión de ambas Cámaras en un cuerpo único para tratar o dar trámite a determinados asuntos, como ocurre, por ejemplo, con el órgano legislativo de Colombia, también organizado bajo el esquema bicameral, según previene su Constitución al disponer:

Artículo 141. El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al presidente de la República, para recibir a jefes de Estado o de gobiernote otros países, para elegir contralor general de la República y vicepresidente cuando sea menester reemplazar al electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135.

A. Composición de la Cámara de Diputados

De acuerdo a la versión original del artículo 51 de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados debía componerse de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años (artículo 51), a razón de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, y se determinó que los estados y territorios cuya población fuese menor de veinte mil habitantes, eligiesen cuando menos un diputado propietario (artículo 52); además, se elegía un suplente por cada diputado propietario (artículo 53); todos elegidos directamente en los términos previstos en la ley electoral (artículo 54).

En virtud de la reforma de 1933 al artículo 51 constitucional, se amplió de dos a tres años el período de duración en el cargo de diputados; en cuanto a la base numérica para la elección de diputados, se modificó sucesivamente para incrementarse: en 1928 a cien mil habitantes o fracción de cincuenta mil, en 1942 a ciento sesenta mil o fracción de ochenta mil, en

1960 a doscientos mil o fracción de cien mil, y en 1972 a doscientos cincuenta mil o fracción de ciento veinticinco mil.

Desde la promulgación de la Constitución hasta su reforma publicada el 22 de junio de 1963, la elección de los diputados se hizo con base en elecciones celebradas en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa.

La representación de las minorías en el órgano legislativo de México se introdujo formalmente durante el régimen presidencial del licenciado Adolfo López Materos, bajo un sistema electoral mixto, en parte de mayoría relativa y en parte de representación proporcional, este último asimilable al que la doctrina identifica como empírico de cuota fija, mediante la reforma del artículo 54 constitucional efectuada en 1963 –de la que derivó la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963-, de acuerdo con la cual la Cámara de Diputados debería integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa como con diputados de partido provenientes de los partidos de oposición, los cuales, si sus votos rebasaban el 2.5% de la votación nacional, podían obtener curules de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de veinte diputados, entre los de mayoría y los de partido.

Por nueva reforma del artículo 54 constitucional, publicada el 14 de febrero de 1972, el porcentaje de la votación nacional para obtener diputados de partido se redujo del 2.5% al 1.5% y el límite de la suma de diputados de ambos tipos se elevó a veinte a veinticinco.

En 1977 se reformaron los artículos 52, 53 y 54 constitucionales para modificar el esquema de composición de la Cámara de Diputados, a efecto de integrarla mediante un sistema de representación mixto, con trescientos diputados elegidos en distritos uninominales –cuando menos dos en cada Estado- según el principio de mayoría relativa, y hasta cien diputados elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el

sistema de listas regionales –cerradas y bloqueadas-, votadas en hasta cinco circunscripciones plurinominales, a través de la aplicación de las fórmulas electorales y procedimientos que determinase la legislación secundaria; sin que pudieran obtener curules de representación proporcional, tanto los partidos que alcanzaran sesenta o más de mayoría relativa, como los que no postularan candidatos por lo menos en cien distritos uninominales, o no obtuvieran una votación cuando menos equivalente al 1.5% de la total.

A consecuencia de nueva reforma constitucional efectuada en 1986, se aumentó a doscientos el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional –mediante el sistema de listas regionales cerradas y bloqueadas, votadas en cinco circunscripciones plurinominales-, sin alterar el número de los que debían elegirse por el principio de mayoría relativa; empero, los primeros dejaron de ser monopolio de los partidos de oposición, al permitirse que, en principio, todos los partidos con votación cuando menos equivalente al 1.5% de la total, pudieran beneficiarse con la asignación de curules por el principio de representación proporcional, sin que ninguno pudiera obtener más del 70%, o sean trescientos cincuenta asientos del total de quinientos de la Cámara.

Además, se introdujo en el inciso c) de la fracción IV del artículo 54 constitucional la llamada cláusula de gobernabilidad, merced a la cual:

Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

En 1993 se reformó nuevamente el artículo 54 constitucional a efecto de derogar, por antidemocrática, la llamada cláusula de gobernabilidad y de limitar a trescientos quince el número máximo de diputados que pudiera tener cualquier partido político.

Finalmente, en 1996 se reformó una vez más el artículo 54 constitucional, para: a) elevar del 1.5% al 2% el porcentaje de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, exigible a los partidos políticos para beneficiarse en el reparto de curules de representación proporcional; b) reducir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pudiera tener un partido político, c) que ningún partido pudiera tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de miembros de la Cámara de Diputados rebasara en 8% su porcentaje logrado en la votación nacional emitida a su favor, con la excepción –derivada del predominio del principio mayoritario en nuestro sistema electoral mixto- del partido político que, en razón de sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de asientos del total de la Cámara, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

La referida excepción hace posible, por ejemplo, que un partido, en una reñida contienda electoral, salga triunfador en todos los distritos uninominales y, a pesar de alcanzar sólo el 35% de la votación nacional, se le respeten las 300 curules –lo que representaría el 60% del total de asientos de la Cámara-, aun cuando ya no tendría derecho a diputados de representación proporcional por haber logrado el tope máximo de trescientos.

Los quinientos integrantes de la Cámara de Diputados resultan excesivos si se comparan con los cuerpos homólogos de otros sistemas bicamerales del continente; así, por ejemplo, en Estados Unidos de América cuya población equivale a dos veces y media la de México, la Cámara de Representantes se integra con cuatrocientos treinta y cinco miembros –sesenta y cinco

menos que los de nuestra Cámara de Diputados-, en tanto que en Argentina, cuya población es igual a un tercio de la mexicana, la Cámara de Diputados se integró en 1994 con 48 miembros, o sea, menos de la décima parte de su homóloga mexicana.

El crecimiento desmesurado de la Cámara de Diputados se puede interpretar como resultado de la conciliación entre los actores de un sistema de partido hegemónico que permitió a éste mantener su cuota de curules a repartir entre los sectores, organizaciones y tendencias de su esquema corporativo, a la vez que facilitó a los principales partidos de oposición alcanzar un número significativo de asientos en dicho cuerpo legislativo; ese procedimiento condujo a una transición democrática aún en proceso.

Empero, en la actualidad ya no es necesario mantener la gravosa carga fiscal sobre la población que representa una obesa Cámara de Diputados, por haberse extinguido la hegemonía permanente de un partido, lo que predica la conveniencia de reducir su número de curules para que se compadezca no sólo con la relación entre número de habitantes y de diputados existente en otros países de población numerosa, sino también con la situación de pobreza en que se debate más de la mitad de nuestra población; porque, además, es un hecho comprobado que no por duplicar el número de integrantes de miembros de un órgano legislativo se duplica, o cuando menos mejora un poco su productividad, su efectividad o la calidad de su actividad en el ejercicio de las funciones públicas a su cargo.

Por lo anterior me parece conveniente reducir a doscientos cincuenta el número de curules de la Cámara de Diputados, de las cuales la mitad podría discernirse por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y la otra mitad por el de representación proporcional.

En cuanto a la asignación de curules de representación proporcional, debería terminarse con el antidemocrático sistema que permite a las cúpulas de los partidos, colocar a sus incondicionales en los primeros lugares de sus respectivas listas cerradas y bloqueadas de candidatos en

las circunscripciones plurinominales, únicos que tienen razonables posibilidades de alcanzar un asiento en la Cámara de Diputados, bajo el referido principio electoral.

Para el efecto señalado en el párrafo anterior, podría emplearse el sistema vigente en el estado de Nuevo León para la integración de su Congreso local, conforme al cual, las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido serán asignadas a los candidatos que no habiendo obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos.

El mecanismo propuesto requeriría, en el supuesto de reducir a 250 el número de diputados, dividir al país en 125 distritos electorales uninominales, los que para la elección de diputados de representación proporcional se reagruparían en cinco circunscripciones plurinominales, cada una de las cuales comprendería todos los distritos electorales de varias entidades federativas para elegir un promedio de veinticinco diputados, de suerte que no emplearían listas electorales sino que, como se expuso en el párrafo anterior, de los mismos candidatos postulados en los distritos electorales, saldrían los ocupantes de las curules de representación proporcional, lo que equivale a que los candidatos no sólo compitan con los de los otros partidos sino con los del propio, pues resultarían electos los que alcanzaran las votaciones mayores.

1. La Auditoría Superior de la Federación

En los términos del artículo 79 constitucional, la Cámara de Diputados tiene como apéndice –para la revisión de la Cuenta Pública- a la entidad de fiscalización superior, con autonomía técnica y de gestión, que la ley eufemísticamente denomina Auditoría Superior de la Federación, dado que ni es, en rigor, superior, ni tampoco, en sentido estricto, autónoma, habida cuenta que, como prevén la fracción II del artículo 74 constitucional y de los artículos 66, 67, 90, 91 y 92 de la Ley de Fiscalización Superior, dicha entidad queda sometida y subordinada a la Unidad de Evaluación y Control

de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, cuyas atribuciones incluyen las de imponer sanciones a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, incluido su titular.

En tal circunstancia, la Auditoría Superior de la Federación puede ser influenciada por los intereses partidistas del grupo parlamentario que constituye mayoría de la Cámara de Diputados, o de no existir mayoría, por varias fracciones que de común acuerdo se propongan influir en la actuación de dicha entidad de fiscalización, por lo que convendría configurarla como un órgano constitucional autónomo, a salvo de la influencia de los intereses partidistas para garantizar su imparcialidad y autonomía.

Otro factor que contribuye a restringir la autonomía e imparcialidad de la Auditoría Superior de la Federación, es el procedimiento establecido para la designación de su titular, en cuya virtud la Comisión de Vigilancia convoca públicamente a los interesados en ocupar el cargo, a presentar solicitud para tal efecto, dentro del plazo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, concluido el cual la Comisión, dentro de un término de cinco días revisa y analiza las solicitudes recibidas, para luego, dentro de los siguientes cinco días, entrevistar por separado para su evaluación a los candidatos que en su opinión sean idóneos para conformar una terna, integrada la cual, la propondrá, mediante dictamen, al Pleno de la Cámara de Diputados, para que ésta, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, elija a quien ha de ser el auditor superior de la Federación.

El riesgo de politización de la designación del auditor superior de la Federación, mediante el procedimiento en vigor es evidente, por lo que se sugiere modificarlo parcialmente, manteniendo la convocatoria pública y la autopostulación de los candidatos, para integrar una relación de los que hubieren satisfecho los requisitos en el artículo 73 de la Ley de la Auditoría Superior de la Federación, para luego, mediante insaculación, escoger a quien ha de ser el auditor superior de la Federación, quien, de esa manera

no deberá el cargo a ningún partido político, grupo parlamentario o persona, lo que fortalece su imparcialidad, independencia de criterio y autonomía.

El procedimiento propuesto convendría establecerlo no sólo para la designación del auditor superior de la Federación, sino también para el nombramiento de otros servidores públicos de elevado rango, como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el procurador general de la República, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el gobernador del Banco de México, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, entre otros.

2.- La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia

Vengo a sugerirlo, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, es superior a la llamada Auditoría Superior de la Federación, habida cuenta de las atribuciones que le confiere el artículo 92 de la Ley de Fiscalización Superior, las que consisten en:

- I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.
- II. A instancia de la Comisión de Vigilancia, podrá practicar por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta.
- III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del auditor superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los

términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- IV. Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales.
- VI. A Instancia de la Comisión de Vigilancia, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.
- VII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación.
- VIII. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- IX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- X. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del auditor superior de la Federación que contravengan las disposiciones de esta Ley, en cuyo caso dicha Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente.

B.- Composición del Senado.

De acuerdo con el texto original de sus artículos 56, 57 y 58, la Constitución de 1917 dispuso integrar al Senado, conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada estado, a los que –como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857- se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa para un período de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años, y elegir un suplente por cada senador propietario.

De tal suerte, se aprovechó el modelo estadounidense de conciliar en la integración del Congreso, el punto de vista de los estados de población numerosa para integrar la Cámara de Diputados en razón del número de habitantes de cada entidad federativa, con el planteamiento de los estados de escasa población para conformar el Senado bajo la fórmula igualitaria de dos senadores por estado, sin importar su número de habitantes, a los que en la versión mexicana se agregaron dos por el Distrito Federal.

Merced a la reforma efectuada en 1933, el artículo 56 constitucional se modificó para renovar la totalidad del Senado cada seis años, lo que implicó aumentar a seis años el término de ejercicio del cargo senatorial; asimismo, el artículo 58, con el propósito de aprovechar el 59 para prohibir la reelección inmediata de los legisladores federales.

La reforma de 1986 modificó al artículo 56 constitucional para regresar al sistema de renovación del Senado por mitad, de suerte que cada tres años debía elegirse un senador por cada Estado y otro por el Distrito Federal.

En 1993 una nueva reforma al artículo 56 constitucional regresó a la renovación total del Senado cada seis años y duplicó el número de senadores, o sean, cuatro por cada Estado y por el Distrito Federal –ciento veintiocho en total-, de los cuales tres debían elegirse por el principio de mayoría relativa y el cuarto por el mecanismo de primera minoría, conforme al cual se asignaba

dicho escaño al partido que ocupara el segundo lugar en el número de votos obtenidos en la entidad.

Por último, en 1996 se reformó de nueva cuenta el referido artículo 56 para modificar el procedimiento de elección de los senadores a efecto de establecer que a cada Estado, lo mismo que al Distrito Federal, les corresponde elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría; a esos noventa y seis senadores se agregan otros treinta y dos que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, que comentaremos en el capítulo décimo.

Por razones semejantes a las que determinaron el crecimiento desmesurado de la Cámara de Diputados, se duplicó el número de miembros del Senado para llegar a ciento veintiocho senadores y convertirlo en el más numeroso del continente, pues el Senado estadounidense sólo tiene cien y el de Brasil sesenta y nueve senadores, para citar únicamente los casos de los países americanos de mayor población y extensión territorial, los que por cierto tienen adoptada la forma federal de Estado.

Más, el Senado mexicano no sólo adolece de un número excesivo de miembros, con la inherente carga fiscal para la población, sino que su composición actual rompe con la tradición establecida a partir de la Constitución de 1824 –vigente en Argentina, Brasil y Estados Unidos– consistente en la representación paritaria de las entidades federativas, cancelada por la elección de los senadores plurinominales. En Brasil, por ejemplo, el artículo 46 constitucional establece:

El Senado Federal se compone de representantes de los estados y del Distrito Federal, elegidos según el sistema mayoritario.

- 1º Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres senadores, con un mandato de ocho años.
- 2º La representación de cada Estado y del Distrito Federal será renovada cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente

3º Cada senador será elegido con dos suplentes.

Así pues, en cuanto a la composición del Senado mexicano podemos advertir una evolución radical, toda vez que de la Cámara de Senadores prevista en la Constitución de 1824, inspirada en la propuesta de Connecticut adoptada por la Constitución estadounidense de una representación territorial paritaria de los estados suscriptores del pacto federal, nombrados por sus respectivas legislaturas –a diferencia de la representación poblacional proporcional de la cámara colegisladora, mediante diputados elegidos bajo el principio de mayoría- hemos llegado en la actualidad de un Senado obeso en demasía, en el que además de senadores elegidos en los estados bajo el principio de mayoría relativa, tienen cabida los de primera minoría, así como miembros designados por ambos principios en los comicios del Distrito Federal, y 32 miembros más, elegidos bajo el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal electoral.

Criticase la nueva composición de la Cámara de Senadores porque, según se argumenta, atenta contra el sentido histórico y federalista del Senado, en razón de que éste representa teórica y prácticamente, el sentido del pacto federal, conforme al cual todos los estados son iguales, de donde su representación debe ser paritaria; se agrega que la voluntad de los estados federados es determinante para la configuración del Senado, así lo acredita su origen lo mismo en Estados Unidos que en México, habida cuenta que en los dos países los senadores eran designados por las legislaturas de cada uno de los estados, sin que hubiera senadores por el distrito Federal de ambos países.

Por el contrario se recurre al derecho comparado para evidenciar cómo diversos países que han optado por la forma federal de Estado, Alemania por ejemplo, no adoptan una representación igualitaria, y en algunos de ellos, Canadá entre otros, ni siquiera se designa a los senadores mediante elección popular; además, desde 1874 se ha reconocido en México el derecho de los habitantes del Distrito Federal a elegir senadores.¹

¹ Véase Andrade Sánchez, Eduardo, “La nueva configuración del Senado”, Revista del Senado de la República, México, vol. 2, núm. 5, octubre-diciembre de 1996.

Como quiera que sea, la configuración actual del Senado mexicano es producto de una demanda ciudadana para democratizar nuestras instituciones fundamentales, de ahí la actual apertura y pluralidad del Senado, condensadas por los diversos partidos políticos; empero, con afán de reducir el número excesivo de sus miembros y terminar con las críticas basadas en tradiciones y razones históricas, sería conveniente adoptar un esquema que permita disminuir a la mitad el número de senadores, sin menoscabo de la apertura y la pluralidad de la institución, para lo cual 32 senadores se elegirían bajo el principio de mayoría relativa, uno por cada estado y uno por el Distrito Federal, en tanto que otros 32 senadores resultarían elegidos por el principio de representación proporcional.

Lo anterior se puede lograr a través de un procedimiento en el que la elección de 32 senadores –uno por cada estado y otro por el Distrito Federal- mediante el principio de representación proporcional se concilie con la representación paritaria territorial, de suerte que cada uno de los treinta y dos senadores de representación proporcional, lo sea por una entidad federativa diferente, para que cada una de ellas tenga un senador electo por el principio de mayoría relativa y otro bajo el principio de representación proporcional, lo cual sería posible, por ejemplo, postulando cada partido contendiente a un candidato a senador de representación proporcional en cada entidad federativa, en suma, 32 candidatos por partido en una sola circunscripción plurinominal electoral nacional.

Para el efecto anterior, podría diseñarse una fórmula electoral inspirada en la conocida como Hare-Andrae, que analizaremos en el capítulo décimo, para obtener un cociente natural o simple, proveniente de dividir la suma de los votos válidos obtenidos por los partidos con derecho a asignación de escaños – los que hubieran obtenido votación superior al dos por ciento de la votación válida registrada en la circunscripción plurinominal nacional- entre 32, o sea el número de escaños a repartir; a cada partido se le otorgarían tantos asientos en el Senado, como número de veces contuviera su votación el cociente

electoral simple o natural así obtenido; si quedaran escaños por repartir, se asignarían por el procedimiento del resto mayor.

En una primera aproximación al proceso de reparto de escaños de representación proporcional, se puede pensar, por ejemplo, en iniciar con los del partido político que obtuviera el mayor número de ellos, para lo cual específicamente se tomarían los correspondientes a las entidades federativas donde hubiera obtenido los porcentajes más altos de su votación nacional, para después continuar con la adjudicación de los asientos del partido que siguiera en número de senadurías de representación proporcional alcanzadas, al que se le asignarían los escaños que le correspondieran, para lo cual se tomarían los de las entidades cuyo segundo escaño aún no se hubiese asignado, en que hubiera obtenido sus porcentajes de votación más elevados, y así sucesivamente con los demás partidos, al último de los cuales le correspondería el o los escaños pendientes de repartir.

C. Composición de los Órganos Legislativos en las Entidades Federativas

Como en el caso de la división de poderes, el artículo 116 de la Constitución federal vulnera la soberanía concerniente al régimen interior de los estados de la República, por imponer al constituyente local los modelos de composición, organización y funcionamiento de los órganos locales de gobierno; respecto del órgano legislativo –que implícitamente ordena sea unicameral- dispone:

Artículo 116. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas...

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve, en aquellos cuya población exceda por este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes...

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo...

Así pues, los órganos legislativos de los estados de la República habrán de ser unicamerales y se compondrán de diputados elegidos, unos, por el principio de mayoría relativa y, otros, bajo el principio de representación proporcional; cabe recordar que el sistema unicameral de los órganos legislativos locales proviene desde los primeros años de la República, pues con raras excepciones, como las de Durango, Oaxaca, Veracruz y Yucatán que en esa época llegaron a disponer el esquema legislativo bicameral que incluía un Senado local, los demás estados siempre han integrado sus asambleas legislativas locales con una sola Cámara, generalmente llamada Congreso, con algunas excepciones como las de los estados de México y de Zacatecas, en que oficialmente se denomina legislatura del Estado.

A diferencia de la Constitución mexicana, la Constitución de la Nación Argentina no impone a las provincias ningún modelo para la composición del órgano legislativo local, por lo que algunas han optado por el esquema unicameral y otras han adoptado el bicameral, este último, a juicio de Humberto Quiroga Lavié: "no tiene demasiado sentido, salvo que el Senado provincial

reflejase el mapa regional de la provincia. Eso se puede arreglar con el sistema electoral uninominal que tiene por efecto la descentralización del poder político”.²

En México, la idea del adoptar el sistema bicameral para la integración de los órganos legislativos de los estados, reaparece de vez en cuando, por ejemplo, en 1987 Manuel Uribe Castañeda propuso “el establecimiento de una doble cámara en cada uno de los congresos locales, de manera que una de éstas se forme única y exclusivamente de representantes de municipios o de las entidades municipales”.³

La composición actual de las legislaturas de los estados con diputados de mayoría relativa y de representación proporcional se detalla en el cuadro siguiente:

² Quiroga Lavié, Humberto, Constitución de la nación Argentina comentada, 3ª ed. Buenos Aires, Zavallía, 2000, p. 35

³ Uribe Castañeda, Manuel, “El bicammarismo en los congresos de las entidades locales”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, núms. 26-28, abril-diciembre de 1987, p. 253.

Estado	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total posible
Aguascalientes	18	hasta 9	27
Baja California	16	hasta 9	hasta 25
Baja California Sur	15	Hasta 6	hasta 21
Campeche	21	14	35
Coahuila	20	hasta 12	hasta 32
Colima	16	hasta 9	hasta 25
Chiapas	24	hasta 19	hasta 40
Chihuahua	22	11	hasta 33
Durango	15	10	25
Guanajuato	22	hasta 14	hasta 36
Guerrero	28	hasta 18	hasta 46
Hidalgo	18	11	29
Jalisco	20	20	40
México	45	30	75
Michoacán	18	hasta 12	hasta 30
Morelos	18	12	30
Nayarit	18	hasta 12	hasta 30
Nuevo León	26	hasta 16	hasta 42
Oaxaca	25	hasta 17	hasta 42
Puebla	26	hasta 13	hasta 39
Querétaro	15	10	25
Quintana Roo	15	10	25
San Luis Potosí	15	hasta 12	hasta 27
Sinaloa	24	16	40
Sonora	21	hasta 12	hasta 33
Tabasco	18	13	31
Tamaulipas	19	13	32
Tlaxcala	19	13	32
Veracruz	hasta 36	hasta 24	hasta 60
Yucatán	15	10	25
Zacatecas	18	12	30

En el caso de Veracruz, el nuevo texto del artículo 21 de la Constitución local no determina el número de diputados que habrá de integrar el Congreso del Estado, por lo que corresponde al legislador ordinario hacerlo, empero fija en 60 el número máximo de diputados, de los cuales el 60% será de mayoría relativa y el 40% de representación proporcional; de igual manera limita el número de diputados que por este último principio se puedan asignar al partido mayoritario –cuatro o cinco-, según se integre el Congreso con menos o con más de 50 diputados.

“Lo anterior –opina el doctor Francisco Berlín Valenzuela- constituye indudablemente un avance significativo en la técnica constitucional empleada, ya que se evitará a futuro que se esté modificando la Constitución cada vez que se quiera variar el número de diputados que integre el Congreso, pues tal determinación se hará solamente en la ley reglamentaria”.⁴

D. Organización Administrativa del Senado

En los términos del artículo 106 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores cuenta con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos –de la que depende la Tesorería de la Cámara-, y de las unidades administrativas que acuerde la mesa directiva, las que dependerán de ésta.

Los titulares de ambas secretarías generales del Senado, así como el tesorero de esta Cámara, son propuestos por la mesa directiva al Pleno, el que los nombra de entre ellos, por mayoría de los senadores presentes; duran en el desempeño del cargo durante toda la legislatura, aun cuando pueden ser removidos por causa grave calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el pleno, y pueden ser ratificados por la siguiente legislatura.

I. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios

En términos generales, las funciones de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios son parecidas a las atribuidas a la Secretaría de Servicios

⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, “Nuevos contenidos constitucionales para el estado de Veracruz”. Derecho constitucional estatal, en Francisco José de Andrea Sánchez (coord). México, UNAM, 2001.

Parlamentarios de la Cámara de Diputados, y concretamente consisten en las siguientes:

- Asistir a la mesa directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno.
- Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos a la mesa directiva y llevar un control del registro de los mismos.
- Asistir a los secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno.
- Auxiliar al presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada período de sesiones.
- Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos.
- Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la mesa directiva y las comisiones de la Cámara y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados.
- Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.
- Las demás que se deriven de la Ley Orgánica del Congreso General del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo y de los acuerdos de la mesa directiva de la Cámara.

2. La Secretaría General de Servicios Administrativos.

En términos generales, corresponde a la Secretaría General de Servicios Administrativos del Senado la administración de los recursos humanos y materiales de esta Cámara; además de los servicios generales, de informática,

jurídicos y de seguridad, así como los servicios financieros, toda vez que la Tesorería de la Cámara depende de esta Secretaría.

3. Los contratos de la Cámara de Senadores

La contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas de la Cámara de Senadores se rige por su propio Manual de Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas, en cuya introducción se establece:

“La Secretaría General de Servicios Administrativos, con fundamento en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, formula el presente Manual de Normas, el cual tiene como objeto lograr una operación ágil, eficiente y eficaz que permitan proporcionar los bienes, servicios y obras que requiere la Cámara de Senadores para el desarrollo de sus funciones, en términos de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Sin embargo, el artículo 108 de la invocada Ley Orgánica del Congreso General no puede servir de fundamento válido para la expedición del referido Manual de Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas del Senado de la República, porque si bien es cierto que el citado ordenamiento legal faculta a las secretarías generales de dicha cámara a formular normas administrativas de carácter interno, cuya observancia se constriñe a los senadores y a los servidores públicos adscritos al Senado, el manual en comentario pretende ser obligatorio no sólo a los miembros y al personal al servicio de la Cámara de Senadores sino a particulares ajenos a la misma, como es el caso de sus proveedores y contratistas, con lo que la Secretaría General de Servicios Administrativos se arroga facultades que son exclusivas del Congreso de la Unión.

En efecto, el Manual en comentario previene en su normas 19, que cuando no resulte idóneo celebrar licitación pública para asegurar las mejores condiciones para el Senado, en cuanto a precio y demás circunstancias pertinentes, sus

contratos podrán adjudicarse mediante procedimientos de invitación o adjudicación directa, conforme a ciertos requisitos señalados en la propia norma, cuando tales excepciones a la obligación de licitar mediante convocatoria pública la adjudicación de contratos administrativos relativos a las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios y obras públicas, sólo pueden ser establecidas en las leyes, según lo dispone expresamente el párrafo tercero del artículo 134 constitucional.

En los términos del manual de referencia, “La invitación es el procedimiento alternativo a la licitación pública y se aplicará por la Unidad Operativa para adjudicar contratos sin necesidad de realizar convocatoria pública, sujetándose a las formalidades establecidas en el presente capítulo en lo que aplique”. En tanto que: “La adjudicación directa es el procedimiento a través del cual la Cámara adjudica de manera expedita un contrato a un proveedor, arrendador, prestador de servicios o contratista idóneo, previamente seleccionado a juicio de la Unidad Operativa, en virtud de materializarse alguno de los supuestos establecidos en las fracciones respectivas de la norma 19”.

Semejante situación irregular que prevalece en la adjudicación de los contratos administrativos del Senado debe ser corregida, por lo que, en obvio de repeticiones innecesarias, se reiteran las sugerencias expuestas al analizar los contratos de la Cámara de Diputados.

E. Situación laboral de los trabajadores del Senado

Los trabajadores de la Cámara de Senadores guardan una situación laboral muy semejante a los de la Cámara de Diputados, tanto en lo relativo a los de base como a los de confianza, por lo que se omite un análisis particular de dicha situación que resultaría repetitiva, por lo que hace remisión a lo expresado al respecto, en la parte relativa a la Cámara de Diputados.

El artículo 71 está ubicado en el capítulo II del título tercero de la Constitución, denominado “Del poder legislativo”, y forma parte de su sección II, intitulada “De la iniciativa y formación de las leyes”. Este precepto otorga la facultad de

iniciar leyes o decretos, de manera exclusiva, al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Además, establece que las iniciativas que presenten el titular del poder ejecutivo, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos, deberán ser turnadas a la comisión, en tanto que deja al reglamento de debates la determinación del trámite que han de seguir las provenientes de los diputados o los senadores.

En este artículo se instituye la primera etapa de la acción legislativa, sin la cual no es posible todo el proceso de creación del orden legal, que comienza precisamente con el acto de presentación ante el Congreso, de los proyectos de leyes o decretos.

Dados los términos en que el artículo 71 establece el derecho de iniciativa, los particulares carecen de la mencionada facultad, aun cuando, de acuerdo con el artículo 61 del reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión, las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades no mencionadas en el precepto constitucional, deben pasar directamente a la comisión que corresponda, la que dictaminará si son de tomarse o no en consideración.

El artículo 71, está relacionado con los siguientes preceptos: con el 50, que establece que el poder legislativo se deposita en un congreso general integrado por dos cámaras; con el 65, fracción III, que obliga al Congreso a estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley; con el 66, referente al período de sesiones ordinarias del Congreso, dentro del cual se deben tratar los asuntos mencionados en el precepto anterior; con el 70, que dispone que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto; con el 72, que establece la tramitación requerida para la formación de las leyes; con el 73, que consigna las facultades del Congreso; y con el 89, cuya fracción XX alude a las demás facultades y obligaciones conferidas expresamente por la Constitución al presidente de la República, dentro de las cuales está la de iniciar leyes.

Este artículo tiene como antecedente, el del mismo número del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, inspirado, a su vez, en el 65 y 66, reformados, de la ley fundamental de 1857.

Algunas constituciones latinoamericanas otorgan el derecho de iniciativa para la formación de leyes al poder judicial y a los particulares, como las de Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. Los textos relativos pueden consultarse en las apostillas. Las constituciones de Italia y de la República Española conceden al pueblo la facultad de iniciar leyes.

XIV. PRINCIPALES ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Primer antecedente: Artículo 15 y 132 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey. Artículo 132. Todo diputado tiene la facultad de proponer a las cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde.

Segundo antecedente: Artículo 123 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814: Cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde.

Tercer antecedente: Bases tercera y octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823: Base tercera. Parte conducente. El cuerpo legislativo o Congreso nacional... debe,.. dictar por la iniciativa de sus individuos o de los senadores,

las leyes y decretos generales que exija el bien nacional. Base octava. Parte conducente. El Senado... debe... proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto (conservación del sistema constitucional).

Cuarto antecedente: Artículo 41 y 52 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824: Artículo 41. Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva cámara. Artículo 52. Se tendrán como iniciativas de ley o decreto: 1º Las proposiciones que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendaré precisamente a la Cámara de Diputados. 2º. Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los estados dirijan a cualquier de las cámaras.

Quinto antecedente. Artículos 226 al 30 de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836; Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes: I. Al supremo poder ejecutivo y a los diputados, en todas materias. II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo. III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. Artículo 27. El supremo poder ejecutivo y la alta Corte de Justicia podrán, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla. Artículo 28. Cuando el supremo poder ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquella y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa. Artículo 29. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que

elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones. Artículo 30. Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los elevará a iniciativa.

Sexto antecedente. Artículos 45 al 47 del Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840: Artículo 45. Corresponde la iniciativa de las leyes y decretos en todas materias al supremo poder ejecutivo, a los diputados y a las juntas departamentales. Artículo 46. Las corporaciones y ciudadanos particulares podrán dirigirse al Congreso, en los términos que dispongan las leyes para recabar aquellas resoluciones que sean de su interés peculiar y del resorte del poder legislativo, o para ilustrar alguna materia que ya esté iniciada. Fuerza de estos casos, si les ocurriere algún proyecto de ley o decreto, lo presentarán a cualquiera de los funcionarios que tienen la iniciativa, para que lo hagan suyo, si lo estimaren conveniente. Artículo 47. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas del supremo poder ejecutivo, ni aquellas en que convenga la mayoría de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo califique la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que aquella elegirá al principio de cada bienio.

Séptimo antecedente. Voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840: Sexagésimo cuarto párrafo. Todo mexicano tiene derecho de dirigir sus proyectos y peticiones a la Secretaría de la Cámara de Diputados, y esta luego que los reciba los pasará a la comisión de peticiones que como hasta aquí se seguirá nombrando para sólo este objeto, la que consultará a la cámara, si son o no de tomarse en consideración. Sexagésimo quinto párrafo. Corresponde la iniciativa de las leyes: primero, a los diputados: segundo, al supremo poder ejecutivo, y las juntas departamentales sin excepción de materias: tercero, a la Suprema Corte de Justicia en todo lo relativo a la administración de su ramo. Sexagésimo sexto párrafo. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de

los poderes ejecutivo y judicial, ni las que se presenten firmadas por cinco diputados, ni aquellas en que convenga un tercio de las juntas departamentales. Sexagésimo séptimo párrafo. En las iniciativas sobre administración de justicia se oirá a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, arbitrarios o impuestos a las juntas departamentales, sin perjuicio de que aquellas y éstos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés común lo exigieren.

Octavo antecedente. Artículos 63 y 64 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842: Artículo 63. Corresponde la iniciativa de las leyes: I. Al presidente de la República, asambleas departamentales y diputados, en todas materias: II. A la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo. Artículo 61. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, las que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Noveno antecedente. Artículos 40 y 41 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año: Artículo 40. Toca la iniciativa de las leyes, al presidente de la República y a las legislaturas de los estados. Los diputados tienen el derecho de hacer proposiciones. Artículo 41. Una ley arreglará el derecho de petición, considerándolo como privativo del ciudadano mexicano, meramente individual e incapaz de ejercer colectivamente.

Décimo antecedente. Artículos 53 y 54 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842: Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, y a las asambleas departamentales en todas materias; y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo. Artículo 54. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial generales las

que se presenten firmadas por cinco diputados, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Undécimo antecedente. Artículos 53 y 54 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, 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: Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo. Artículo 54. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Duodécimo antecedente. Artículo 65 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856: El derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Unión, a los diputados al Congreso federal, y a las legislaturas de los estados. Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857; Artículo 65. El derecho de iniciar leyes compete: I. Al presidente de la Unión. II. A los diputados al Congreso federal. III. A las legislaturas de los estados. Artículo 66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Decimocuarto antecedente. Reforma del artículo 65 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874: El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al presidente de la Unión. II. A los

diputados y senadores al Congreso general. III. A las legislaturas de los estados.

Decimoquinto antecedente. Reforma del artículo 66 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Decimosexto antecedente. Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916: Artículo 71 del Proyecto. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al presidente de la Unión. II. A los diputados y senadores al Congreso general. III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe al reglamento de debates.

Debates

Congreso Constituyente de 1856. Este artículo, que corresponde al 65 y 66 de la Constitución de 1857, se presentó como artículo 65 en el Proyecto de Constitución de 1856, cuyo texto puede ser consultado en el deudécimo antecedente, apostilla 14.

En la sesión del 14 de octubre de 1856, se presentó en los siguientes términos el artículo 66: El derecho de iniciar leyes compete al presidente de la Unión, a los diputados al Congreso federal y a las legislaturas de los estados.

El señor Ruiz quería que el derecho de iniciativa se hiciera extensivo al poder judicial, y los señores Arriaga y Moreno contrariaron esta pretensión.

El artículo fue aprobado por unanimidad de los 80 diputados presentes.

En la sesión del 24 de noviembre de 1856, se presentó el artículo 69 en los siguientes términos: Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión: las que presentaren los diputados se sujetarán a los trámites que designe el reglamento.

El señor Ruiz pregunta qué suerte ha corrido su adición sobre que el poder judicial tenga la facultad de iniciativa.

El señor Mata contesta que la comisión se ha ocupado de los artículos devueltos o retirados, dejando para después las adiciones: pero anuncia que el dictamen será contrario a las ideas del señor Ruiz.

El artículo es aprobado por 79 votos contra 1. (Artículo 66 de la Constitución).

Este dato sobre la votación fue tomado, junto con todo lo transcrito, de la Historia del Congreso Constituyente de Francisco Zarco, y discrepa de la noticia aportada por el acta oficial correspondiente que registra 80 votos contra 1.

Congreso Constituyente de 1916. Este precepto se presentó como artículo 71 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, cuyo texto puede ser consultado en el decimosexto antecedente, apostilla 18.

En la 32ª sesión ordinaria celebrada el sábado 6 de enero de 1917 se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 71 del Proyecto de Constitución: "Ciudadanos diputados: El artículo 71 del proyecto del ciudadano primer jefe, es la concentración textual de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857, sin otra variante que expresarse ahora en un solo artículo las ideas que en la Constitución de 1857 estaban contenidas en dos.

“Durante el tiempo que los artículos 65 y 66 de la Constitución normaron la iniciativa de las leyes, ninguna dificultad presentó la observancia de estos preceptos, y en tal virtud se propone a la honorable asamblea que apruebe el artículo del proyecto del ciudadano primer jefe, con el preámbulo respectivo, en los siguientes términos:

“De la iniciativa y formación de las leyes: Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos, compete: I. Al presidente de la Unión. II. A los diputados y senadores al Congreso general, y III. A las legislaturas de los estados. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 4 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez. Heriberto Jara. Agustín Garza González. Arturo Méndez. Hilario Medina”.

Sin discusión y por unanimidad fue aprobado el artículo 71. El texto del artículo aprobado es el vigente (2007).

CAPÍTULO TERCERO LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO

En el presente capítulo analizaremos de una forma sencilla y descriptiva, de ningún modo exhaustiva, la regulación de las comisiones de investigación en algunos ordenamientos constitucionales, con el fin de conocer cómo se crean, funcionan y actúan las mismas. Este amplio abanico de ordenamientos –que para una mejor comprensión hemos dividido en países de common law y sistema continental europeo- nos darán los elementos necesarios para configurar, más adelante, nuestro propio modelo sobre estas comisiones y poder así abordar de una manera más completa el estudio de las comisiones de investigación en los sistemas jurídicos de España y México.

XV. GRAN BRETAÑA

A. Comisiones similares pero diferentes a los select committees

Antes de iniciar el estudio concreto de los select committees en el Parlamento inglés, es necesario distinguirlos de dos figuras con las que frecuentemente son confundidos: por un lado, los select committees related to government departments y, por el otro, los royal committees. Empecemos por estos últimos para acometer más adelante, y en el ámbito de la reforma al Reglamento de la Cámara de los Comunes de 1979, aquellos.

B. Royal committees

Lo primero que tenemos que decir en relación con los royal committees es que, en sentido estricto, no se trata de comisiones parlamentarias; sus miembros son nombrados por la Corona Británica entre personas competentes y conocedoras de materias determinadas, que serán objeto del trabajo de la comisión. Generalmente sus miembros son elegidos, no por criterios políticos sino mediante criterios objetivos, v.g. su vinculación al tema.

Este tipo de comisiones suelen, con alguna frecuencia, dar cabida a personas vinculadas o representantes de quienes han resultado afectados por el tema sujeto a examen.

El royal committee¹ es un instrumento que permite conocer con mayor cercanía una realidad concreta, lo más objetivamente posible, a fin de adoptar en un futuro medidas legislativas. La mayor parte de la legislación social del siglo pasado se debe a los resultados obtenidos por estas comisiones, tal es el caso de la ley de pobres, así como de la legislación en materia de salud pública, administración local, vivienda, industria, etcétera.

C. Select Committees related to government departments

Para acometer el estudio de este tipo de comisiones, es necesario recurrir a la historia, ya que las mismas son, como sostiene Rush, “producto de una serie de experimentos”.²

Alrededor de 1930 el Parlamento británico reflexionó detenidamente sobre la forma en que debía analizar y controlar las actividades del gobierno, ya que paulatinamente veía mermadas importantes funciones en diversas áreas. Producto de esta reflexión crítica, en 1931 el select committee on procedure propuso varias reformas radicales, que si en su momento no fueron aceptadas, con posterioridad han sido reconsideradas y adaptadas hasta configurar el actual sistema de comisiones en la Cámara de los Comunes.

La propuesta principal de F.W. Jowett consistía en la creación de un gran número de comisiones especializadas, es decir, se prefiguraba un sistema de comisiones que duraran toda la legislatura, que interesaran diversos sectores administrativos y examinaran y vigilaran la acción de la administración. A pesar

¹ Sobre este tipo de comisiones puede verse Tood, A. On paliamentary Government in Inngland, Longmans, 1887, p. 431 y, más recientemente, Jennings Ivor, Parliament, 2ª ed. Cambridge University Press, 1970, t. I. p. 211.

² Rush, Michael, “Las comisiones en el Parlamento de Reino Unido”. Las comisiones parlamentarias... cit. p. 196

de lo novedoso de la propuesta, ésta no recibió el consenso suficiente para su aprobación.

Así las cosas, es fácil entender las críticas que hacia S. A. Smith al sostener que durante esos años existía una gran debilidad en la Cámara de los Comunes y era irrelevante el rol o papel parlamentario, privando al mismo de responsabilidad directa. Incluso, el Parlamento no contaba con ningún modo apropiado para vigilar la responsabilidad de la administración pública.³

Hacia los años sesenta, como señala Bercusson, se conoció una “nueva onda reformista”, basada en el modelo Westminster y en la búsqueda de una utilización amplia de comisiones electas para el control de departamentos gubernativos y sectores de responsabilidad del gobierno. La reforma apuntaba hacía un número de sessional select committees, que se constituían como un órgano casi permanente nombrado con ocasión de cualquier sesión parlamentaria.⁴

Diez años más tarde, con las elecciones parlamentarias de 1970 se hizo un reexamen de la utilización de estos select committees. Como resultado del mismo, solo permaneció el public accounts committee, mientras que los select committees on statutory instruments, nationalised industries, science and technology, race relation and inmigration e scottish affaire, fueron constituidos nuevamente.

Aunque parezca reiterativo, es necesario destacar que la experiencia de estos sessional select committees no corresponde al modelo de comisiones parlamentarias de investigación si aplicamos el concepto que de las mismas hemos venido sosteniendo hasta aquí. Sin embargo, parece interesante destacar algunos de sus caracteres más importantes porque son, justamente, algunos de éstos los que pueden confundirse con las atribuciones de los select committees.

³ Smith S. A. *Constitutional and Administrative Law*. 2a. ed. London, 1973, p. 293.

⁴ Bercusson, Brian, “Le comisión parlamentari d’inchiesta nell Dirino Costituzionale Británico”, *Le inchieste delle Assemblee parlamentari...* cit, p. 335.

Los sesional select committees son investigadores en el sentido en que indagan pero casi en exclusiva a la administración financiera, son preparatorios en el sentido que no están dotados de poderes de decisión. La principal desviación del modelo anterior consiste en la posibilidad de calificarlos como excepcionales o temporales,⁵ en cuanto a la temporalidad los select committees on public account y los select committees estimates son permanentes.

Las presiones que inicialmente se manifestaron con ocasión de la reforma de 1960 fueron aumentando, superando incluso la división partidista. En 1976 la propuesta de reforma de organización del Parlamento partió del gobierno, se votó la creación de una comisión para una revisión radical de los sesional select committees y de su procedimiento. En 1978, el select committee on procedure propuso la modificación esencial del sistema de los select committees y con el consenso del gobierno se instituyó un nuevo sistema el 26 de junio de 1979. Esta es la reforma a la que hacemos referencia, anteriormente, y que afectó, como veremos más adelante, al modelo del select committees.

Como resultado de dicha reforma permanecieron once comisiones de lo que podíamos llamar viejo sistema (es decir, sesional select committees) o de comisiones especiales y se establecieron catorce select committees related to government departments (es decir, comisiones o comités por departamentos gubernamentales), pero los cambios en el número de departamentos del gobierno aumentó su número hasta dieciséis.⁶ Los poderes conferidos a estos últimos select committees los asemejan más al concepto de lo que en el sistema continental se conoce como comisiones permanentes.

Se continua vigilancia sobre la labor de determinados departamentos contrasta en modo visible con la actividad excepcional que ejercían las anteriores. Siguiendo a Bercusson, podemos señalar que el carácter investigador de estos

⁵ Bercusson, Brian, op. Cit. p. 333

⁶ Rush, Michael, op. Cit. p. 196

nuevos select committees related to government departments acreció de forma significativa respecto a la práctica precedente en los siguientes aspectos:

- a) En cuanto a sus poderes, estos select committees pueden convocar testigos y ordenar la presentación de documentos coercitivamente. Poderes, como hemos venido señalando, esenciales que toda comisión precisa, pero muy especialmente las de investigación. El carácter coercitivo que se le atribuyó a la posibilidad de solicitar documentos, desencadenó en el Parlamento, como era de esperarse, una gran discusión. Sin embargo, hasta el momento no ha habido necesidad de que un select committees haya exigido de esta manera documento alguno.
- b) El segundo perfil de distinción de los nuevos select committees consistió en que se les reconoció la necesidad de contar con personal propio. Cada una de las comisiones inició sus trabajos con un número de dos o tres dependencias permanentes.
- c) El tercer lugar, y por lo que concierne a su papel preparatorio, las comisiones continuaron privadas de poderes ejecutivos. Sin embargo, al vigilar a los departamentos administrativos los resultados de su control pueden influir en los procesos legislativos.
- d) Por último, y con relación a su carácter temporal, los actuales select committees tienen una duración de unos cinco años y, de acuerdo con la aprobación que tuvieron al momento de ser creados, éstos pueden continuar o no.

A través del método de exclusión hemos dejado fuera las figuras que aun siendo semejantes o compartiendo facultades similares a los verdaderos select committees, no constituyen el objeto de este trabajo, aunque esto no obsta para hacer referencias marginales, sobre todo al tratar de los poderes atribuidos a los select committees related to government departments.

Recapitulando, podemos decir que actualmente el Parlamento inglés conoce dos tipos de comisiones especiales,⁷ por un lado los llamados select committees relate to government departments (o relacionados con los departamento del gobierno)⁸ y los select committees, propiamente dichos, cuya regulación esencialmente está sistematizada en el Reglamento de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña y aunque las reglas de ambas figuras son muy similares y las dos están reguladas, en dicho ordenamiento, en la rúbrica correspondiente a las comisiones especiales (select committees), las primeras en el extenso artículo 99 y las segundas, especialmente, del 82 al 94, se trata de figuras similares pero indudablemente diferentes.

Así pues, en Gran Bretaña la figura más cercana a lo que en el modelo continental se conoce como comisiones de investigación son los select committees, figura que durante el desarrollo del constitucionalismo inglés ha experimentado notables transformaciones que creemos han ido configurando al llamado “Parlamento por excelencia”.

Los precedentes más importantes de los select committees se remontan al año 1684, cuatro años después del triunfo de la Glorious Revolution, cuando se creó una comisión que tuvo como objetivo investigar la manera en que fue conducida la guerra en Irlanda.⁹ En 1844, otra comisión de este tipo tuvo como objeto de investigación el estudio de la ley relativa a la apertura de cartas.¹⁰

⁷ Obviamente hacemos esta distinción dual porque así conviene a los fines de este trabajo, pero debemos dejar constancia de que también existen en el Parlamento inglés otro tipo de comisiones especiales, como Comité of Privileges (artículo 97 del Reglamento de la Cámara de los Comunes), Comité of Public Accounts (artículo 98, idem), Select committee on the Parliamentary Commissioner for Administration (artículo 100, idem), Liaison Comité (artículo 101, idem)

⁸ Crick ha calificado a este tipo de comisiones como el principal riesgo frente a los select committees, ya que ve en ellos un instrumento efectivo e indirecto sobre el control del Ejecutivo, sin tener en ningún caso la posibilidad de ordenarle algo al mismo, op, cit. p. 100

⁹ Anson, *Loi et pratique constitutionnelle des de o'Angleterre I. Le Parlement*, París, Giard et Briéte, 1903, citado por Santaolalla, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información...* cit. p. 161.

¹⁰ Todd, A. op. Cit. p. 433

Sin embargo, aunque este tipo de comisiones fue utilizado, a principios del siglo XIX, en 1912, y con la instauración de la Comisión Marconi¹¹ y los problemas que en ella se presentaron, los select committees cayeron en una especie de descrédito. El cuestionamiento más relevante fue el relativo al desacierto que representaba la creación de una comisión con mayoría liberal para investigar las acciones fraudulentas de un ministro con idéntica filiación partidista; los resultados de esta comisión, como era de esperarse, no fueron en absoluto profundos.¹²

Después del descrédito Marconi y del debilitamiento de la institución de los select committees, se desarrolló para este tipo de situaciones el tribunals of inquiry; aunque residual y excepcionalmente fueron utilizadas las comisiones parlamentarias, es decir los select committees. Analicemos, ahora si, a los select committees a la luz de los preceptos arriba señalados.

D. Concepto, Creación y Composición de los Select Committees

Como ha señalado Crack, los select committees son simplemente pequeñas comisiones de miembros nombrados por el Parlamento para examinar, investigar y hacer un reporte o informe sobre un tema en particular o un problema en alguna ocasión especial. Llevan a cabo tareas en las cuales el Parlamento, en su conjunto, no es el instrumento adecuado, como análisis de testigos, búsqueda de evidencias, la producción de reportes o informes razonados y concisos y usualmente propuestos.¹³

Para la constitución de un select committees la manera más generalizada de proceder es a través de una moción, que en principio puede ser presentada por cualquier miembro del Parlamento; pero como el gobierno puede hacer uso de

¹¹ Dicha comisión tenía como finalidad investigar a un ministro del gobierno liberal por haber favorecido a una compañía para la instauración de un sistema de telegrafía inalámbrica y haber obtenido ventajas personales.

¹² Sobre este tema puede verse Bercusson, Brian, op. cit. pp. 328-329

¹³ Crick, Bernard, op. Cit. p. 99

su mayoría para bloquearla, en la práctica se busca siempre el respaldo del mismo o de su mayoría parlamentaria. Incluso no es de extrañar que con frecuencia sea el propio gobierno el que formule este tipo de mociones a instancia de un grupo de diputados. Es también a través de una moción como la cámara elige a los miembros de estas comisiones, así lo dispone el artículo 82 del Reglamento de la Cámara de los Comunes:

Todo diputado que tenga intención de proponer que determinados diputados formen parte de una comisión especial o, por el contrario, sean revocados de la misma, cursarán comunicación de los nombres que propongan, procurarán cerciorarse previamente de si esos diputados están dispuestos a asistir a la comisión y procurarán asimismo notificárselo al diputado de quien proponga sea revocado de la comisión.¹⁴

Antes de la reforma, el Reglamento de la Cámara de los Comunes establecía en su artículo 75 que ningún select committee podía, sin el permiso de la cámara, contar con más de quince miembros. Actualmente, los select committees related to government departments se integran, todos ellos,¹⁵ con once miembros, y por lo que toca a los select committee, por regla general suelen ser reducidos oscilando el número de sus miembros de diez a quince. Por disposición reglamentaria todos los miembros de las comisiones permanecerán en ella durante el tiempo que duren sus trabajos, salvo que la cámara decida otra cosa.

El mismo reglamento determina que ningún select committee despachará asunto alguno si no tuviera quórum (el necesario para que sesionen estos comités es de por lo menos tres de sus miembros) y si en cualquier momento de la decisión no se satisface el mismo, el letrado de la comisión lo hará del conocimiento del presidente, quien aplazará la sesión hasta que se cumpla este requisito o suspenderá inmediatamente las actuaciones de la misma.

¹⁴ Asimismo, una vez creada la comisión se expondrán las listas de los miembros de la misma en un lugar visible de la oficina de comisiones y en la galería de la cámara de todos los diputados que formen parte de cada una de las comisiones especiales (artículo 83).

¹⁵ Salvo la Scottish Office, que la integran trece miembros.

E. The Power to send from persons, papers and records

El título con el que hemos designado este inciso enuncia las atribuciones propias de los select committees, tal y como vienen reguladas en el Reglamento de la Cámara de los Comunes.

Este tipo de comisiones, como hemos venido observando hasta aquí, disponen, normalmente, del poder de recabar información en forma escrita y oral hasta el punto de que pueden requerir la presencia de personas para prestar declaración,¹⁶ y para pedir la puesta a disposición de determinados documentos, si bien estos poderes, como señala Rush, sólo pueden ser objeto de ejecución forzosa a través de un orden de la cámara.¹⁷

Así pues, a tenor del artículo 93, todos los select committees están autorizados para interrogar testigos y exigir la presentación de documentos y expedientes. Estarán asimismo facultados para publicar los nombres de quienes hayan comparecido como testigos ante ellos, así como para autorizar la publicación por dichos testigos de una reseña de sus declaraciones. Al hilo de estas facultades es necesario destacar que los select committees pueden forzar la presencia y requerir las respuestas de cualquier británico, excepto de un miembro de la nobleza.¹⁸

En relación con los select committees related to government departments, el artículo 99 del citado reglamento les concede, además de las anteriores atribuciones, la facultad para reunirse en lugares distintos a la cámara, así como de nombrar asesores especializados, bien para suministrar información que no esté inmediatamente disponible, bien para aclarar materias complejas dentro del ámbito de su competencia; también tienen la facultad de crear en su seno subcomisiones,¹⁹ y cuantas veces lo juzguen oportuno, podrán informar

¹⁶ Asimismo, el artículo 90 del Reglamento de la Cámara de los Comunes establece que todo select committee está facultado, si así lo dispone, para admitir al público durante el interrogatorio de un testigo.

¹⁷ Rush, Michael, op. Cit. p. 170

¹⁸ Vid. Crick, Bernard, op. Cit. p. 98

¹⁹ Hay que destacar que incluso estas subcomisiones están, también, facultadas para requerir la comparecencia de testigos y el envío de documentos y expedientes, así como para

sobre las declaraciones testimoniales recogidas en actas de las respectivas subcomisiones.

Por otro lado, pueden comunicar a cualquier otra comisión de esta naturaleza lo que se haya testificado ante ella y cualesquiera otros documentos referentes a materias de interés común; asimismo, podrán concurrir con otra comisión de esta naturaleza con el fin de deliberar, recibir testimonios o examinar proyecto de informe.

F. Los trabajos finales de los select committees

Los select committees, al término de su investigación pueden elaborar y entregar a la cámara un informe expresando sus observaciones y sugerencias sobre la materia investigada. Este informe no es vinculante para ningún órgano del gobierno, simplemente es publicado y será la Cámara de los Comunes la que podrá o no encontrar tiempo, incluso, para debatirlos y el gobierno podrá o no llevar a cabo alguna acción de acuerdo con la línea trazada por las propuestas.²⁰

Las deliberaciones que se desarrollen en el ámbito de la comisión serán recogidas en actas, las cuales incluirán el nombre de los miembros presentes en cada sesión y, si se hubiese producido división, el nombre de quienes hayan propuesto una moción o enmienda, al tenor de la cuestión planteada a la comisión y los votos respectivos sobre el particular de los miembros presentes. Las actas de las deliberaciones deberán ser entregadas a la mesa de la cámara durante el período de sesiones al que correspondan, a menos que la comisión proponga someterlas con su informe en un período posterior, dentro de la misma legislatura.

reunirse aun estando suspendidas las sesiones de la cámara y para celebrar sesiones en lugares distintos cada vez. El quórum necesario para estas sesiones es de tres miembros.

²⁰ Cfr. Crick, Bernard, op. Cit. p. 98.

Todo select committee tendrá autorización para exponer al pleno su opinión y sus observaciones sobre cuantas materias se le hayan remitido para su consideración, junto a las actas de las declaraciones registradas ante ellas, así como para elaborar informes especiales sobre cualesquiera materias que pueda considerar dignas de ser puestas en conocimiento de la cámara.

De conformidad con el Reglamento de la Cámara de los Comunes, todos los select committees estarán facultados para autorizar al letrado mayor de esta cámara a que facilite copias de sus informes a funcionarios de los departamentos gubernamentales, a los testigos que hayan prestado declaraciones ante la propia comisión o sus respectivas subcomisiones, a los periodistas acreditados en la cámara y a los demás representantes de la prensa que la comisión estime oportuno, una vez que dicho informe haya sido depositado en la mesa, pero nunca con más de cuarenta y ocho horas de antelación a la fecha en que hayan de publicarse.

No obstante la amplia regulación de los select committees en el Parlamento inglés, su uso no es muy frecuente; así lo ha señalado Crick al sostener que “durante el presente siglo han declinado el número de select committees y salvo algunas excepciones su importancia e influencia, han sido reemplazadas por los royal committees –que son más poderosos- y por las comisiones departamentales, que son más maleables”²¹ ya que, como sostiene Lustgarten,²² los select committees dependen a la postre de la benevolencia del gobierno para el acceso a la información y al debate con los ministros; así pues, en temas embarazosos el gobierno siempre tendrá la última palabra.

XVI. LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Antes de emprender el tema concreto de la investigación en el Congreso de Estados Unidos, es necesario tomar en consideración que aunque éste es un sistema que deriva del common law, las relaciones entre poderes, muy

²¹ Crick, Bernard, op. Cit. o. 100

²² Lastgarten, Lorenzo, “El control parlamentario del Ejecutivo en Gran Bretaña”, Democracia representativa y parlamentarismo. Antonio López Piña, ed., Madrid, 1994, p. 224.

especialmente entre Ejecutivo y Legislativo, no operan de la misma manera que en el sistema inglés, por lo anterior es importante tener presente tres ideas fundamentales sobre el sistema político en los Estados Unidos, a saber: la peculiar estructura del poder, la importancia que tiene la facultad de investigación y, por último, el fuerte sistema de comisiones del Congreso.

La estructura del poder en Estados Unidos, basada en una separación “rígida” de poderes,²³ ha sido un elemento importante que fomentó la autonomía del Congreso frente al Ejecutivo, esto permitió a las cámaras concentrar un mayor poder de fiscalización. El sistema presidencial de los Estados Unidos supone que el Ejecutivo y el Congreso son autónomos en su respectivo ámbito de actuación (y equilibradamente competitivos), esta separación permite al Congreso desarrollar una tarea más crítica frente al Ejecutivo y su administración actualizándose, así, los controles mutuos (checks and balances).

Por lo que hace a la facultad de investigación que posee el órgano representativo, hay que destacar que el Congreso norteamericano históricamente disfrutó del poder de investigación, incluso, con anterioridad a la propia Constitución de 1787, ya que las asambleas de las entonces Colonias británicas se atribuyeron los mismos poderes, facultades y privilegios del Parlamento inglés, que desde el siglo XVI reconocía dicha facultad a la Cámara de los Comunes. Desde entonces, la facultad de investigar se consideró un poder connatural a las cámaras para desarrollar adecuadamente sus funciones.²⁴

Por último, junto a la separación rígida de poderes y a los implied powers, es necesario señalar que la importancia de las investigaciones parlamentarias en

²³ Situación que, en palabras de Clondel, no impide desarrollar relaciones recíprocas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Cfr. Introducción al estudio comparativo de los gobiernos, Madrid, Revista de Occidente, Biblioteca de Políticas y Sociología, 1972, p. 361. Por su parte, Geoffrey Marshall entiende que la teoría americana de la separación de poderes parece una mezcla de ideas sobre el aislamiento, la fiscalización, el equilibrio y la interacción. Teoría de la Constitución, Madrid, Espasa Calpe, 1982, p. 140.

²⁴ La facultad de realizar investigaciones por parte de las comisiones especiales y, después, a través de cualquier comisión parlamentaria no se reconoció expresamente, como veremos más adelante, hasta la Legislative Reorganization Act de 1946.

los Estados Unidos va de la mano del sistema de comisiones del Congreso. Desde que esta forma de trabajo fue utilizada, dichos órganos se convirtieron en verdaderos centros de decisión política. Por todo lo anterior no puede resultar extraño que sus investigaciones hayan tenido y tengan una gran relevancia.²⁵

Antes de entrar a estudiar detenidamente cómo se desarrolla la función de investigación del Congreso en los Estados Unidos, veamos cuál es el sentido y alcance que puede desprenderse de dicha función. La doctrina más autorizada ha definido a la investigación como:

Cualquier estudio que realiza un comité o subcomité del Congreso utilizando procedimientos indagatorios –tales como examen de registros, requerir o interrogar testigos (etcétera)- para subsanar defectos en la legislación, informar al público sobre un caso específico y cumplir con la función de “perro guardián” (watchdog) sobre las actuaciones del gobierno y sus programas.²⁶

La primera vez que el Congreso de Estados Unidos hizo uso de su facultad de investigar fue a través de la Asamblea de Representantes para conocer el motivo que había producido la derrota del ejército en territorio indio, bajo el mando del general St. Clair,²⁷ durante el año de 1791,²⁸ A partir de entonces, las comisiones de investigación de la Asamblea de Representantes y del Senado de los Estados Unidos han dejado una pista errática, marcada por algunos momentos nítidos y otros más oscuros en los anales congresionales.

²⁵ Sin embargo, el funcionamiento de algunas comisiones ha levantado fuertes críticas que han acusado a las investigaciones de ser vehículos políticos para la divulgación personal y como un derroche extravagante de tiempo y dinero, produciendo pocos resultados legislativos útiles. Cfr. Powers of Congress, Congressional Quarterly Inc., Robert A. Diamond, 1976, p. 155.

²⁶ Idem p. 157

²⁷ Ramella, Pablo A., “Comisiones investigadoras del Congreso”, Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, México, UNAM, 1988, t. I, p. 64)

²⁸ Dicho select committee desarrolló sus trabajos en el año de 1792 (ibidem). A partir de entonces muy diversos temas fueron objeto de estas comisiones; especial interés revistieron, durante el siglo pasado, los asuntos relativos a actividades civiles y militares del Poder Ejecutivo. A principios de siglo los problemas socioeconómicos fueron los preferidos por este tipo de comités. Sobre la diversidad de temas que han sido objeto de los select committees vid. La completa obra Congreso investigates. A documented History (1792-1974), 5 tomos, Nueva York, Chelsea House, 1975.

No es extraño que muchas investigaciones hayan llevado al Congreso a continuos enfrentamientos con los poderes restantes.

Desde sus inicios, el Congreso ha delegado el poder para investigar a las comisiones. Como hemos estudiado anteriormente, durante las primeras décadas del presente siglo el Congreso de los Estados Unidos funcionó primordialmente mediante comisiones especiales creadas para un asunto en concreto.

Con anterioridad a la aprobación de la Legislative Reorganization Act de 1946, la mayor parte de las investigaciones eran realizadas por comisiones especiales o selectas. Estos select committees, que carecían de potestad legislativa, poseían el poder de citar a cualquier individuo y dirigir libremente la investigación. Una vez concluida ésta, la comisión dejaba de existir y el poder de citación terminaba.

Sin embargo, como el número de comisiones aumentaba en ambas cámaras,²⁹ llegó a ser práctica común en ellas conducir sus propias investigaciones, sin acuerdo especial que lo autorizara, aunque la aprobación específica del Senado y de la Asamblea se requería para obligar al testimonio y con el fin de proveer fondos destinados a la investigación.

Con la aprobación de la Legislative Reorganization Act de 1946, esta costumbre se reguló debidamente y, por virtud de la misma, se extendió la facultad de realizar investigaciones a los standing committees del Senado, en el ámbito de sus competencias. Veinticuatro años más tarde, la Legislative Reorganization Act de 1970 reforzaría no sólo la vigilancia general y especial que la Asamblea de Representantes ejercía sobre el Ejecutivo, sino también las

²⁹ El espectacular crecimiento del Poder Ejecutivo durante el New Deal y la Segunda Guerra Mundial, provocó una proliferación de comisiones investigadoras congresionales, producto del celo del Congreso por cumplir con su tradicional función de examinar la actividad de la administración

facultades de investigación de dicha asamblea.³⁰ Veamos a continuación cómo se desarrolla una investigación en el Congreso estadounidense.

A. Fases del desarrollo de la investigación.

Sustancialmente, las investigaciones congresionales de los Estados Unidos experimentan cuatro fases de desarrollo, a saber: 1. autorización, 2. preparación del personal técnico de apoyo, 3. vistas públicas (public hearing), y 4. programación, aviso y desarrollo.

1.- Autorización

Diversas razones pueden llevar a un senador o diputado a proponer una investigación. Cualquiera que sea la razón, la autoridad y el ámbito de la investigación vienen determinados en una resolución. Una vez presentado el proyecto, éste es enviado al Senado o la Asamblea de Representantes, según corresponda, a fin de que una comisión dictamine sobre su procedencia.

En el Senado, la resolución para la autorización y creación de una investigación corresponde al Rules and Administration Committee y por el Stading Legislative Committee que tenga competencia sobre el caso. En la asamblea de Representantes es el Administration Committee el que determina la creación o no de la investigación. Después de ser informados por dichas comisiones el acuerdo es votado por la cámara en pleno. Cuando una comisión de investigación es creada por ambas cámaras, la resolución es adoptada por decisión conjunta. Ha sido una regla de cortesía tradicional entre ambas cámaras que el promotor del acuerdo de creación de la investigación presida la misma. Cuando un comité especial (select committees) es autorizado, los miembros son elegidos, por consulta, entre el vicepresidente y el speaker, pero también participan en la designación de los miembros los líderes por la mayoría y la minoría.

³⁰ Vid. Rule X (2). Sobre la vigilancia específica de cada comisión, Rule X (2), del inciso (a) hasta el (i)

La vida de una comisión especial que desarrolle cualquier investigación, dentro de las funciones atribuidas a la Asamblea de Representantes debe concluir cuando vence la legislatura en la que fue creada. Tratándose de las comisiones investigadoras del Senado, su término dependerá de lo que se haya establecido en la resolución de autorización.³¹

2.- Preparación del personal técnico de apoyo

Aunque no se trate de una fase perfectamente delimitada, vale la pena destacar que el apoyo técnico especializado que auxilia a las investigaciones de la Asamblea de Representantes y del Senado en los Estados Unidos es determinante para obtener buenos resultados en las conclusiones de la comisión encargada de la investigación.

En sus inicios, las comisiones investigadoras congresionales no tuvieron personal. Así, las investigaciones se emprendieron informalmente; el uso de personal por las comisiones investigadoras se inició a finales de 1800 y principios de 1900.

Veamos a grandes rasgos, en las líneas siguientes, cómo ha sido integrado el cuerpo de apoyo técnico que ha colaborado con algunas comisiones investigadoras importantes a los efectos de poder ilustrar plásticamente en qué consiste la preparación y selección del personal.³²

El staff del Comité Nye que investigaba a la industria armamentista en 1930, estaba constituido por tres abogados, dos contadores, un especialista en derecho internacional, un escritor financiero, dos periodistas independientes y cinco personas que habían realizado o realizaban trabajos en ciencias sociales.

A su vez, el staff de apoyo técnico de la Comisión Truman durante la Segunda Guerra Mundial, estaba integrado por un consejero jefe, un consejero asociado,

³¹ Un completo desarrollo de cuanto se ha expresado puede encontrarse en Powers of... cit. pp. 167-168

³² Estos ejemplos los hemos tomado de idem. Pp. 168-169

un consejero asistente, de doce a dieciocho investigadores, un secretario del comité, un editor y personal administrativo.

En 1975, el subcomité del Senado sobre operaciones permanentes del gobierno incluía un asesor en jefe, un consejero en jefe de las minorías, un consejero especial, un director del personal profesional, dos asistentes investigadores, un redactor, un secretario en jefe y once asistentes administrativos.

Las comisiones del Senado sobre el caso Watergate en su momento más álgido, tenían un total de 64 miembros, incluyendo 17 abogados. Y el Comité Judicial de la Asamblea de Representantes en 1974 tenía un número cercano a los 100 miembros, que incluían 43 abogados.

Como puede desprenderse de los ejemplos arriba señalados, el personal de apoyo (staff) generalmente es muy numeroso y especializado, no es extraño que con este apoyo las comisiones puedan llegar rápidamente a conclusiones sólidas.

3.- Las vistas públicas (public hearing)

El desarrollo de los hearing, encuesta o audiencia es quizá la actividad más extensa y frecuente del Congreso estadounidense y aunque la metodología que estamos empleando la incluyen en el poder de investigación del Congreso, es necesario distinguirla de la investigación propiamente dicha, ya que es frecuente confundir ambas actividades congresionales. En las audiencias públicas se produce la concurrencia espontánea o solicitada de personas que exponen su opinión sin someterse a las formalidades (juramento y consecuencias legales (obligación de decir verdad) de un testimonio. La investigación propiamente dicha exige una búsqueda de apariencia policial o judicial; los testigos son citados bajo apercibimiento y pueden ser sujetos de la responsabilidad penal aplicable, al desacato o al falso testimonio, en caso de negarse a concurrir o a declarar, o de no decir la verdad.

Este tipo de public hearing puede vincularse a diversas actividades del Congreso, por ejemplo: 1) al ejercicio de las funciones legislativas, cuando tenga por objeto procurar conocimientos que se estiman necesarios para ese fin (legislative hearing); 2) al ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las cámaras (juicio político, juicio de las elecciones, escrutinio y calificaciones de los miembros; facultades disciplinarias sobre éstos; defensa de los privilegios parlamentario); 3) al ejercicio de las funciones del Senado como consejero de gobierno, en la designación de funcionarios públicos y en la aprobación de tratados internacionales; 4) al ejercicio de las funciones del Congreso como órgano fiscalizador de la administración pública.³³

Físicamente, un hearing está compuesto por los miembros de la comisión dispuestos en un presidium lineal elevado de frente a la mesa del testigo, con un espacio amplio atrás de ellos para su equipo. La mesa es ocupada sucesivamente por los testigos durante el desarrollo del hearing. A espaldas del testigo está el área para que se siente el público y junto a éste –o en una mesa al lado- se encuentra la prensa.

4.- Programación, aviso y desarrollo

La audiencia de programación del hearing es presidida por el presidente de la comisión, quien deberá fijar la fecha del mismo; generalmente esta decisión es adoptada por la voluntad de la presidencia, pero en atención a los miembros de la comisión, es muy frecuente que se decida una fecha que satisfaga las exigencias del miembro más interesado en el tema que se discute. La fijación de la fecha del hearing es un paso muy importante, ya que de programarse tardíamente los resultados pueden no ser los más óptimos.

Una vez que es elegida la fecha, ésta se les notifica directamente a los miembros de la comisión o subcomisión interesada, a los demás congresistas y al staff a través del Diario de Sesiones (Daily Digest of Congressional Record),

³³ Cfr. Bidegain, Carlos María, El Congreso de los Estados Unidos de América Derecho y prácticas legislativas, Buenos Aires, DePalma, 1950, p. 161

además el aviso es incluido en los sistemas informativos de la asamblea³⁴ y el Senado.³⁵ La publicación formal del aviso y la notificación debe hacerse con una semana de antelación en el Diario de Sesiones del Congreso.³⁶

Un momento importante es la notificación de la vista pública (hearing) a los grupos de interés y a la prensa. La comisión puede hacer dicha notificación a través de boletines informativos, directamente a los medios de comunicación interesados, aunque también es frecuente que la comisión tenga una lista de los reporteros interesados en el tema objeto de la audiencia, con los cuales se puede comunicar personalmente o por teléfono.

El objetivo de los hearing es proporcionar a las personas investigadas una oportunidad para presentar su causa. Las vistas públicas han sido un método para mostrar los hechos controvertidos al público y un medio para influir en la opinión pública. Al testigo comúnmente se le ha permitido que presente una declaración preparada e ir acompañado, por y para consultar, de su abogado, pero a este asuntos nos referiremos más adelante.

B. La Facultad de citación de la Asamblea de Representantes y del Senado.

Con la aprobación de la Legislative Reorganization Act de 1946, se intentó restaurar el balance negativo sobre el debilitamiento de la labor investigadora del Senado a través del fortalecimiento de los procedimientos utilizados en las investigaciones congresionales, aumentando el personal de las comisiones y, como ya hemos señalado, extendiéndose el poder de citación a todas las comisiones permanentes del Senado, pero además se autorizaron 10,000 dólares en fondos para las investigaciones de cada comisión durante el período legislativo.

³⁴ Vid. Rule X (4) (d) (3), Las referencias a la legislación de la Asamblea de Representantes, así como las reglas, las hemos tomado directamente del Jefferson's Manual and Rules of the House of Representative, Charles W. Jonson (ed), Washington, U.S. Government 104 Congress, 1995.

³⁵ Las referencias a las reglas del Senado las hemos extraído del Senate Manual Standing rules, orders, laws and resolutions affecting the business, W.A. Dowless (ed), Washington, U.S. Government 96 Congress, 1984.

³⁶ Así lo establece la Regla XI 8 (a) de la Legislative Reorganization Act de 1970.

El poder general de citación de la Asamblea de Representantes se bloqueó por muchos años durante la década de los sesenta, especialmente al tiempo que ejercían el liderazgo de dicha cámara Sam Rayburn y el líder minoritario Joseph W. Martín, quienes temieron que dicho poder convirtiera a las comisiones en órganos incontrolables que realizaran únicamente investigaciones sensacionalistas motivadas por ambiciones políticas.

Para evitar que las investigaciones en la Asamblea de Representantes quedaran sujetas a la voluntad de los líderes, en 1974 dicha asamblea³⁷ concedió a sus comisiones y subcomisiones el poder general para obligar la asistencia de testigos y la presentación de libros y cualquier otro documento que se considerara necesario para la investigación. El poder específico de citación no tuvo que ser concedido a cada comisión en particular, sino que fue otorgado de manera general. Sin embargo, después de 1974 se requirió que la mayoría de la comisión o subcomisión aprobara la citación antes de ser emitida. Además, el cumplimiento de una citación pudo ejecutarse por acción del pleno de la cámara.

C. La Participación de los miembros de la comisión investigadora y las declaraciones de los testigos.

La presidencia y su equipo dominan el tono de la audiencia (hearing); ellos van seleccionando el objeto a tratar y el momento en que éste se desarrollará, deciden lo que la presidencia va a decir en la declaración inicial y seleccionan y ordenan a los testigos. En ambos niveles, tanto en la comisión como en las subcomisiones, difícilmente los harina son audiencias improvisadas, las declaraciones son cuidadosamente planeadas y escritas con antelación.

Cada hearing empieza con la llamada del presidente para dar inicio a la sesión (generalmente con el símbolo clásico de golpear la mesa con un martillo) leyendo la declaración de apertura. Es frecuente que los congresistas

³⁷ Vid. Resolución 988.

miembros de la comisión envíen con anterioridad sus declaraciones de apertura; la regla para leer las mismas es la siguiente: después de la declaración de la presidencia, continúan las declaraciones de los congresistas en orden descendente (de mayor a menor) en cuanto a importancia política, alternándose entre sí, de manera que después de la Presidencia viene un partido minoritario y luego el mayoritario.³⁸

Cuando los miembros de la comisión terminan sigue el turno a los testigos, quienes exponen su declaración (generalmente preparada). Las reglas de la Asamblea de Representantes y del Senado requieren que las declaraciones de los testigos sean enviadas con antelación aunque, con frecuencia, los testigos las entregan en el último momento. Esta parte de las audiencias es generalmente tediosa y que los testigos, que pueden ser muchos y de muy diversa índole,³⁹ se dedican a leer las declaraciones presentadas. Sin embargo, dichas declaraciones pueden contener datos e información importantes que pueden servir para fundamentar las conclusiones finales de los investigadores.

Una vez que los miembros de la comisión han intervenido y todos los testigos han leído su declaración, los miembros de la comisión pueden formular las preguntas que estimen oportunas. Generalmente inicia la presidencia y después en orden descendente con alternancia entre los partidos, de manera similar a la forma en que son leídas las declaraciones. A pesar de ello, con mucha frecuencia se aplica la regla del “pájaro temprano” (early bird), es decir, en el orden de llegada a la audiencia.⁴⁰

³⁸ En hearings no conflictivos es muy frecuente que sólo esté presente el presidente y los demás miembros envíen sus participaciones que forman parte del expediente, como si hubieran estado presentes

³⁹ Por ejemplo, un informe del Senado de 1975 destaca que de 8,500 testigos que prestaron declaración en un año, 2,500 provenían del Ejecutivo, 1,800 del mundo de los negocios (generalmente compañías, asociaciones comerciales, bancos, despachos de abogados y asociaciones profesionales), cerca de 700 venían de gobiernos de los estados, alrededor de 500 provenían de uniones, grupos de consumidores y de instituciones altruistas; otros 600 eran académicos, consultivos y grupos de investigación altruista, los restantes 2,400 de otras instituciones.

⁴⁰ Cfr. Tiefer, Charles, Congressional practice and procedure. A reference, research and legislative guide, USA, 1991, p. 159

Normalmente, en cada ronda de preguntas cada miembro tiene un período fijo de tiempo. En la Asamblea de Representantes, la Regla XI (2) (j) (2) prescribe cinco minutos por miembro. En el Senado, una costumbre común es permitir diez minutos. En cuestiones controvertidas este tiempo ayuda a limitar que se ofusque o presione al testigo, aunque a veces, también, este tiempo limita las participaciones bien preparadas de los congresistas.

La Regla XXVI (4) (d) del Senado y la Regla XI (2) (j) (1) de la Asamblea de Representantes concede al partido minoritario la facultad de llamar formalmente testigos adicionales cuando no está de acuerdo con los testigos presentados por la mayoría. En la práctica, la minoría rara vez invoca esta regla ya que es muy cuidadosa para negociar de manera informal y previamente la inclusión de testigos cuando éstos son necesarios. Además, el poder de los partidos mayoritarios no descansa en excluir testigos con cuya posición no está de acuerdo, particularmente porque testigos importantes que han sido excluidos injustamente, pueden obtener una cobertura favorable por parte de la prensa. Más bien, su poder descansa en el control que tienen para programar las audiencias, determinar el objeto de las mismas y ordenar la secuencia de los testigos.

D. Los public hearing y la cobertura de los medios de información

Al lado de los miembros de la comisión y de los testigos, hemos dicho, puede haber otros participantes cruciales en las audiencias; el público y la prensa. Durante el siglo XIX, las comisiones frecuentemente llevaban a cabo audiencias cerradas (hearing closed), aun cuando eventualmente intentaban publicar sus transcripciones y reportes. Desde entonces se ha desarrollado una fuerte tendencia para pasar de las audiencias cerradas a las públicas.

La presión constante para que las audiencias (hearing) fueran públicas, dio como resultado, tanto en la Asamblea de Representantes como en el Senado, la creación de las llamadas reglas “brillando el sol” (sunshine rules) en 1970. Estas reglas requerían que la comisión votara afirmativamente para cerrar una sesión, restringiendo esta posibilidad sólo a aquellas audiencias que pudieran

difamar a una persona o que interesaran un asunto concerniente a la seguridad nacional.⁴¹

Las comisiones con alguna frecuencia evaden las sunshine rules –por ejemplo, reuniéndose en una sala contigua con o sin testigos para tratar algunas materias antes de las audiencias públicas o llevando a cabo esta sesión en una sala tan pequeña que apenas algunos miembros de la comisión pueden entrar- y no existe ningún mecanismo que pueda ser utilizado cuando la comisión viola estas reglas, a menos que los reporteros contraataquen con publicidad hostil, o difundan sagazmente las filtraciones.

Por último, hay que señalar que la Regla XI (3) de la Asamblea de Representantes y la XXVI (5) (e) del Senado, permiten a las comisiones decidir si admiten o no a la radio o la televisión en los hearings. Algunas audiencias han sido televisadas en vivo y han captado la atención de la nación.⁴²

Las comisiones eventualmente publican⁴³ los reportes de la mayoría de las audiencias, aunque existen notables excepciones como son las relativas a cuestiones de inteligencia o sobre materias clasificadas. Antes de que una comisión publique la transcripción de un hearing, cada miembro participante en éste debe revisarla a fin de eliminar los errores. Los testigos también pueden corregir su testimonio hasta el límite que les permita la comisión. Los resultados de los hearing tardan algunos meses en ser publicados, pero los originales se encuentran a disposición de la comisión una vez concluidos los trabajos de la audiencia (hearing).

E. Los derechos de los testigos en el Congreso.

⁴¹ Debido en parte a estas reglas, la frecuencia de las sesiones cerradas en las comisiones decayó de forma muy marcada de 30 al 40% -antes de 1973- al 7% en 1975. *ibidem*.

⁴² Vale la pena recordar aquí los hearings sobre crimen organizado, en 1950; sobre la guerra en Vietnam, el caso Watergate en 1973 y la venta de armas a Irán en 1986-1987.

⁴³ La publicación de estos informes empezó tardíamente durante el siglo XIX, y a partir de entonces cada año las comisiones o subcomisiones del Senado producen más de 500,000 hojas sobre hearing y reportes.

No fue sino hasta finales de 1930 cuando los derechos de los testigos de una investigación congresional llegaron a ser una cuestión seria. El conflicto potencial entre el poder del Congreso para buscar información y el derecho de un testigo a proteger su intimidad, siempre estuvo presente. De hecho, las comisiones investigadoras contaron con absoluta libertad para determinar sus procedimientos.

El resultado de este poder casi incontrolado era que los testigos estuvieron en esencia a la clemencia de la comisión investigadora, protegidos únicamente por las limitaciones constitucionales generales para el poder congresional y por el capítulo de bill of rights.

Durante la posguerra, los derechos de los testigos ante las comisiones congresionales de investigación llegaron a convertirse en un problema serio. En busca de protección, los testigos volvieron su mirada repetidamente a la Constitución sin encontrar respuesta. Ante las facultades específicas del Congreso, los jueces habían mostrado su escepticismo por limitar dicha autoridad investigadora y frecuentemente los testigos argumentaban la 4ª. O 5ª enmienda para su protección.⁴⁴

A causa de la incertidumbre y demora para intentar establecer seguridades constitucionales para los testigos, se recibieron presiones no sólo fuera del Congreso sino incluso dentro del mismo, que manifestaron su intención de reformar los procedimientos ante las comisiones de investigación y conseguir, de este modo, proteger los derechos de los comparecientes. Así, algunas propuestas fueron presentadas, a fin de establecer un juego justo (fair play), en el 83º Congreso. Tanto las comisiones del Senado como las de la Asamblea de Representantes y la Comisión de Administración (Administration Committee), sostuvieron audiencias sobre una variedad de códigos propuestos para modificar el procedimiento ante las comisiones. Dichas propuestas fueron, en una y otra cámara, las que a continuación se enlistan.

⁴⁴ No ser objeto de registro y embargos irrazonables en su persona, casas, papeles y efectos sin orden en debida forma (4ª enmienda); no ser obligado a declarar contra sí, ni ser privado de su libertad

F. Asamblea de Representantes

La Asamblea de Representantes adoptó mediante votación oral, el 23 de marzo de 1955, la resolución (H Res 151) enmendando algunas reglas para establecer un estatuto mínimo para el desarrollo de las investigaciones de dicha asamblea, así, exigía:

- Un quórum de por lo menos dos congresistas cuando la comisión tomaba testimonio y recibía evidencias;
- Que los testigos que prestaran declaración durante la investigación fueran acompañados por su abogado;
- Autorizaba a la comisión para que en el caso de encontrar evidencias en la investigación que pudieran difamar, degradar o incriminar a alguna persona, fueran recibidas en sesión secreta;
- Permitía a la persona inculpada aparecer como testigo y solicitar citaciones de otros testigos;
- Por último, establecía que para dar a conocer las evidencias recibidas en sesión secreta, era necesario el consentimiento de todos los miembros de la comisión.

G. Senado

En la Cámara Alta no se adoptó ningún código de fair play para sus comisiones. Sin embargo, la Comisión de Política Republicana (Republican Policy Committees) el 10 de marzo de 1954 ofreció como sugerencias un juego de reglas para las investigaciones y envió la propuesta a todos los presidentes de las comisiones del Senado. Las propuestas republicanas fueron:

- Permitir que los testigos asistieran acompañados de sus abogados;

- Prohibir dar a conocer el testimonio obtenido en sesiones secretas (excepto por voto mayoritario) y,
- Sugerir reforzar el control de la investigación por la mayoría de la comisión.

El Subcomité de Reglas y Administración del Senado presentó también su reporte, el 6 de enero de 1955, recomendando doce reglas para proteger a los testigos y asegurar el control de la investigación al sistema mayoritario, algunas de las recomendaciones fueron:

- Permitir a una persona que sintiera que su reputación había sido dañada por la declaración de un testigo, testificar en su defensa o presentar una declaración jurada;
- Prohibir dar a conocer el testimonio dado en sesiones cerradas, excepto por la autorización de la comisión;
- Avisar a cada testigo con antelación sobre el tema objeto de la investigación; y, por último,
- Permitir a los testigos solicitar que las cámaras de televisión, así como la luz, no fueran dirigidas directamente a ellos durante su testimonio.

La propuesta del Senado consideraba que establecer mecanismos de procedimientos muy elaborados era innecesario si existía cortesía por parte de los miembros de la comisión y su equipo, y que además eran poco efectivos si faltaban dichas cualidades.

Así las cosas, el Senado dejó los procedimientos de las comisiones de investigación a la discrecionalidad de las mismas, cuya práctica variaba considerablemente de una comisión a otra. No fue sino hasta 1955 cuando el

Senado adoptó una serie de reglas, muy parecidas a las que regulaban la comparecencia de los testigos en la Asamblea de Representantes, de las que destacamos las siguientes:

- Era necesaria la presencia de por lo menos dos miembros de la comisión cuando se escuchaban testimonios.
- Cualquier persona que fuera sujeto de una investigación podía presentar preguntas por escrito para formularse a otros testigos;
- Finalmente, admitió, que cualquier persona afectada adversamente por la declaración de un testigo requiriera la presencia del mismo o solicitara una declaración jurada.

Sobre el estatuto de inmunidad

La necesidad de un primer estatuto de inmunidad llegó a ser auténtica en los Estados Unidos a mediados del siglo XIX, al aprobarse el estatuto federal que preveía el castigo para los testigos recalcitrantes ante las comisiones congresionales. El Congreso en la Ley de 1857 agregó una segunda sección que contenía una concesión automática de inmunidad a testigos que testificaran bajo la coacción de la autoridad congresional, en el sentido de que no podían ser declarados responsables criminalmente ante un tribunal.

Sin embargo, en 1862 cuando se dio a conocer que los desfalcadores de millones de dólares en el fideicomiso indio habían escapado al enjuiciamiento criminal por comparecer ante una comisión investigadora, el Congreso revocó la Ley de 1857 sobre inmunidad y la reemplazó con un Estatuto Provisional que establecía que:

Ningún testimonio dado por un testigo ante la Cámara o ante cualquier comisión de la Cámara... se usará como evidencia en cualquier procedimiento penal contra él en cualquier juzgado o corte, a excepción del enjuiciamiento por perjurio si se hubiese cometido con tal testimonio.

La Ley de 1862 respecto a la inmunidad permaneció sin cambio hasta 1954 cuando la administración del presidente Eisenhower propuso y el Congreso aprobó la Ley de Inmunidad⁴⁵ de 1954 (Public Law 83-600). Esta Ley permitió a cada una de las cámaras del Congreso- por voto mayoritario y a las comisiones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros- conceder inmunidad a los testigos de las investigaciones cuyos temas versaran sobre la seguridad nacional.

Por otro lado, dicha inmunidad también podía obtenerse de un juez de distrito, pero, antes de ser otorgada la misma, debía ser notificada esta intención al fiscal general a fin de que pudiera exponer sus objeciones. La Ley también permitió a los jueces de distrito otorgar inmunidad a los testigos frente a las Cortes o los grandes jurados. Finalmente esta Ley fue propuesta para proteger a aquellos testigos que invocaban la 5ª enmienda como un privilegio en contra de la autoincriminación.

Sin embargo, las protestas que se presentaron por la aprobación de esta Ley hicieron que la misma fuera sustituida por Ómnibus Crime Control Act de 1970 (PI 91-452), actualmente en vigor, y que establece que ningún testimonio puede ser usado en contra del testigo en un proceso criminal, excepto cuando se trate de un procedimiento por perjurio, o por realizar una falsa declaración o cuando se deje de cumplir otro mandato.⁴⁶ Esta misma ley, al igual que su antecesora, facultó a la Asamblea de Representantes y al Senado para conceder inmunidad a los testigos siguiendo el mismo trámite antes señalado.

H. El desacato a los requerimientos del Congreso

El Congreso de los Estados Unidos, al otorgarse los mismos poderes que el Parlamento de Westminster, también reconoció para sí, como hemos

⁴⁵ La inmunidad tenía el efecto de obligar a declarar a los testigos o ir a prisión; así lo declaró la Corte Suprema en el caso Ullmann vs. United States.

⁴⁶ Vid. Sección 201 (a)

estudiado, la facultad de requerir la presencia de cualquier ciudadano, o solicitar documentos y archivos.

En virtud de que el Congreso podía llamar a declarar a cualquier ciudadano, también poseía el poder de castigar el desacato.⁴⁷ Dicho poder se basó en precedentes parlamentarios que se remontan a la época isabelina. Es decir, al Congreso no se le otorgó ningún poder constitucional expreso para castigar el desacato, salvo que se tratara de un miembro del mismo. Pero el Congreso supuso que tenía autoridad suficiente para enviar a prisión a cualquier ciudadano que no acatara una de sus órdenes, sin que mediara orden judicial, ya que consideró que tal autoridad era necesaria para su propia protección y para la eficacia de sus procedimientos.⁴⁸

Incluso después de la aprobación de la ley penal de 1857, el Congreso prefirió castigar el desacato por sí mismo, razonando que unos días de encarcelamiento podrían inducir a un testigo a colaborar con la investigación, mientras que enviándolo a un juzgado lo pondría fuera del alcance de la comisión investigadora.

El poder congresional de investigación fue fortalecido en 1862 mediante la adición a una de las leyes penales aprobadas en 1857, estableciéndose que ningún testigo podría rehusar a testificar o a presentar documentos sobre el entendido de que haciéndolo tendería a la deshonra y a la infamia.

⁴⁷ Así parece también entenderlo Bidegain al sostener que la facultad de investigación de las cámaras y de sus comisiones carecería de eficacia si se les negara el derecho de compeler la concurrencia de testigos y la contestación de los interrogatorios, bajo pena de castigarlos por desacato. Op. cit. p. 161.

⁴⁸ Lo cierto es que desde muy temprano el Congreso afirmó su autoridad de compeler a los testigos, en las leyes de 3 de mayo de 1798 y de 3 de febrero de 1817, *ibidem*. Asimismo en 1892, la Suprema Corte, en el caso *Anderson vs. Dunn*, sostuvo la constitucionalidad de la facultad que tiene el Congreso para sancionar los desacatos a sus requerimientos. Así, declaró que el poder para castigar el desacato debía considerarse inherente a cada Cámara porque sin éste, el Congreso estaría “expuesto a la indignidad e interrupciones que la rudeza, el capricho, o alguna conspiración pudieran mediar contra él”. La Corte limitó dicho poder para ser usado lo menos y conseguir el fin que se persigue (to the least possible power adequate to the end proposed)

Es de destacarse que entre 1789 y 1976, el Congreso votó 384 citaciones de desacato⁴⁹ en causas donde un testigo se había rehusado a comparecer, a contestar preguntas ante una comisión, o a presentar documentos requeridos por la misma.

El uso de la autoridad para castigar por desacato en causas congresionales se ha circunscrito generalmente a dos clases de actos 1) aquellos que involucran actos positivos, como cohecho, que directa o indirectamente obstruyen las funciones de la legislatura, y 2) aquellos en los que el Congreso cita a una autoridad para que le presente determinados documentos.

Para recurrir al poder inherente del Congreso con el fin de castigar el desacato, una comisión debe presentar una propuesta a la presidencia de la cámara para que ésta emita una orden (warrant) a fin de que el sargento de armas de la cámara (sergeant at arms) pueda cumplir con el arresto del testigo que cometió el desacato. El testigo será llevado ante la Asamblea de Representantes o el Senado, según sea el caso, para ser interrogado. Seguidamente, la cámara en pleno puede adoptar una resolución para ordenar el encarcelamiento o liberación del testigo. También es frecuente que el testigo sólo sea reprendido por la presidencia de la cámara. Cuando una comisión de cualquiera de las cámaras desea instruir un procedimiento penal contra un testigo contumaz, envía el acuerdo a la cámara de origen para proceder a la citación por desacato.

I. Las investigaciones congresionales y el Poder Ejecutivo.

Las investigaciones frecuentemente han provocado conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo.⁵⁰ La causa más frecuente de contienda ha sido la

⁴⁹ Tradicionalmente y como regla general, la Asamblea de Representantes y el Senado apoyaban conjuntamente el acuerdo de citación por desacato. Sin embargo, esta regla se vio interrumpida el 13 de julio de 1971, cuando la Asamblea rechazó —y así eliminó esta costumbre— el acuerdo en una comisión interestatal y de comercio exterior.

⁵⁰ Según Crouzaiter, las investigaciones del Congreso en los Estados Unidos han sido utilizadas para invadir las atribuciones del Poder Ejecutivo y limitar las funciones del Poder Judicial. "Le role des commissions d'enquête du Congrès des Etats Unis", *Reveu du Droit Public et Science Politique*, París, núm, 4, 1975, pp. 998 y ss. En sentido similar, pero reconociendo las bondades de las investigaciones, André Hauriou ha sostenido que "así

resistencia del presidente de los Estados Unidos para cumplir con demandas congresionales que les reclaman información.⁵¹

Una variedad de razones se han esgrimido para justificar la negativa a dar la información solicitada por el Congreso. Quizá la más común ha sido la necesidad de la reserva en actividades militares y diplomáticas. La necesaria confidencialidad de las discusiones entre miembros de una administración se ha citado para justificar la negativa a proveer registros o describir conversaciones entre los miembros del Poder Ejecutivo. El temor a que las investigaciones congresionales se inmiscuyan en asuntos de seguridad nacional, provocando una divulgación de los mismos, ha motivado la reserva administrativa. El privilegio de retener información cuando la divulgación de la misma no sea de interés público es una facultad concedida al presidente de los Estados Unidos, quien puede determinar si el caso en particular tiene relevancia para el interés público y debe divulgarse o, contrariamente, requiere ser secreto y no revelar información.

Sin embargo, debido a los choques subsecuentes entre el presidente Johnson y el Congreso sobre el informe de la guerra de Vietnam y entre el presidente Nixon y el Congreso sobre los documentos y testimonios por miembros de la administración en el caso Watergate, el peso de la opinión pública parece ser contrario al uso del privilegio del Ejecutivo.

El poder de investigación de las comisiones del Congreso de los Estados Unidos, que hemos estudiado aquí, permite que estos órganos parlamentarios se entreguen plena y decididamente al control del Ejecutivo, dando cumplida cuenta, ante la ciudadanía, de su función fiscalizadora (o de watchdog) del cumplimiento de las políticas y programas del Ejecutivo. No en vano al correcto y pleno ejercicio de esta función investigadora, se debe haber cerrado el cerco

entendido, el poder de investigación de las comisiones, constituye, sin duda alguna, una quiebra en la separación de poderes entre Legislativo y Ejecutivo e, incluso, entre Legislativo y Judicial; pero a menudo útil", *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 450.

⁵¹ Prácticamente todas las administraciones desde 1792, se han enfrentado con el Congreso en diversas cuestiones argumentando el "privilegio del Ejecutivo" (Executive privilege) para no entregar información. Aunque el término fue utilizado únicamente hasta 1958, el ejercicio del mismo es una cuestión aún no resuelta.

que llevó a la dimisión del presidente norteamericano más controvertido de los últimos tiempos.

XVII. EL SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO

A. Creación, regulación y composición.

Las comisiones de investigación se encuentran reguladas⁵² en el artículo 82 de la Constitución italiana, que dispone:

Una y otra cámara pueden disponer investigaciones sobre materias de interés público. A tal fin nombrará entre sus propios miembros una comisión constituida de forma que se respete la proporcionalidad entre los distintos grupos. La comisión de investigación llevará a cabo sus investigaciones y exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.⁵³

⁵² En el ordenamiento monárquico (Estatuto de 1848) los poderes de investigación de las dos cámaras no estaban previstos formalmente. Sin embargo, la Cámara de Diputados comenzó a nombrar en la práctica comisiones de investigación, considerándose entonces que la función de investigación política era inherente a la institución parlamentaria. Fue en 1858 cuando por primera vez se constituyó formalmente una de estas comisiones para investigar si había existido o no un fraude electoral en determinados distritos (p.5). Más tarde, en 1862, la Cámara de Diputados nombró una comisión de investigación, compuesta de cinco diputados, para estudiar el grave problema del bandidaje (p.6). En ese mismo año se propuso la creación de una comisión de investigación de la marina militar y mercante, presentada en la cámara como moción. Esta interesante propuesta planteó el problema de conferir a las comisiones de investigación poderes coactivos, ya que se pensaba que era la única manera de asegurar su trabajo (p. 10). El gobierno presentó un proyecto de ley que contempló estas consideraciones, pero el mismo no fue aprobado. El problema de la seguridad pública en Sicilia provocó, en 1875, una nueva propuesta de investigación parlamentaria, con representantes de la Cámara de Diputados, del Senado y del gobierno; la misma fue creada por ley y dotada de poderes coactivos (p. 22). Con anterioridad a la conformación de esta comisión, los reglamentos parlamentarios en 1868 regularon algunos aspectos sobre el funcionamiento interno de estas comisiones. Estos y otros importantes datos sobre los precedentes de las comisiones de investigación en Italia pueden encontrarse en la clásica obra de Furtani, Silvio. *Le Comisión parlamentari d'inchiesta. I. Quaderni della costituzione*, Milán, Giuffrè, 1954.

⁵³ "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materia di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria"

La Ley fundamental italiana otorga a las dos cámaras –de Diputados y Senadores- la facultad de constituir comisiones para investigar hechos de “interés público”.⁵⁴

La regulación de estas comisiones la encontramos en los respectivos reglamentos de ambas cámaras. Por lo que hace a la Cámara de Diputados, en los artículos 140 a 142, y en el caso del Senado en los artículos 162 y 163. Las disposiciones de ambos reglamentos resultan prácticamente idénticas. Veamos en qué consisten las mismas y destaquemos sus diferencias.

Las comisiones de investigación, de conformidad con ambos reglamentos, pueden ser nombradas por dos vías, a saber, por un acto unicameral o bicameral no legislativo, o bien por una ley que así lo determine.⁵⁵ En este sentido, el período de duración cambiará, como veremos más adelante, de una manera considerable si la comisión ha sido constituida por una u otra vía. En consecuencia, cuando una comisión de investigación es creada por ley, se sigue el procedimiento previsto para los proyectos de ley en todo lo que le sea aplicable.

Así pues, a la solicitud para constituir una comisión de inchiesta se aplicará en estos casos el artículo 71 constitucional, que dispone: “la iniciativa de las leyes corresponde al gobierno, a cada uno de los miembros de las cámaras y a los órganos y entidades a quienes se haya conferido esta prerrogativa por ley constitucional”.

⁵⁴ Recordemos que la Constitución italiana reconoce a la Cámara de Diputados y al Senado los mismos poderes; esta idea de bicameralismo paritario se ha desarrollado en el sentido de no acentuar las diferencias en el funcionamiento práctico de las dos cámaras, que ejercen las mismas funciones con los mismos poderes. Esto explica por qué, a pesar de la total y recíproca autonomía reglamentaria, y del hecho de que los reglamentos parlamentarios sean muy diferentes en lo referente a sistemática, estilo y terminología, la organización de las dos cámaras es muy similar, salvo en el número de sus miembros. La cámara tiene de hecho prácticamente el doble de miembros que el Senado. Palanza, Alessandro, “Las comisiones permanentes en el Parlamento Italiano”, *Las comisiones parlamentarias...* cit. p. 129.

⁵⁵ Artículos 140 y 162.1 de los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Resulta interesante ver cómo con mayor frecuencia las comisiones de investigación son creadas por ley; por ejemplo, durante las legislaturas que van de la I a la XI se han creado por ley 20 comisiones de investigación. En el mismo período, por decisión de la Cámara de Diputados, se han constituido 7, y en el Senado 5, Long. Gianni, “Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias italianas”. *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias...* cit. p. 241. Así también lo ha destacado Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.* p. 402.

En consecuencia, puede inferirse que una comisión de investigación puede ser solicitada por un diputado o un senador, según sea el caso; pero evidentemente sólo eso, es decir, sólo la solicitud para constituir una comisión de este tipo pueden ser realizada por un miembro de cualquiera de las cámaras, porque, evidentemente, la decisión de crear una comisión de investigación, en Italia, depende de la voluntad de la mayoría parlamentaria, ya que el dictamen que se elabora por la comisión competente (en razón de la materia a la que afecte dicha investigación) es debatido y votado en el pleno, de cada cámara, por mayoría.

En este sentido la doctrina italiana más solvente ha puesto de manifiesto que si la creación de estas comisiones depende del acuerdo de la mayoría parlamentaria –que constituirá, también, la mayoría de la misma comisión-, entonces existen serias dudas acerca de la funcionalidad de este instituto, concebido en otros ordenamientos como recurso ofrecido a la oposición para el control de la mayoría.⁵⁶

Hay que destacar que el Reglamento del Senado, a diferencia del de la Cámara de Diputados, prevé que el acuerdo para constituir una comisión de investigación sea publicado en la Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana.⁵⁷

El artículo 141.3⁵⁸ del Reglamento de la Cámara de Diputados, que encuentra consonancia con el artículo 162.3⁵⁹ del Reglamento del Senado, determina que si también el Senado acuerda la creación de una comisión de investigación sobre idéntica materia, las comisiones de las dos cámaras podrán acordar una actuación conjunta. Cabe, entonces, la posibilidad de comisiones unicamerales y bicamerales.

⁵⁶ Pizzorusso, Alessandro, Lecciones de derecho... cit. p. 299

⁵⁷ "La deliberazione dell'inchiesta e pubblicata nella Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana", artículo 162.5

⁵⁸ "Se anche il Senato delibera un 'inchiesta sulla identica materia, le commissioni delle due Camere possono deliberare di procedere congiuntamente."

⁵⁹ "Se anche la Camere del Diputari delibera un 'inchiesta sulla identica materia, le Commissioni designate dalle due Camere possono, d'accordo, deliberare di procedere in comune."

Por lo que toca a la composición de este tipo de comisiones, el propio artículo 82 establece que éstas deberán reflejar proporcionalmente la conformación de los distintos grupos parlamentarios que integran la cámara.⁶⁰

La composición de las comisiones de investigación debe, pues, reflejar la proporción existente entre los diferentes grupos. En la práctica, señala De Caro, hay al menos un representante de cada grupo, constando habitualmente de cuarenta miembros (veinte senadores y veinte diputados), ponderando el criterio proporcional estricto con el fin de garantizar la presencia de las minorías. El presidente de la comisión es elegido por el presidente de las cámaras entre quienes no son miembros de las comisiones.⁶¹

No obstante lo anterior, en la práctica, como señala De Vergottini, “el principio de proporcionalidad puede sufrir excepciones, en la medida en que no es fácil asegurar la representación de grupos de escasa entidad numérica”.⁶² Sin embargo, por regla general, las comisiones de investigación son bicamerales y los representantes de los grupos minoritarios pueden buscarse en una u otra cámara.⁶³ Es importante señalar que, si la comisión ha sido creada a través de una ley, es ésta la que determina el número de miembros que han de componer la misma.⁶⁴

⁶⁰ Ha de destacarse en este sentido que la Asamblea Constituyente se proponía, en los trabajos previos con base en un informe de Constantino Mortati, lograr la institucionalización de estas comisiones como instrumento de garantía de las minorías. Cfr. Vergottini, Giuseppe de, “La encuesta parlamentaria en la Constitución Italiana”, Revista... cit. p. 224.

⁶¹ Cfr. Caro, Carmela de, “El control parlamentario del Ejecutivo en Italia”, Democracia representativa y parlamentarismo..., cit. p. 249.

⁶² Vergotini, Guiseppe de, “La encuesta parlamentaria en la Constitución Italiana...”, Revista... cit., p. 234.

⁶³ Este autor señala que el principio de proporcionalidad debe entenderse como principio de necesaria representación de todos los grupos en las comisiones. Idem. P. 235. Nosotros creemos que esto no es así, ya que la Constitución Italiana en su artículo 82 dispone que se “respete la proporcionalidad entre los distintos grupos parlamentarios”; lo cual no quiere decir que todos los grupos necesariamente deben estar representados en la comisión de investigación; todo lo contrario, que de acuerdo a su fuerza (es decir, número de escaños) constituirán, proporcionalmente, parte de la citada comisión. De ahí que acertadamente Pace haya señalado que las comisiones de investigación son “Instrumenti di governo della maggioranza”, Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative, Milán, Giuffrè, 1973, pp. 103-105. Más adelante volveremos a profundizar en el tema.

⁶⁴ En este sentido podemos señalar que la Ley núm. 172, de 17 de mayo de 1988, por la que se crea la Comisión de Investigación sobre el Terrorismo en Italia, determina que la misma deberá estar integrada por veinte diputados y veinte senadores (artículo 3.1)

El artículo 141.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el nombramiento de los miembros de dicha comisión puede ser delegado al presidente. Disposición que no contiene el Reglamento del Senado.

Por último, es importante señalar que si una comisión de investigación estima oportuno celebrar sesiones fuera de su sede, o desplazar a alguno de sus miembros, deberá informar a la presidencia del Senado.⁶⁵ Esta disposición sólo es aplicable a las comisiones creadas en esta cámara, aunque puede inferirse que si se trata de una comisión bicameral la misma puede también ser aplicada.

B. Objeto, poderes y duración.

El objeto de estas comisiones, como lo establece el artículo 82 constitucional, es todo asunto de interés público; así, hasta el momento las comisiones creadas en Italia lo han sido sobre muy variados y diversos temas, que van desde terrorismo, gastos de los ciudadanos en sanidad, problemas de seguridad, redefinición del modelo de defensa nacional, sector siderúrgico, etcétera.⁶⁶

El mencionado artículo 82 constitucional otorga a las comisiones de inchiesta facultades similares a las de la autoridad judicial en el desempeño de sus funciones. Con este artículo, la Constitución italiana reconoce que es necesario facilitar la labor de estas comisiones, a efectos de que sus resultados sean positivos; para ello les otorga las mismas facultades que la autoridad judicial en el transcurso de su investigación y evidentemente éstas tienen los mismos límites que dicha autoridad.

En principio, y por lo que hace a este tema, debemos señalar que de acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados (capítulo XXXIII “De los

⁶⁵ Artículo 163 del Reglamento del Senado.

⁶⁶ Vid. Al respecto Long. Gianni, op. cit. p. 240.

procedimientos de investigación, información y control en comisión”) las comisiones en general pueden convocar y escuchar a los ministros y, con la autorización de éstos, a los dirigentes de la administración o de los entes públicos para obtener elementos técnicos administrativos (artículo 143).⁶⁷ En este caso se habla de audiencias cognoscitivas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 144 del Reglamento de los Diputados, pueden disponerse, de acuerdo con el presidente de la cámara, investigaciones cognoscitivas destinadas a procurarse noticias, informaciones y documentos útiles a la actividad de la cámara, en este tipo de sesiones puede extender la convocatoria a toda persona que esté en condiciones de suministrar elementos de juicio útiles para los fines de la indagación.⁶⁸

También, cuando las comisiones requieran la presencia de sujetos no previstos en las normas reglamentarias, pueden proceder a las comparencias consideradas informales, previa aprobación del presidente de la Cámara de Diputados o del Senado. Éstas se llevan a cabo, normalmente, en el ámbito de los órganos colegiados “menores” (mesas, ponencias), sin las habituales formas de publicidad.⁶⁹

Evidentemente, como órganos que son del Parlamento italiano, las comisiones de investigación tienen a su disposición estas tres facultades para hacer frente a su labor fiscalizadora, sin embargo aparte de estas atribuciones genéricas, cuentan con poderes que le son propios en virtud de su naturaleza sui generis.

Así pues, las comisiones de inchiesta, al disponer de los mismos poderes que la autoridad judicial, pueden ordenar además de la comparencia de cualquier sujeto, la práctica de cualquier indagación, el secuestro de documentos o el arresto de testigos reticentes. “A la inversa; a estas comisiones son oponibles las formas de secreto que eximen de responder a la autoridad judicial.”⁷⁰

⁶⁷ En el mismo sentido se pronuncia el Reglamento del Senado en su artículo 47

⁶⁸ Así también lo establece el Reglamento del Senado (artículo 48). Incluso pueden los presidentes de ambas cámaras acordar el trabajo conjunto.

⁶⁹ Cfr. Palanza, Alessandro, op. cit. p. 148

⁷⁰ Long. Gianni, op. Cit. p. 233.

Dos problemas se han presentado en relación con este tema; por un lado, en cuanto a las comisiones creadas por ley, se ha producido un vivo debate acerca de la posibilidad de que la ley de creación estableciera mayores poderes y/o menores limitaciones que las previstas para la autoridad judicial ordinaria. Esto, como manifiesta Long, ha sucedido por ejemplo en el caso de la Comisión de Investigación sobre la Logia Masónica P-2,⁷¹ frente a la que no eran oponibles el secreto profesional, “salvo en lo concerniente a la relación entre el defensor y las partes procesales en el ámbito del mandato, el secreto oficial y el secreto bancario”.

La doctrina ha manifestado “grandes perplejidades” a la hora de discutir la constitucionalidad de disposiciones de este tipo, no reproducidas, por lo demás, en las últimas leyes que han creado comisiones de investigación, para las que han valido los mismos poderes y las mismas limitaciones de la autoridad judicial.

Un problema más se presentó respecto del término genérico de “autoridad judicial”, en este sentido se argumentaba que dicho concepto englobaba las facultades de todos los jueces (penales, civiles, administrativos, laborales, etcétera) y cabría preguntarse a cuál de ellas debe ceñirse la actuación de las comisiones de investigación. En este sentido, se acepta que las comisiones de investigación en la práctica recurran a procedimientos judiciales, en sentido amplio, es decir, aquellos que pueden ser dispuestos por cualquier juez, tales como registros domiciliarios, convocatoria a testigos, ordenar que se intercepten llamadas telefónicas, etcétera. Incluso, se admite que la comisión de investigación pueda valerse de la policía judicial.⁷² Así pues, el término “autoridad judicial” debe entenderse genéricamente.

⁷¹ Artículo 3 de la Ley núm. 527, de 23 de septiembre de 1981.

⁷² Para Pace las comisiones de investigación pueden optar entre los diversos procedimientos civiles, penales o contencioso-administrativos. Vid. “Inchiesta parlamentare”, Enciclopedia del Diritto... cit, pp. 1019 y ss. Manzella entiende que esta equiparación de poderes debe entenderse referida a los de cualquier autoridad judicial. Il Parlamento... cit., p. 132. En el mismo sentido se manifiesta De Vergottini, “La encuesta parlamentaria en la Constitución Italiana”, Revista... cit. p. 24

Sin embargo, una diferencia parece existir sobre las órdenes emanadas por una comisión de investigación (por ejemplo, de comparecencia, de secuestro, etcétera) y los instrumentos análogos de la autoridad judicial. Las decisiones de estas últimas son recurribles siempre ante instancias jurisdiccionales superiores, cosa que no sucede en relación con las emitidas por las comisiones parlamentarias de investigación. Sobre este particular, una sentencia de la Corte de Casación (Secciones Penales Unidas, 12 de marzo de 1983) ha precisado, a propósito de la Loga P-2, que no subsiste la jurisdicción en orden a la anulación de un acto de una comisión parlamentaria de investigación.⁷³

En cuanto a su duración, las comisiones de investigación que se constituyen en el Parlamento italiano tienen diferencias respecto de otros ordenamientos; como hemos señalado anteriormente en la mayoría de los casos estas comisiones tienen como límite el fin de la legislatura. En Italia, esta situación no siempre es así. Cuando una comisión de investigación es creada por un acuerdo parlamentario, ésta llega a su fin cuando el objeto se haya satisfecho o al término de la legislatura; pero cuando una comisión de investigación es creada por ley, la duración de la misma puede extenderse más allá del final de la legislatura. Quizá sea ésta una de las notas más característica de estas comisiones en el ordenamiento jurídico italiano, en donde con cierta frecuencia las comisiones duran más de una legislatura.⁷⁴

C. Conclusión de los trabajos de la comisión.

Al igual que en otros ordenamientos, las actividades de las comisiones de investigación terminan con la presentación de un informe, en el que se exponen los resultados obtenidos en la investigación.

El informe es distribuido entre todos los parlamentarios, en ocasiones, sus conclusiones son leídas por el presidente de la cámara y en otras se da

⁷³ Cfr. Long. Gianni, op. Cit. p. 233

⁷⁴ Como ejemplo de comisiones que han prolongado sus labores más allá de una legislatura, podemos citar las siguientes: sobre las condiciones de los trabajadores, acordada en 1951, ocho años; sobre la mafia en Sicilia, acordada en 1962, trece años, etcétera, sobre el particular, vid. Pace, Alessandro, "Artículo 82", Comentario della Costituzione, Giuseppe Branca (comp.) Bologna, Del Foro Italiano, 1979, pp. 346 y 360

solamente un anuncio de las mismas. A esta fase sigue normalmente la presentación de mociones e interpelaciones, a efecto de debatir sobre tales conclusiones. Cuando el debate es seguido por la presentación de alguna moción u orden del día, se cierra con la correspondiente votación en que se aprueba la postura mayoritaria de la cámara.

La extensión del informe depende, como ha destacado Manzella, del carácter de la encuesta: cuando más amplio es el contenido atribuido a la comisión, tanto mayor es la necesidad de abundar en consideraciones y comentarios sobre el tema objeto de la investigación,⁷⁵

XVIII. ALEMANIA

A. Creación, regulación constitucional y composición

En primer lugar es necesario señalar que las comisiones de investigación son órganos del Bundestag (dieta Federal o Cámara Baja del Parlamento alemán) “con facultades soberanas que en el marco de la responsabilidad del mismo preparan las resoluciones del pleno mediante la práctica de pruebas. No representa una forma especial de Tribunal”.⁷⁶

Recordemos sobre todo esta última característica sobre la que más adelante regresaremos.

Este tipo de comisiones se encuentran reguladas en el artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn⁷⁷ que, a la letra, establece: “El Bundestag tiene el

⁷⁵ Manzella, Andrea, *El Parlamento...* cit. p. 136

⁷⁶ Von Bogdandy, Armín y Forsthoff, Ulrico, op. cit. p. 194

⁷⁷ Los antecedentes de estas comisiones los encontramos en primer lugar, en la Constitución prusiana de 1850, cuyo artículo 82 establecía: “Cada Asamblea podrá disponer comisiones para investigar sobre ciertos hechos.” Esta facultad también es reconocida por la Constitución de Weimar (1919) que en su artículo 34 consagraba el derecho de Reichstag a nombrarlas, siendo obligación hacerlo cuando lo solicitara una quinta parte de los diputados. Las comisiones eran elegidas por el pleno del Parlamento y los funcionarios que la componían asumían una cuasi función pública, sin ser por ello funcionarios públicos. No obstante, sus funciones se encontraban limitadas, materialmente, por la competencia constitucional del Reichstag; y de un modo general por la naturaleza de su misión que se reducía a investigar los hechos, pues la facultad de juzgarlos correspondía al Parlamento:

derecho y, a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una comisión de investigación que reunirá las pruebas necesarias en sesión pública. La publicidad podrá ser suprimida.”

Como podemos inferir de su regulación constitucional, la formación de este tipo de comisiones es un derecho de las minorías, tal como lo entendía Weber en 1918, cuando sostenía:

Este derecho debe crearse absolutamente como derecho minoritario (digamos por ejemplo, a petición de 100 diputados) y, por supuesto, con el derecho de la minoría a representación, interrogación e informe accesorio, aunque sólo fuera para oponerse en el futuro a toda posible “política mayoritaria” parlamentaria y sus peligros conocidos.⁷⁸

Así pues, la consagración de este tipo de comisiones, es importante en una doble vertiente; por un lado, constitucionaliza un derecho de la minoría, es decir, a favor de las facciones opositoras (al gobierno) y, por otro, un deber de la mayoría (que sustenta al gobierno) de constituir dicha comisión.

Por lo que hace a su composición, estas comisiones no cuentan con una normativa constitucional expresa, para abordar este tema tendremos que recurrir al Reglamento del Bundestag.

Dicho reglamento consagra en su artículo 12 la participación proporcional en el trabajo de las comisiones de todos los partidos representados en la cámara. En

La actividad de estas comisiones eran meramente preparatoria; sus debates públicos (al menos que las dos terceras partes de los miembros votasen por la deliberación a puerta cerrada), los tribunales administrativos y las autoridades administrativas estaban obligadas a atender sus peticiones y a suministrarles todos los medios de prueba que necesitasen, exhibiéndose, si lo exigían, sus actas y protocolos; sus actos indagatorios se reglan, extensivamente, por los preceptos del procedimiento criminal. Tenían, pues, en parte, las facultades de un juez de instrucción, de órgano auxiliar meramente preparatorio y de un tribunal decidor. Sin embargo, eran órganos del Parlamento que le representaban en algunas de sus funciones. Un estudio más detenido sobre el particular puede encontrarse en Fishbach. O. G. Derecho Político general y constitucional comparado, Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1934, pp. 119-120

⁷⁸ Este comentario fue hecho por Weber en su trabajo *Parlament and Regierung in neugeordneten Deutschland* Gesammelte Politische Schriften, 4ª, ed. 1980, pp. 351 y ss. Nosotros lo hemos extraído de *Escritos políticos*, México, 1982, t. I. p. 113.

principio, y con carácter general, todas las comisiones han de constituirse de acuerdo con la fuerza de cada uno de los grupos parlamentarios.⁷⁹

Por otro lado, el artículo 57.1 inciso 1º establece que el Bundestag (entiéndase, el pleno) determinará el número de miembros de las comisiones, correspondiendo a cada una de las fracciones nombrar a los miembros (y suplentes) de acuerdo con el artículo 12 del reglamento antes citado.

Ante tan genéricas disposiciones podemos decir que el Reglamento de la Dieta Federal no establece el número de parlamentarios que deberán integrar este tipo de comisiones; la composición se complica, aún más, cuando por razón del trabajo es preferible que las investigaciones estén integradas por el menor número de miembros a fin de agilizar el trabajo encomendado. Ante esta perspectiva se plantea un problema: cómo conciliar este principio de proporcionalidad con el deber de respetar el derecho de las minorías a estar representadas en el seno de la investigación; es preciso interpretar esta normativa en concordancia con el número 38.1 22 inciso 2º de la Ley Fundamental, del cual se deduce, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal, el derecho de todo diputado a una colaboración en igualdad de circunstancias durante la formación de la voluntad y la toma de decisiones del Parlamento, lo que incluye, en principio, la colaboración en las comisiones.

Generalmente, como señala Leisner, el número de componentes de la comisión de investigación se calcula de manera que el grupo parlamentario más pequeño le corresponda por lo menos un representante.⁸⁰ Asimismo, el Tribunal Constitucional Federal ha dejado claro que el derecho de colaboración en igualdad de condiciones se tiene en cuenta suficientemente mediante su derecho básico de colaborar en alguna comisión. Por tal motivo no existe el derecho de un diputado individual de pertenecer a una comisión determinada.

⁷⁹ Incluso esta misma disposición es aplicable a la Junta de Portavoces y es la regla general a seguir para el otorgamiento de las presidencias de las comisiones permanentes.

⁸⁰ Leisner, Walter; "Le commissioni d'inchiesta parlamentari e la legge fondamentale di Bonn", *le inchieste delle Assemblee parlamentari...* cit. pp. 367-368

Así pues, como ha señalado la doctrina, aunque no existe regulación expresa en este sentido, normalmente en la práctica, estas comisiones, están integradas por once miembros, a efectos de que el esclarecimiento de los hechos “no se retrase ni se enmarañe”⁸¹ y “poder trabajar de forma eficaz y garantizar la protección de secretos”⁸² aunque, en ocasiones, el número de componentes de estas comisiones fluctúa entre doce y veinticinco miembros.⁸³

Las comisiones de investigación podrán nombrar a su presidente y vicepresidente, conforme a lo que se hubiera acordado en la junta de portavoces; pero en la práctica, como ha señalado Zeth, es muy frecuente que la presidencia de la primera de las comisiones de esta índole se otorgue a la mayoría, la segunda, a la oposición; la siguiente, otra vez a la mayoría, y así sucesivamente.

Si bien este tipo de comisiones son creadas a propuesta de una cuarta parte de los diputados, en razón a su integración, la mayoría tendrá por lo menos un miembro más que la oposición. Sin embargo, esto no le concede la posibilidad de evitar la investigación por acuerdo mayoritario.⁸⁴

El derecho minoritario reconocido por la Ley Fundamental deja bien claro que las comisiones de investigación son instrumentos de lucha político-parlamentaria, como hasta ahora hemos venido sosteniendo, entre oposición y gobierno. Por esta razón –señala Zeh- la oposición consigue la mayor parte de las comisiones investigadoras en contra de la mayoría, “para demostrar que ni ella ni el gobierno que apoya tiene nada que esconder ni que temer”.

Así entendidas las comisiones de investigación, éstas cuentan con dos características importantes; son elemento imprescindible de la función de control que ejerce el Bundestag sobre el Ejecutivo y dotan de contenido la idea de minoría u oposición que como Scheider atinadamente lo ha apuntado: “no

⁸¹ Cfr. Zeh, Wolfgang, op. Cit. p. 51

⁸² Von Bogdandy, Armin y Forsthoff, Ulrico, op. cit. p. 195.

⁸³ Leisner, Walter, op. Cit. p. 368

⁸⁴ Pues, como sostiene Stein, los medios de control, tanto en la Ley Fundamental de Bonn, como en el Reglamento del Bundestag, se confieren como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados aun contra la voluntad del partido en el gobierno, op. cit. p. 73.

es sólo un subproducto inevitable del sistema parlamentario basado en la mayoría, sino un elemento irrenunciable del orden democrático”.⁸⁵

B. Objeto, Duración y Atribuciones

Las comisiones de investigación únicamente ejercen competencias del Bundestag, es decir, sólo pueden tener por objeto asuntos que sean competencia de la Federación.⁸⁶ Por razón del tema, estas comisiones no tienen que limitarse al ámbito del Estado aunque, como señala Zeh, frecuentemente se constituyen para esclarecer, sobre todo, sucesos, conductas reprobables o escándalos dentro del gobierno o el sistema gubernamental.⁸⁷

El objeto de la investigación deberá estar precisamente delimitado. No es concebible una investigación que tenga por objeto el seguimiento crítico de toda la actividad gubernamental. Asimismo, deberá tratarse de un asunto de interés público. Generalmente, el objeto más importante de las comisiones de investigación es la constatación de supuestos de hecho, en particular de irregularidades o abusos y, como destaca Kuning, no sólo la valoración, sino también la recomendación política.⁸⁸

Una vez determinado suficientemente el objeto de investigación, éste, y ningún otro, será el tema exclusivo sobre el que centrará la comisión su labor investigadora. Esto impide, como han señalado Von Bogdandy y Forsthoff, “que el partido del gobierno diluya la investigación”.⁸⁹

Desde el punto de vista constitucional, como hemos señalado, las investigaciones no tienen por qué limitarse sólo al ámbito de las cuestiones de Estado o de gobierno, sino que pueden centrarse igualmente en cualquier otro tipo de materias, siempre que en éstas concorra un interés general, v, g. en

⁸⁵ Schneider, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 166.

⁸⁶ En los Lander la competencia de las comisiones de investigación se extiende a la supervisión sobre los municipios. Cfr. Kuning, Felipe, “El control parlamentario del Ejecutivo en Alemania”, *Democracia representativa y parlamentarismo...* cit. p. 262.

⁸⁷ Zeh, Wolfgang. *Op. Cit.* p. 31

⁸⁸ Kuning, Felipe, *op. Cit.* p. 263

⁸⁹ Cfr. Von Bogdandy, Armín y Forsthoff, Ulrico, *op. cit.* p. 197

procesos sociales –digamos el ámbito sindical-,⁹⁰ las limitaciones de estas comisiones son idénticas a las que en uso de sus competencias tiene el Bundestag; al ocuparse de un tema en particular, las limitaciones para investigar serán las inherentes a la competencia ejercida, v.g. es posible la creación de una comisión de investigación sobre empresas privadas; el argumento a favor de la misma sería que éstas han sido fomentadas en gran medida con dinero público.⁹¹

En principio, tampoco existiría ningún problema para que la investigación versara sobre sujetos particulares.⁹² El Tribunal Constitucional federal lo ha motivado en el hecho de que el texto del artículo 44, de la Ley Fundamental de Alemania, no indica limitación alguna del tema de la investigación; por este motivo, las limitaciones sólo pueden establecerse con base en el contexto de su creación. Evidentemente, a pesar de estas limitaciones que a golpe de jurisprudencia ha ido marcando el Tribunal Constitucional Federal alemán, todavía resulta complicado distinguir cuándo el “interés público” convierte a una comisión de investigación que verse sobre sujetos particulares, en viable y lícita, y cuándo esto no es así. En la práctica, “depende sobre todo de la consideración de la función de la comisión de investigación por un lado y de otro, del contenido y del alcance de la protección del derecho fundamental del individuo afectado”.⁹³

Las atribuciones a las comisiones de investigación en el sentido de poder practicar pruebas se encuentra reforzado por el mismo artículo 44 en su apartado 2: “A la práctica de la prueba se aplicarán análogamente las disposiciones relativas al proceso penal. Permanecerá invariable el secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones.”

⁹⁰ Kuning, Felipe, op. Cit. p. 262.

⁹¹ Este ejemplo lo citan Von Bogdandy, Armi y Forsthoff, Ulrico, op. cit. p. 198

⁹² Incluso la opinión en la doctrina en el sentido de que una investigación exclusiva de sujetos particulares es ilícita porque la función de investigación consiste exclusivamente en el control del Ejecutivo por parte del Parlamento, no ha podido imponerse hasta ahora, Studenroth, Die Parlamentarische Untersuchung Privater Bereiche, p. 140, citado por Von Bogdandy, Armi y Forsthoff, Ulrico, ibidem.

⁹³ Ibidem.

La Ley Fundamental establece que, al momento de la práctica de pruebas, las comisiones de investigación deberán sujetarse a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales,⁹⁴ que proporcionan amplias facultades de control a estas comisiones.

Pero como se ha dejado claro en la definición con la que iniciamos este apartado, no son, a pesar de contar con este tipo de poderes, tribunales (penales) propiamente dichos. Estas facultades les conceden un amplio poder indagatorio, pero ello no implica que todas las reglas del proceso penal pueden ser aplicadas a la labor desempeñada por las comisiones, sino sólo aquellas relativas a la práctica de la prueba, ello resulta evidentemente del propio artículo 44, porque las comisiones de investigación no son tribunales dotados de independencia judicial.⁹⁵

A efecto de desarrollar cumplidamente su objetivo, las comisiones de investigación pueden, de manera análoga a un proceso penal: citar testigos, imponerles multas coercitivas, obligarlos a prestar juramento (artículo 51 y 59 del Código de Procedimientos Penales –CPP-);⁹⁶ de existir negativa a hacer una declaración,⁹⁷ incluso pueden ser sancionados con arresto sustitutorio de acuerdo al artículo 70.1 de dicho código. Asimismo, se les permite la

⁹⁴ La referencia a las prescripciones de la Ley (Strafprozeßordnung) o Código de Procedimientos Penales fue introducida durante las deliberaciones de la Comisión constituyente para añadir el derecho de tomar declaración a testigos, que la Comisión Constituyente consideraba reglamentado en el artículo 34.1 de la Constitución del Reich. Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de julio de 1984, sobre la Comisión de Investigación del Bundestag sobre el caso Flick. Boletín de Jurisprudencia Constitucional, núm. 45, enero de 1985, Fundamento de Derecho C 4 inciso a) p. 119.

⁹⁵ Cfr. Leisner, Walter, op. cit. p. 370. También este autor señala que la propia Ley Fundamental establece que el secreto de las correspondencias (postales y las telecomunicaciones) permanece inalterable. Asimismo, el procedimiento de la comisión de investigación no se regula por el Código de Procedimientos, sino por el Reglamento de la Cámara; por otro lado, estas comisiones no pueden, de acuerdo con la opinión prevalente, ordenar arrestos (mayores), secuestros o persecuciones y en tales casos debe siempre pedir la intervención de los tribunales y darle seguimiento en el ámbito de su ley. Por último, el principio de actuación de oficio no es aplicable a estas comisiones, p. 371. Así también, como ha señalado Kuning. Las comisiones de investigación proceden de manera semejante a los tribunales, sólo que con otras metas, las comisiones no conocen por ejemplo la figura del acusado, únicamente reciben testimonios, op. cit. p. 264

⁹⁶ Las referencias al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales (CPP) que se harán a continuación las hemos extraído de Armi Von Bogdandy y Ulrich Forsthoff, op. cit. pp. 198 y ss. Así como de Kuning, Felipe, op. cit. pp. 262 y ss.

⁹⁷ Una declaración falsa realizada ante una comisión de investigación corresponde al delito de testimonio falso sin juramento o en caso de juramento, al delito de perjurio (artículos 153 y 154) del Código Penal)

realización de confiscaciones y registros domiciliarios (artículos 94.2 y 102, CPP).

También, según los artículos 54 y 96 del Código de Procedimientos Penales, pueden interrogar a personas que desempeñan funciones públicas,⁹⁸ incluidos los miembros del gobierno.

Por último, es importante señalar que debido a la referencia general del artículo 44.2 de la Ley Fundamental al Código de Procedimientos Penales, se aplican las reglas que limitan la competencia, es decir, que existen, al igual que en este tipo de procedimientos, los derechos a negarse a declarar tanto para los familiares de los implicados (artículo 52, CPP) como para los testigos que se expondrían asimismo al peligro de indagación (artículo 55, CPP).

Otra de las facultades con que cuentan las comisiones de investigación es la de poder requerir cualquier tipo de información a los efectos de cumplir con la labor encomendada. Esta facultad encuentra fundamento en el citado artículo 44, inciso 3, que establece: “Los tribunales y las autoridades administrativas están obligados a prestar ayuda judicial y administrativa.”

El suministro de información, al que también son aplicables disposiciones del Código de Procedimientos Penales, requiere, sin embargo, de autorización o aprobación, que sólo debe concederse si este hecho no perjudica el bienestar de la Federación (artículo 96 de dicho código) ni dificulta considerablemente el cumplimiento de las funciones públicas (artículo 7.1 de la Ley de los Ministros Fiscales). Asimismo, es necesario constatar que los datos o informes, solicitados, son necesarios para la investigación.

Cuando el suministro de información por parte de las autoridades o de sus miembros colisiona con los derechos fundamentales de sujetos individuales, hay que proceder según el principio de proporcionalidad. Por otra parte, se

⁹⁸ A estos efectos, el funcionario que debe comparecer como testigo ante una comisión de investigación, requiere de una autorización análoga a la que precisa para declarar ante un tribunal

prohíbe traspasar información cuya transmisión sea inadmisibles para el afectado debido a su carácter “estrictamente personal”.⁹⁹

Por lo que hace a la obligación de prestar asistencia administrativa a las comisiones de investigación, hay que decir que también es válida para las autoridades de los Länder. Los tribunales igualmente están obligados a entregar los expedientes referentes a procesos judiciales. Así pues, es evidente que las comisiones de investigación como instrumentos del Parlamento se interrelacionan con los distintos órganos del Estado; más adelante veremos cómo es muy frecuente que en este tipo de relaciones se presenten algunos problemas.

C. Fin de la investigación

Finalmente, las comisiones de investigación concluyen sus trabajos con la presentación de sus informes ante el pleno de la cámara, se trata de una conclusión consensuada; aunque, generalmente, el informe permite a la minoría, en caso de no estar de acuerdo, fijar su postura al respecto a través de un informe individual. Dichas conclusiones carecen de cualquier forma de fuerza judicial.

Por último, se ha discutido en la doctrina alemana si el mandato de una comisión de investigación termina automáticamente con el fin normal de una legislatura, y qué sucede ante la disolución anticipada de la cámara; la opinión prevalente sostiene que si no se ha satisfecho el objeto para el que dicha comisión fue creada, la misma debe extinguirse o disolverse al término de la legislatura. La misma interpretación deberá darse en el caso de presentarse una disolución anticipada de la cámara, ya que no se ve cómo un órgano del Parlamento cuyos miembros han perdido la legitimación electoral pueden continuar funcionando; cuando incluso sus miembros no pueden seguir gozando de la inmunidad parlamentaria.¹⁰⁰

⁹⁹ Cfr. Von Bogdandy, Armi y Forsthoff, Ulrich, op. cit. p. 199

¹⁰⁰ Cfr. Leisner, Walter, op. Cit. p. 369.

XIX. FRANCIA

Las comisiones de investigación en Francia han sufrido considerables modificaciones, en la medida que han ido cambiando se han configurado como un eficaz instrumento de control a cargo de la Asamblea Nacional y el Senado. Una reciente ley de julio de 1991,¹⁰¹ ha incorporado interesantes novedades, a efecto de dotarlas de mayores facultades para cumplir de manera más adecuada las funciones que les son encomendadas.

A. Creación, Objeto, Regulación y Composición de las Comisiones de Investigación creadas en la Asamblea Nacional y el Senado.

Es muy frecuente que la figura de las comisiones de investigación este, si no regulada, sí al menos establecida en los textos constitucionales más progresistas; pues bien, la Constitución francesa de 1958 rompe con esta regla, ya que no estableció precepto alguno para reconocerles esta facultad ni a la Asamblea Nacional, ni al Senado.¹⁰²

¹⁰¹ Ley núm. 91-698 de 20 de julio que modifica el artículo 6 de la Ordenanza núm. 58-1100 de 17 de noviembre de 1958, relativa a las comisiones de investigación y control parlamentario. Journal Officiel, núm. 170, 23 de julio de 1991.

¹⁰² La primera investigación que se conoce en la historia del parlamentarismo francés data de 1828, concretamente del 14 de julio, fecha en que fue nombrada una comisión para el esclarecimiento de sucesos que hablan ocurrido durante el Ministerio Villele. Tras la caída de este ministerio, el partido que sube al poder solicita el nombramiento de una investigación que se encargue de averiguar si es posible dirigir contra el Ministerio Villele un proceso penal. El desarrollo de esta investigación, por ser la primera y no tener ningún precedente en que apoyarse, fue difícil y a su vez decisivo, en sus conclusiones estableció que había lugar a instruir al ministerio sobre la acusación de traición y de concusión (exigir impuestos o multas por un funcionario en provecho propio), pero asimismo se quiso dejar constancia de que los escasos poderes de los que gozara a lo largo de toda su investigación le habían impedido proceder a un total esclarecimiento de los hechos, siendo la instrucción judicial lo más indicado para completar este estudio que consideraba inacabado. Cfr. Gude Fernández, Ana, "Las comisiones de investigación en Francia", Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, núm. 8, 1994, p. 63. Bajo la monarquía francesa comienzan a aparecer las primeras comisiones de investigación. Durante la II República el Poder Legislativo no contaba con los medios ni con la autoridad suficiente para realizar una investigación de este tipo, el emperador era el que ostentaba todo el poder y el Parlamento se limitaba únicamente a aprobar aquellas leyes que le eran propuestas. Una época más propicia para este tipo de comisiones se dio durante la III y IV República, pero como ha sostenido Arnitz, durante esta época de crisis y de lucha política en el que no existe un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, este último las utiliza como un arma de lucha política frente al gobierno. Cfr. Arnitz, Robert. Les enquêtes parlementaires d'ordre politique, Faculté de Droit de l'Université de París. Librairie de Jurisprudencie, 1917, pp. 8-21. A juicio de Burdeau, las comisiones parlamentarias de investigación o de control, después de haber jugado, bajo la III y la IV República, un papel frecuentemente escandaloso, no ocupaban más que un lugar

La regulación para la creación de estas comisiones la encontramos en los reglamentos de ambas cámaras y sobre todo en la Ordenanza núm. 1100 de 17 de noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las comisiones de las asambleas parlamentarias,¹⁰³ en la que se distinguían dos clases de comisiones, a saber: las de investigación y las de control.¹⁰⁴ Sin embargo, aunque ambas figuras están reguladas por una misma ley, existen diferencias en sus cometidos.

El artículo 6.2 de la citada Ordenanza regulaba: “Las comisiones de investigación se constituirán para recoger elementos de información sobre hechos determinados y someter sus conclusiones a la cámara que las creó.” El siguiente inciso establecía: “Las comisiones de control examinan la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o empresas públicas con objeto de informar a la cámara que las creó del resultado de sus indagaciones”.

No fue, como ya hemos dicho, sino hasta 1991 cuando esta distinción fue suprimida por ley. La Ley 91-698 omite las comisiones de control, habla solamente de comisiones de investigación, aunque se sigue manteniendo la distinción entre la investigación y el control. El artículo 2 de dicha ley consagra:

muy discreto en el sistema político francés. Preámbulo a la obra de Desandre, Jacques, *Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français. La documentacise. Note et Etudes Documentaires*, núms. 4262-4264, 10 de febrero de 1976, p. 7. Antes del Advenimiento de la V. República, estas comisiones fueron juzgadas severamente. Sobre el tema puede verse Bidegaray, Christian y Emeri, Claude, “Le control parlementaire: Les commissions d'enquête et de contrôle », *Revue du Droit public et de la science politique*, París, noviembre-diciembre, 1973, pp. 1633-1721. Durante la V. República y con la instauración del sistema semipresidencial, los poderes de las cámaras fueron notablemente reducidos, reforzándose así al Poder Ejecutivo, por ello es que durante este período el número de comisiones de este tipo es realmente escaso. “Les commissions d'enquête parlementaire sous la V Republique”, *Memoire D.E.S. Droit Public*, París, 1972. Vid. En este sentido Moderne, Franck, « El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia », *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñate, Guipúzcoa, núm. 3, mayo-agosto, 1982, p. 129

¹⁰³ Esta Ordenanza es modificada por la Ley núm. 807 de 19 de julio de 1977.

¹⁰⁴ El Estatuto jurídico de ambas era el mismo, la única diferencia que existía es que a las comisiones de investigación nunca se les concedieron poderes judiciales. Es importante subrayar que a pesar del gran número de comisiones de investigación nombradas desde 1828, ningún texto legal se va a ocupar de su regulación hasta 1914, momento en que se dicta una ley a través de la cual se atribuyen poderes a estas comisiones. Para cubrir la laguna legal, hasta esta fecha se ha acudido a la costumbre, Cfr. Gude Fernández, Ana, op. cit. p. 64

“Las comisiones de investigación están constituidas para recopilar elementos de información sea sobre hechos concretos, sea sobre la gestión de los servicios o empresas públicas, con el fin de someter sus conclusiones a la cámara que las ha creado”.

Las comisiones de investigación hasta hoy creadas por la Asamblea Nacional, lo han sido por diversas vías: a través de una ley, orden del día, etcétera. Actualmente, según el artículo 140.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional;¹⁰⁵ “Para la creación [...] de una comisión de investigación o de control se requiere la votación de una propuesta de resolución presentada, enviada a la comisión permanente competente, examinada y discutida con arreglo al reglamento...”¹⁰⁶

Instaurar una Comisión de este tipo es, ante todo, como sostiene Avril, una decisión política. Así pues, la creación de una comisión es decisión de la Asamblea o del Senado, según el caso, tras la presentación de una propuesta de resolución examinada por la comisión permanente competente, la cual deberá presentar su informe dentro del período ordinario de sesiones siguiente a la distribución de la propuesta (apartado 2 del artículo 140). Es necesario destacar que desde 1988, se admitió que cada presidente de grupo (parlamentario) pudiera obtener, cada año, la inscripción de una propuesta similar en el orden del día.¹⁰⁷

Por lo que hace al Reglamento del Senado, su artículo 1.1 dispone:¹⁰⁸ “Todo miembro de una u otra Asamblea tiene derecho a presentar una propuesta de resolución, que puede ser presentada individual o colectivamente”. En la mayoría de los casos, como parece más acertado, la propuesta se lleva a cabo por el conjunto de los miembros del grupo parlamentario.

¹⁰⁵ Cuya aplicación data de 1959

¹⁰⁶ “La création d’une commission d’enquête ou de contrôle par l’Assemblée résulte du vote d’une proposition de résolution déposée renvoyée à la Commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présente Règlement. »

¹⁰⁷ Dupas, Alain, “Las comisiones en la Asamblea Nacional Francesa”. Las comisiones parlamentarias... cit. p. 115

¹⁰⁸ Este artículo fue incorporado por reforma en 1971, ya que hasta ese momento dicho reglamento no contenía disposición alguna al respecto.

Es necesario que en la propuesta de resolución se determinen con precisión los hechos sobre los que recaerá la investigación,¹⁰⁹ así pues, a semejanza del ordenamiento alemán, quedan prohibidas las comisiones de investigación sobre un objeto de carácter general, entendiéndose siempre que la investigación debe circunscribirse a hechos determinados.

Por otro lado, se ha exigido que los hechos que motiven la investigación sean de una realidad cierta y probada; sin embargo, como ha señalado la doctrina, un juicio de este tipo es muy subjetivo y de difícil apreciación.¹¹⁰ Acaso lo que se persigue con una disposición de esta naturaleza es que se precise lo más que se pueda los hechos sobre los que versará tal investigación.

En cuanto a su composición, los integrantes de estas comisiones eran elegidos, hasta hace muy poco, por escrutinio mayoritario, lo que provocaba reiteradamente que los grupos minoritarios –que son en realidad los verdaderamente interesados en las investigaciones-, no se vieran representados. Sin embargo, y aunque éste era el régimen aplicable, en la práctica la mayoría de las ocasiones se acudía al de representación proporcional. Tras la modificación de 1991, los miembros de las comisiones son designados de tal forma que se asegure la representación proporcional de los grupos políticos.¹¹¹

Por último, los reglamentos de ambas cámaras fijan el número de miembros que deberán integrar estas comisiones. En el caso de la Asamblea Nacional las investigaciones no pueden estar integradas por más de treinta miembros,¹¹² y

¹⁰⁹ “Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission de contrôle doit examiner la gestion ». Artículo 140.1 en su parte final.

¹¹⁰ Un buen ejemplo de la subjetividad de esta exigencia es que a propósito de la investigación sobre los mataderos de la Villete, los mismos hechos que habían sido rechazados por el Senado para efectuar una investigación se admitieron como determinados y ciertos para constituir una comisión en la Asamblea Nacional. Cfr. Avril, Pierre, “Le comisión d’inchiesta in Francia”, *Le hinchiese delle Assemblee parlamentari...* cit. p. 315.

¹¹¹ “Les membres des commissions d’enquête sont désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. » Así lo dispone textualmente la reforma.

¹¹² Artículo 140.3 del Reglamento de la Asamblea

en el caso del Senado no puede ser superior a veintiuno.¹¹³ Su mesa está compuesta de un presidente, dos vicepresidentes y dos Secretarios.

B. Duración y Facultades

En cuanto a la duración de estas comisiones, el artículo 6 de la Ordenanza núm. 1100/1958 limitaba, en su párrafo quinto, a cuatro meses el período de la comisión de investigación o control.¹¹⁴

Sin embargo, este tiempo fue considerado excesivamente breve para que la comisión pudiera llevar a cabo su labor, la doctrina y las comisiones de investigación hasta entonces constituidas, muy especialmente la de los mataderos de la Villette, no repararon en sostener que:

La dificultad más grande encontrada por nuestra comisión de investigación residió sin duda alguna, es importante señalarlo, en la brevedad de los términos que se tenían impuestos para el cumplimiento de su misión [...] El recurrir a expertos de todas las disciplinas (arquitectos, ingenieros, expertos contables...) se reveló desgraciadamente imposible, si no en derecho cuando menos de hecho, dentro de dichos términos. No podemos más que lamentar dichos apremios y denunciar con insistencia que sean remediados.¹¹⁵

Quizá lo anterior motivó que dicho plazo fuese extendido dos meses más a través de la reforma (17 de julio de 1977) a dicha Ordenanza. De esta manera,

¹¹³ Artículo 11 del Reglamento del Senado.

¹¹⁴ Vale la pena dejar constancia de la crítica que en este sentido hace Guchet a esta Ordenanza, en la línea de que la misma es una muestra de que “en aquella época todo había sido conjugado para hacer difícil la constitución de estas comisiones. A este respecto conviene señalar que durante la permanencia en el poder del general De Gaulle (1958-1969), los intentos efectuados para crear una comisión no prosperaron. Fue sólo bajo la Presidencia de Pompidou cuando la institución comenzó a funcionar”. Guchet, Yves, “La información parlamentaria”, Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias... cit. p. 218.

¹¹⁵ “...la plus grande difficulté rencontrée par notre commission d'enquête réside sans conteste, il importe de le souligner, dans le breveté des délais qui lui étaient impartis pour l'accomplissement de sa mission (...). Le recours à des experts de toutes disciplines (architectes, ingénieurs, experts-comptables...) s'est malheureusement révélé impossible, sinon en droit, du moins en fait, dans de tels délais. On ne peut que regretter de telles contraintes et demander avec insistance qu'il y soit remédié ». Reporte núm. 139 de M. Mignot del 22 de abril de 1971, p. 129. Cfr. Desandre, Jacques, Les commissions..., cit. pp. 45-46

ahora las comisiones de investigación disponen de un plazo de seis meses para efectuar sus investigaciones y redactar su informe. A pesar de las buenas intenciones con que seguramente se llevó a cabo esta prórroga del período de trabajo de estas comisiones, creemos que éste sigue siendo insuficiente, ya que una investigación seria y rigurosa suele, con mucha frecuencia, llevar más tiempo en virtud de la complejidad que entraña la misma, asimismo es necesario tener en cuenta los términos que los expertos suelen reclamar para sus indagaciones y dictámenes.

Por lo que hace a las atribuciones de estas comisiones de investigación, destaca el hecho de que disponen de importantes medios de acción, sobre todo poderes para hacer comparecer a personas cuyo testimonio se considera útil, así como el derecho de tener acceso a la documentación.

Como señalábamos al inicio de este apartado, las comisiones de investigación en Francia han ido evolucionando notablemente, y quizá sea en el ámbito de sus atribuciones donde se percibe más esa evolución, en un principio se les negó facultades judiciales, más tarde éstas le fueron reconocidas hasta llegar a su actual situación de compartir algunos poderes similares a la Comisión de Finanzas. Veamos cómo ha sido este iter.

Desde su origen, los partidarios de las comisiones de investigación venían insistiendo en la idea de otorgarles poderes judiciales a fin de dotarlas de una mayor eficacia en sus labores. Es en 1914, por virtud de la Ley de 23 de marzo, cuando se conceden poderes judiciales limitados a las comisiones de investigación. En su único artículo,¹¹⁶ esta ley establecía:

¹¹⁶ “Toute personne, dont une commission d’enquête parlementaire aura jugé l’audition utile, sera tenue de déferir à la citation qui lui sera délivré par un huissier ou agent de la force publique à la requête du Président de la Commission. En cas de non-comparation, le témoin défaillant qui ne justifiera pas d’une excuse légitime sera puni d’une amende de cent à mille francs. Il pourra, en outre, sur la réquisition de la commission, être l’objet d’un mandat d’amener, délivré par le Procureur de la République. Le refus de prestation de serment sera puni de la peine prévue au deuxième paragraphe du présent article. Le compable de faux témoignage sera puni des peines prévues par l’article 363 du Code pénal. Le compable de subornation de témoin sera puni des mêmes peines que le faux témoin. Les procès-verbaux constatant les infractions prévues aux paragraphes précédents seront transmis au Garde des Sceaux pour y être downé telle suite que ce droit. L’article 463 du Code penal sera applicable. Les présents dispositions ne s’appliqueront aux

Toda persona a la cual una comisión haya juzgado útil escuchar, estará sujeta a acudir a la citación que le será entregada por un ujier [u ordenanza] por un agente de la fuerza pública por requerimiento del presidente de la comisión. En caso de no comparecer, el testigo que no tenga una justificación legítima será castigado con multa de cien a mil francos. El podrá en otro caso, bajo la requisición, ser objeto de un mandato [auto] de castigo expedido por el procurador de la República. La negativa a prestar juramento será castigada con pena prevista en el segundo párrafo del presente artículo. El culpable de falso testimonio será castigado con las penas previstas por el artículo 363 del Código Penal. El culpable de sobornar a un testigo será objeto de las mismas penas que se aplican al falso testimonio. Las actas de los procesos verbales [orales] en los que constan las infracciones previstas en el párrafo precedente serán transmitidas al Ministerio de Justicia para que se cumplan. El artículo 463 del Código Penal será aplicable. Las presentes disposiciones no se aplicarán a las investigaciones parlamentarias, más que en virtud de una decisión especial de la Asamblea que las haya ordenado.

De conformidad con esta breve ley, sólo cuando la Asamblea así lo decidiera podrían otorgarse estos poderes a las comisiones de investigación.

La doctrina francesa ha interpretado esta posibilidad en el sentido de que el legislador pretendía que únicamente se produjese esa usurpación de poderes (al Poder Judicial) en los casos que realmente así lo exigiesen.

Durante las II, III y IV repúblicas, las comisiones de investigación siguieron disponiendo de los mismos poderes, durante la IV República la única novedad que se produjo en relación con la investigación parlamentaria fue el establecimiento del secreto a través de una ley de 8 de diciembre de 1953.¹¹⁷

enquête parlementaires qu'en vertu d'une décision spéciale de l'assemblée quí les aura ordonné. »

¹¹⁷ Desandre, Jacques, Les commissions... cit. p. 93

La situación cambia con la Constitución de 1958, ya que ésta nada establece sobre los poderes de tales comisiones. Su regulación, como ya hemos dicho, se encontraba en el artículo 6 de la Ordenanza núm. 1100/58, en el que si bien se distinguía entre comisiones de investigación y de control, nada se establecía sobre los medios de que disponía cada una de ellas. Como acertadamente apunta Desandre, esta omisión no resulta por casualidad sino que eso fue lo querido por el legislador, quien conservaba todavía los malos recuerdos de las comisiones constituidas en las III y IV repúblicas, en las que se produjeron serios abusos de poder por parte de estas comisiones.¹¹⁸

Las comisiones de investigación constituidas a partir de 1958, con una notable ausencia de atribuciones fueron un permanente escenario de conflictos y problemas. La necesidad de que estas comisiones contaran con determinadas atribuciones especiales, motivó que en 1977 se reformase la citada Ordenanza de 1958, a través de la Ley 77-807 de 19 de julio.¹¹⁹ Es a partir de esta Ley cuando a las comisiones de investigación se les reviste de los mismos poderes conferidos a las comisiones de finanzas.

A partir de ese momento, se hace obligatoria la comparecencia de toda persona para declarar, cuando fuese requerida para ello.¹²⁰ Asimismo se prevé una pena para el caso de negativa a prestar juramento, declarar o prestar documentos así como a comparecer. También es penado el soborno a testigos. En todos estos casos la imposición de las penas son competencia de los tribunales, pero la persecución de los delitos sólo se hará a instancia del

¹¹⁸ En el mismo sentido se expresa André Tardieu, en el siguiente comentario: "Creadas para fines políticos, conducidas por los políticos, las comisiones de investigación conllevan a la vez la posibilidad de descubrir la verdad y de enterrarla; un medio de salvar a los culpables y un medio de deshonorar a los inocentes [...] las comisiones investigadoras no desean más luz que la que pueda amenazar a sus adversarios". Cfr. *La profesión parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, p. 342.

¹¹⁹ Cfr. Avril, Pierre, "Le comisión d'inchesta in Francia", *Le inchieste delle Assemblée parlamentari...* cit. p. 320.

¹²⁰ Cuando la comisión de investigación decide la comparecencia de una persona, ésta debe cumplimentar la convocatoria que le ha sido hecha, así lo dispone la Ordenanza de 1958, reformada en 1977. "Toda persona cuya comparecencia sea considerada de utilidad por una comisión de investigación y de control, está obligada a cumplimentar la convocatoria que le ha sido remitida, si es necesario con la colaboración de un ujier o de un agente público, a instancia del presidente de la comisión". Cfr. Guchet, Yves, op. cit. p. 220.

presidente de la comisión correspondiente, cuando su informe ya hubiera sido publicado.

Al igual que las comisiones legislativas, las de investigación, pueden solicitar la comunicación de documentos diversos. En este sentido, las disposiciones que regulan a las primeras son aplicables a las segundas. Asimismo, a las comisiones de investigación se les otorga la facultad de conocer las comprobaciones y observaciones del Tribunal de Cuentas,¹²¹ así como la potestad de solicitar a este organismo el inicio de las averiguaciones sobre algún tema. También se habilita a los ponentes de las comisiones para ejercer su misión sobre los documentos o bienes in situ. Por último, se establece la obligación de proporcionar los datos necesarios para el desarrollo de su labor, quedando autorizados para exigir la comunicación de todos los documentos oficiales con excepción de los que tengan carácter secreto y atañan a la defensa nacional, asuntos exteriores y la seguridad interior y exterior del Estado.¹²²

C. Término de los trabajos de investigación

La investigación concluye, como es normal en este tipo de comisiones, con un informe que contiene la opinión mayoritaria de los miembros de la misma. En virtud a las muchas veces ignorada opinión de la minoría,¹²³ en 1974 dos comisiones de investigación¹²⁴ adoptaron una nueva postura haciendo figurar el punto de vista de los comisarios minoritarios en una parte especial del informe.

¹²¹ A principios de los setenta sucedió que el primer presidente del Tribunal de Cuentas supeditaba la comunicación de informes –en caso de las partidas relativas a la ejecución del presupuesto de la antigua Oficina de la Radio y Televisión francesas (ORTF)- a una autorización gubernamental, aunque la Constitución misma dispone en su artículo 47 in fine: “El Tribunal de Cuentas asesora al Parlamento y al gobierno en la labor de control de la ejecución de la ley de presupuestos”. Hoy, como sostiene Gucher, un rechazo en tal sentido sería impensable, Cfr. op. cit. pp. 220-221.

¹²² Cfr. Gude Fernández, Ana, op. Cit. p. 70, Avril, Pierre, “Le commissioni d’inchiesta in Francia », Le inchieste delle Assemblee parlamentari... cit. p. 320.

¹²³ Desandre lamentaba que la opinión de la minoría no se reflejara en el informe final. Sin embargo creía positiva la costumbre por parte de los comisarios minoritarios de dar conferencias de prensa para que su postura fuese conocida; “el único inconveniente grave de estas conferencias es que lo dicho en ellas no se encuentra en los documentos oficiales”. Les commissions... cit. p. 69

¹²⁴ Una sobre las sociedades petroleras y otra sobre energía.

De conformidad con el artículo 43.1 del Reglamento de la Asamblea, la comisión al término de sus trabajos puede realizar o no un informe. De presentarse este último caso, por considerarlo conveniente la comisión, el mismo reglamento dispone que transcurrido el plazo de seis meses previsto por la Ordenanza núm 58-1100, de 17 de noviembre, a la que hemos venido aludiendo, si la comisión no ha depositado su informe, el presidente de la misma remitirá al presidente de la Asamblea los documentos que obren en su poder.

En caso contrario, cuando el informe ha sido elaborado, éste deberá ser remitido por la comisión de investigación al presidente de la Asamblea Nacional.¹²⁵ Una vez elaborado dicho informe, las comisiones se pronunciarán sobre la oportunidad de pedir su publicación, decisión que debe ser notificada, por carta, al presidente de la cámara correspondiente.¹²⁶ La publicación de dicho informe es una decisión que adopta la cámara en la que se ha constituido la comisión de investigación.¹²⁷

Por último, la Ordenanza núm. 1100/58 prevé que la cámara interesada puede, sólo a propuesta de su presidente o de la comisión, decidir por un voto especial la publicación de todo o parte del informe de una comisión de investigación.¹²⁸

Para terminar, parece importante señalar que las conclusiones contenidas en dicho informe son discutidas en sesión pública. Esta costumbre no se regula en ningún texto legal. Sin embargo, se viene llevando a cabo en Francia desde prácticamente la aparición de esta institución.¹²⁹ Se permite de este modo a los

¹²⁵ Por su parte, el Reglamento del Senado no contiene ninguna disposición al respecto; sin embargo, la práctica suele ser la misma; el informe es remitido al presidente del Senado por el presidente de la comisión.

¹²⁶ Desde 1958 todas las comisiones de investigación han pedido la publicación íntegra de sus informes.

¹²⁷ Nuevamente, en este sentido, nada establece el Reglamento del Senado pero, a pesar de ello, nada impide, como sostiene Desandre, que las mismas reglas de la Asamblea Nacional sean aplicadas a las comisiones de investigación constituidas en el Senado. Les commissions... cit. p. 80.

¹²⁸ Desde 1958 hasta ahora las comisiones de investigación son las que proponen la publicación de su informe y el presidente no ha hecho uso de esta facultad.

¹²⁹ Fue en 1966, al final del estudio de la Comisión de Control sobre la Enseñanza cuando tuvo lugar por primera vez un debate de este género. Cfr. Gude Fernández, Ana, op. cit. pp. 73-74

parlamentarios de todas las corrientes y tendencias políticas expresarse libremente y poner al Ejecutivo frente a sus responsabilidades. Desandre, un abierto defensor de este tipo de debates, sostiene que:

El debate público facilita el diálogo entre la mayoría y la oposición sobre el desarrollo de los trabajos de las comisiones; asimismo, disuade a la mayoría de controlar demasiado la investigación obstaculizando toda iniciativa minoritaria. El debate público, asimismo, posibilita a los parlamentarios interrogar al gobierno poco después de la publicación del informe sobre las medidas que trata de tomar para tener en cuenta sugerencias de la comisión.

Si bien los trabajos de la comisión de investigación terminan propiamente con la publicación del informe, el debate público se ha convertido en una especie de prórroga de los mismos. Este debate, en el que las preguntas de la oposición serán duras e incisivas, encontrará su contrapartida en las rápidas respuestas que a las mismas pueda formular el gobierno una vez conocida a fondo la problemática investigada.

Por último, debemos señalar que el presidente de la Asamblea declarará inadmisibles cualquier propuesta de resolución para volver a constituir una comisión de investigación o de control con el mismo objeto que otra comisión anterior antes del transcurso del plazo de doce meses, a contar desde el final de los trabajos de ésta.

XX. PORTUGAL

La actividad de control se encuentra encomendada en la Constitución portuguesa de 1976 –en virtud del artículo 165, inciso a)-, a la Asamblea de la República,¹³⁰ la cual vela por el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y

¹³⁰ Cabe destacar aquí el comentario de Caro Bonella, en el sentido de que la existencia de una sola cámara en Portugal es el “típico producto de experiencias revolucionarias que representa el rechazo de herencias corporativas y la tentativa de construcción unitaria de la representación en un Estado, como el portugués, que se sirve del regionalismo como forma de descentralización más administrativa que política”, “La Costituzione portoglese: note introduttive”, Bolletino di informazionali e parlamentari, Cámara de Diputados, Lisboa, 1981, núm. 3, p. 4

examina los actos del gobierno y la administración.¹³¹ En definitiva, como sostiene Bottari, en este artículo encuentran su fundamento “una gran variedad de actos y procedimientos parlamentarios de naturaleza muy diversa que tiene como denominador común la función de control parlamentario”,¹³² entre ellos evidentemente encontramos a las comisiones de investigación, a las cuales Vitorino ha señalado como instrumentos clásicos de control parlamentario.¹³³

A. Creación y Regulación

Dentro de los poderes que la Constitución portuguesa concede individualmente a los diputados, se encuentra la facultad de solicitar la creación de comisiones parlamentarias de investigación.¹³⁴ Idéntica es la disposición que consagra este derecho en el Reglamento de la Asamblea de la República (artículo 10.1 f)]. Es necesario señalar que este aspecto sólo obedece al simple acto de solicitar su creación, no al hecho mismo de su instauración.

En todo caso, el Constituyente portugués determinó en el artículo constitucional 181, inciso 4, que:

Sin perjuicio de su constitución en términos generales, las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así sea requerido por un quinto de los diputados en ejercicio de sus funciones, con el límite de una por diputado y por sesión legislativa.¹³⁵

¹³¹ “Compete á Assembleia da República, no exercicio de funcoes de fiscalizacao: a) Vigiar pelo cumprimento da Constitucao e das leis e apreciar os actos da Governo e da Administracao”.

¹³² Bottari, Carlo, “La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués”, Revista Vasca de Administración Pública, Oñate, Guipúzcoa, núm. 15, 1986, p. 189.

¹³³ Vitorino, Antonio, “El control parlamentario del gobierno”. Revista de Estudios Políticos, Madrid, nueva época, núms. 60-61, abril-septiembre, 1988, p. 366.

¹³⁴ Con anterioridad a esta regulación, la Constitución concedía esta atribución, en exclusiva, a los grupos parlamentarios. Sin embargo, con motivo de una importante reforma, de 1982, que modificó directamente algunos de los aspectos de estas comisiones, el artículo 159 e) ha quedado como sigue: “Constituem poderes das deputados; e) Requerir a contitucao de comissoes parlamentares de inquerito”.

¹³⁵ 5. “Sem prejuizo da sua constituicao nos termos gerais, as comissoes parlamentares de inquerito sao obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido po um quinto dos deputados em efectividade de funcoes, até ao limite de uma por Deputado e por sessao legislativa”.

Indudablemente, el constituyente ha querido, al establecer esta disposición, hacer frente al eventual obstruccionismo de la mayoría respecto a la creación de algunas investigaciones parlamentarias; así, esta posibilidad se ve superada siempre que la constitución de una comisión sea solicitada por un quinto de los diputados. Si partimos de la base de que la Asamblea de la República puede componerse por un número máximo de 235 y un mínimo de 230 diputados,¹³⁶ podemos afirmar que siempre que lo soliciten cuarenta siete o cuarenta y seis diputados en uno y otro caso, la comisión deberá formarse obligatoriamente. El número requerido de diputados, en ambos casos, no es muy elevado como puede apreciarse. Ello favorecerá, sin duda, la creación de este tipo de comisiones. Así parece también entenderlo Vitorino, al sostener que:

El estatuto de las comisiones parlamentarias de investigación, la amplitud de sus poderes y la relevancia y proyección política de que se han revestido en la práctica parlamentaria, ha hecho de este instrumento de control de la acción del gobierno un medio particularmente importante de intervención de los partidos de oposición.¹³⁷

B. Composición, Objeto y Poderes

En cuanto a la composición de las comisiones de investigación, la legislación portuguesa optó por el sistema de proporcionalidad, es decir, la conformación de estas comisiones tendrá que reflejar la estructura que guardan los partidos presentes en la Asamblea de la República y, siempre en materia de composición, la Constitución portuguesa prevé que la presidencia de las comisiones se repartan entre todos los grupos parlamentarios en proporción a su número de diputados.¹³⁸

Por lo que hace al objeto de estas comisiones, el artículo 181 en su inciso 4) deja abierto un amplio espectro de posibilidades. Así parece también entenderlo Gomes Canotilho, quien ha señalado que el objetivo de estas

¹³⁶ Artículo 151 de la Constitución de la República Portuguesa.

¹³⁷ Vitorino, Antonio, op. cit. p. 367.

¹³⁸ Artículo constitucional 181.6 "As presidencias das comissoes sao no conjunto repartidas pelas grupos parlamentares em proporcao com o número das seus Deputados."

comisiones puede abarcar i) inquéritos legislativos que se destinan a obtener información con vistas a la preparación de proyectos de ley; 2) los inquéritos que aseguren y mantengan la reputación y el prestigio del Parlamento; 3) los inquéritos tendentes a controlar abusos e irregularidades del gobierno y de la administración.¹³⁹

A través de los primeros, la Asamblea de la República ejerce una función meramente informativa, con objeto de crear leyes más adecuadas y correctas. Mediante los segundos puede conocer de faltas graves de los diputados con el fin de mantener el prestigio de la institución representativa. Pero es en razón de las últimas por las cuales la Asamblea de la República portuguesa ejerce el verdadero control parlamentario, ya que el objeto de las mismas es la actividad del gobierno y la administración. Es justamente en este ámbito y con este tipo de investigaciones con los que la Asamblea puede deslindar las responsabilidades políticas que puedan derivarse de las conductas de los funcionarios públicos.

Ahora bien, según ha entendido la doctrina, de conformidad con la Constitución portuguesa, no pueden ser objeto directo de las comisiones de investigación cualquier persona u organización privada,¹⁴⁰ de igual manera, la actividad de las comisiones de investigación no podrá nunca invadir las competencias propias tanto del Poder Judicial, como del Ejecutivo; y, por lo tanto, la comisión de investigación no podrá incidir en cuestiones cubiertas por el secreto del sumario, ni podrá convertirse en una comisión de control permanente de los actos del gobierno.¹⁴¹

Sin duda, una de las innovaciones de mayor trascendencia, producto de la reforma de 1982, fue la constitucionalización del principio según el cual las comisiones de investigación gozan de los mismos poderes que los de la autoridad judicial.

¹³⁹ Gomes Canotilho, José Joaquín, *Directo Constitucional*, 6ª ed. 2ª reimp. Coimbra, Livraria Almedina, 1996, p. 742.

¹⁴⁰ Gomes Canotilho, José Joaquín, *Constitucão da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed. Coimbra, 1993, p. 719.

¹⁴¹ *Ibidem*. La misma interpretación le da Bottari, Carlo, *op. cit.* p. 194

Con esta reforma, la Constitución portuguesa acoge, como casi todos los textos constitucionales de los Estados democráticos, uno de los preceptos que dan valor y sentido a las comisiones de investigación. Con el otorgamiento de estos poderes se pretende, como en reiteradas ocasiones hemos señalado, dar eficacia a las labores de este tipo de comisiones. Como señala Bottari; los poderes de las autoridades judiciales serán utilizados, con mayor frecuencia, por estas comisiones cuando se trate de mantener la reputación y el prestigio del Parlamento, o con mayor motivo cuando la comisión tienda al control de las actuaciones y de las irregularidades realizadas por el gobierno y la administración.¹⁴²

Además de que las comisiones, para el desempeño de sus funciones, pueden hacer uso de poderes similares a los de la autoridad judicial, también cuentan con medios específicos, que no están al alcance del pleno como es la audicao de terceiros. Esta figura se encuentra mencionada en la fracción tercera del citado artículo 181, a propósito de las peticiones dirigidas a la Asamblea de la República. Más como señala Gomes Canotilho, nada prohíbe su utilización generalizada a propósito de cualquier asunto de la competencia de las comisiones,¹⁴³ a través de estas audiencias, la asamblea puede tomar conocimientos de las opiniones de los interesados –ciudadanos, organizaciones de interés, técnicos, etcétera-, dando así alguna transparencia a la participación de los grupos de interés en la formación de las decisiones de la Asamblea de la República.¹⁴⁴

C. Fin de los Trabajos

Los trabajos de la comisión de inquéritas terminan con la redacción de un informe. Evidentemente, como sucede en el ordenamiento alemán, no debemos suponer que porque las comisiones de investigación poseen similares facultades a las de la autoridad judicial, el resultado de sus trabajos constituirá,

¹⁴² Idem. P. 193.

¹⁴³ Gomes Canotilho, José Joaquin, *Constitucao da República...*, cit. p. 719.

¹⁴⁴ *Ibidem*

de manera similar, una sentencia. El resultado práctico de la investigación parlamentaria no puede más que traducirse, de la misma manera que sucede en otros ordenamientos, como un juicio de orden político, que derivará de las conclusiones y de las recomendaciones que las comisiones consideren oportuno formular.

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

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

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

A, La Supremacía del Ejecutivo en México, sus causas

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

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

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

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

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

Algunos aspectos del sistema político mexicano no pueden entenderse sin el previo conocimiento del Partido Revolucionario Institucional, por dos causas fundamentales: la primera, todos los presidentes de la República posteriores a 1929 han sido miembros de este partido y, la segunda, porque en todas las legislaturas posrevolucionarias ha tenido mayoría (incluso absoluta) dicho partido. De esta manera la conformación de dos de los tres poderes del Estado

mexicano se han nutrido del PRI que es, sin duda, la savia del sistema mexicano; sin él no puede entenderse el sistema político instaurado en México desde hace sesenta y seis años.

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

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

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

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

B. El Debilitamiento de las Facultades del Poder Legislativo

En un sistema democrático el Parlamento cumple funciones muy importantes de instauración y protección de los derechos fundamentales, de fijación de políticas estatales o públicas, de fiscalización de los recursos públicos y de control del Ejecutivo –el control político ocupa, como hemos visto, un lugar fundamental en las actividades parlamentarias contemporáneas-; además de ser el sitio más adecuado para la discusión política entre mayoría y oposición. En México ninguna de estas funciones ha sido, plenamente, desarrollada; esta situación es lo suficientemente seria y grave como para dejar que la inercia o la negligencia la conviertan en el modus operandi del hacer parlamentario.

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

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

A lo anterior hay que añadir que en el sistema mexicano la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo es palpable, en virtud de que así lo establece la propia Constitución –a diferencia por ejemplo del modelo presidencial de los Estados Unidos-, que otorga al presidente de la República la facultad de iniciativa legislativa, potestad que ha venido ejerciendo casi en monopolio; se

calcula que, hasta los años ochenta, el noventa y ocho por ciento de las iniciativas legislativas provenían del Ejecutivo, costumbre que casi nos ha hecho olvidar que dicha facultad también corresponde a los diputados y senadores así como a las legislaturas de los estados, según lo establece el artículo 71 constitucional.

A esta situación hay que agregar que generalmente tales iniciativas son aprobadas por el Congreso sin modificaciones sustanciales, e incluso un gran número de ellas son aprobadas por unanimidad y por tanto sin apenas debate. Esta inercia, que fue la regla general durante los años setenta, parece que tímidamente empieza a quebrarse.

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

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

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

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

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

Un factor decisivo que ha propiciado el debilitamiento del Poder Legislativo en México es la falta de una carrera parlamentaria. Al contrario de lo que sucedió con la reelección presidencial, que se proscribió del ordenamiento en 1933, y que encontró una justificación en los excesos de los presidentes de la República (especialmente en las secuelas que dejó la dictadura del general Porfirio Díaz), la no reelección inmediata de los representantes del pueblo en todos los congresos mexicanos no contó con ninguna justificación, cuando fue prohibida en el ordenamiento en 1934. Lo más coherente para fortalecer al

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

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

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

Finalmente y mención aparte merece el sistema electoral que desde su creación ha beneficiado, a pesar de las múltiples reformas, a las mayorías parlamentarias retrasando el proceso de arribo y fortalecimiento de la oposición

en el Congreso de la Unión. El resultado de dicho sistema es que la mayor parte de las legislaturas de la segunda mitad del presente siglo han sido mayoritariamente para el PRI:

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

No somos opuestos al sistema presidencia, pues creemos que un Ejecutivo fuerte no es en sí mismo antidemocrático, lo que creemos es que en un Estado democrático ningún poder debe estar exento de controles. Al Congreso mexicano le corresponde la labor de reforzar, a través de su producción normativa y de un control riguroso del Ejecutivo, las potestades que se ha negado asimismo en aras de un mal entendido presidencialismo que lo ha convertido en un “apéndice donde se libran las batallas ya decididas por la oficina del presidente de la República en turno”. En este contexto es difícil hablar de un serio y riguroso control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

XX. LAS FACULTADES DE CONTROL, SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA. VISIÓN CRÍTICA.

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

Para acometer más claramente el tema lo dividiremos en dos partes, en la primera de ellas abordaremos los mecanismos de tipo económico con que cuenta el Poder Legislativo para controlar al Ejecutivo, y en la segunda el resto de los instrumentos que la doctrina ha reconocido como controles posteriores o correctivos. Antes de iniciar este estudio es necesario dejar claro nuestro escepticismo sobre la efectividad que han tenido estos instrumentos para

controlar eficazmente la acción del gobierno; estos instrumentos se encuentran mediatizados, carentes de eficacia pues para ser efectivos es necesaria una representación pluralista en el Congreso que hoy no existe,

Los controles económicos comprenden la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la revisión de la Cuenta Pública. La Constitución establece que corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha cámara (artículo 74 fracción IV).

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

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

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

eficacia a este control pues existe una comunidad de intereses entre dicho representante y el gobierno respectivo.

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

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

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

La figura del informe presidencial debería ser un importante escenario para el intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de interpelaciones o preguntas. Sin embargo, éste no ha dejado de ser un discurso –largo y tedioso- sobre los logros presidenciales, ante una sala complaciente que no cuestiona lo sometido a ella. Los intentos de la oposición por interpelar al presidente –situación que se presentó por primera vez en el VI informe de gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid (1988) y que volvieron a presentarse en los dos primeros informes del presidente Carlos

Salinas de Gortari, rompiendo con la rutina protocolaria que el unipartidismo impuso durante épocas- no han pasado de ser intentos frustrados por potenciar estos instrumentos de control. La verdad es que poco se puede esperar de este informe, pues su regulación es escasa (el citado artículo y el 8° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos son los únicos que lo organizan).

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

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

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

Similar es la interpretación que se ha dado a este párrafo en el sentido de que este precepto no obliga a que dichos altos funcionarios lean sus informes. En el

ejercicio los miembros del gabinete suelen informar de manera personal a las comisiones del Congreso.

Por lo que toca a las comparecencias de determinados servidores públicos, debemos señalar que, además de la obligación antes señalada, el mismo precepto en su párrafo segundo, establece que cualquiera de las cámaras podrá citar, además de a los funcionarios antes mencionados, al procurador general de la República, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

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

XXIII. LAS COMISIONES INVESTIGADORAS DEL CONGRESO

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

A. Precedentes

Antecedentes concretos de las comisiones de investigación no encontramos en la legislación mexicana; como sucede en otros países, estos órganos

generalmente encontraron fundamento en un tipo singular de comisiones: las especiales.

Los primeros antecedentes de las comisiones parlamentarias en México se remontan a la Constitución de la monarquía española de 1812. Posteriormente, con base en la Proclama de Independencia de América (Plan de Iguala) se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, que aunque técnicamente no era una Asamblea Legislativa sino un comité que existiría en tanto se constituían las Cortes, estableció que: “para facilitar el curso y despacho de los asuntos que llaman imperiosamente la atención de la Junta, se nombrarán comisiones permanentes que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución”. Incluso, dicho reglamento señalaba la existencia de cinco comisiones permanentes (Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios, Eclesiásticos, de Hacienda y Guerra). Además reguló la posibilidad de integrar comisiones especiales y de carácter transitorio.

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

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

Las comisiones que reguló el reglamento de 1824, fueron: las que examinaban la legitimidad de los presuntos legisladores; una Gran Comisión para cada una de las cámaras, compuesta por el diputado o senador de cada territorio o

estado; comisiones permanentes y especiales. Contenía, también, algunas reglas elementales sobre su integración y funcionamiento.

Esta regulación de manera muy similar, y con algunos matices menores, fue la que contemplaron los siguientes reglamentos del Congreso de 1897, el del Congreso Constituyente de 1917, hasta llegar al todavía vigente Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 (en adelante Reglamento del Congreso General).

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

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

B. La Regulación de las Comisiones de Investigación. El párrafo 3º del artículo 93 constitucional.

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

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.

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

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

una comisión de este tipo- pues dicho número de diputados de oposición se preveía arribarían, por virtud de la llamada “Reforma Política”, a la Cámara de Diputados.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las comisiones serán:

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXV. SOBRE EL DICTAMEN, LA VOTACIÓN, LA ASISTENCIA Y OTROS ASPECTOS DEL ACTUAR DE LA COMISION DE INVESTIGACIÓN.

Toda comisión, según establece el Reglamento del Congreso General, deberá presentar dictamen de los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (artículo 87).

Cuando alguna comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la cámara en sesión secreta antes de que expire el plazo de cinco días. De acuerdo con los artículos 56 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso, las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. El presidente de la comisión tendrá voto de calidad en caso de empate.

Si hay disidencia por parte de algún miembro de la comisión éste podrá expresar su parecer por escrito firmado como voto particular y dirigido al coordinador de su grupo parlamentario con copia al presidente de la comisión, para que aquél, si lo estima conveniente, lo remita al presidente de la mesa directiva de la cámara a fin de que éste lo ponga a consideración de la asamblea.

Un aspecto que parece importante resaltar es que el reglamento contempla la inhibición por parte de los parlamentarios miembros de la comisión cuando tengan interés personal en algún asunto que se les remita a examen, de manera que se abstendrán de votar y firmar el dictamen y deberán dar aviso al presidente de la cámara, a fin de que sean sustituidos por el sólo efecto del despacho del asunto (artículo 82). Finalmente hay que señalar que cualquier

miembro de las cámaras puede asistir sin voto a los trabajos de las comisiones, con excepción de las sesiones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

XXVI. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Es en relación con el objeto de la investigación donde, desde mi punto de vista, mayores debilidades presenta la actual regulación.

Según se deduce del texto del propio artículo 93 constitucional, el objeto de las comisiones de investigación será el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y las empresas de participación estatal mayoritaria (el conocido como sector paraestatal). Nótese que se excluye totalmente a la llamada administración pública federal (o centralizada, en la que se pueden contar las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, entre otros organismos) de la posibilidad de constituirse en objeto de una comisión de este tipo.

Resulta evidente que el objeto principal de investigación de estas comisiones hoy es casi obsoleto; a nadie escapa actualmente el dato de que la “ola privatizadora” que tuvo por objeto adelgazar al Estado –que inició en 1988 y terminó en 1993-, dejó reducida a su mínima expresión a la administración pública. De las 1155 empresas y organizaciones paraestatales que había al concluir el gobierno de José López Portillo (1982), no quedaban al final del gobierno de Miguel de la Madrid (1988) más que 412; estas empresas públicas se habían reducido a la mitad en 1992 y se pensaba que el proceso de privatización terminaría en 1993. No sólo esto, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la reprivatización de la banca (en 1990) puso en manos privadas dieciocho instituciones bancarias, antes propiedad del Estado. Así, junto con la banca el gobierno entregó, también, al capital privado. Teléfonos de México, Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, empresas mineras, ingenios azucareros, constructoras de equipo de transportes, la construcción y operación de carreteras, la generación de energía eléctrica para consumo de empresas, etcétera.

En nuestros días son muy contadas las empresas públicas, entre otras Petróleos Mexicanos –que se mantiene como propiedad estatal, pero el área de explotación se abrió al capital privado al igual que la mitad de los campos de petroquímica hasta entonces considerados exclusivos de este monopolio estatal-, Comisión Federal de Electricidad, Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Ciertamente algunas de ellas son dignas de ser objeto de investigación parlamentaria (recientemente lo ha sido esta última), pero este objeto es muy limitado y ello ha restado importancia a estas comisiones, además de que prácticamente las ha dejado en el olvido.

De tiempo atrás Orozco Henríquez ha insistido en la necesidad de ampliar “por mayoría de razón (el objeto de las investigaciones y) abarcar a las dependencias centralizadas” y esto parece sensato, pero no por ello suficiente. Es tiempo de que estas comisiones puedan tener como objeto de investigación un haz más amplio de posibilidades que las convierta en figuras relevantes del hacer parlamentario.

El mismo autor también ha destacado “la conveniencia de que en un futuro en lugar de que sólo se integren eventualmente comisiones investigadoras, se confieren facultades permanentes de investigación a las diversas comisiones legislativas ordinarias, tal y como ocurre en Estados Unidos, donde han desempeñado una función relevante de control”. Ciertamente la intención del autor es loable, ya que se inserta en la idea de fortalecimiento al Poder Legislativo mexicano. Sin embargo, esta posibilidad requiere de un fuerte sistema de comisiones, independiente, experimentado y asentado en la práctica parlamentaria, situación que, por desgracia, no sucede en México.

En el mismo sentido se ha manifestado Barquín Álvarez al señalar que se requiere de un sistema permanente que constituye una instancia superior y continua y que, a su vez, pueda implicar la posibilidad de contar con un sistema de verificación y eventual rectificación de la gestión de los entes paraestatales, contemplados no sólo en su individualidad, sino en conjunto. Asimismo, le

parece lamentable la excepcionalidad de este tipo de comisiones porque no persiguen llevar a cabo un control permanente.

Nosotros creemos, y en este sentido adelantamos una conclusión parcial, que es más constructivo antes de establecer un sistema permanente de control, entre otras cosas, ampliar el objeto de fiscalización de las comisiones investigadoras del Congreso mexicano para que puedan abordar cualquier asunto de interés público, como sucede, ya lo hemos visto, en ordenamientos de mayor evolución política; dotarlas, vía legislación específica, de las facultades suficientes para cumplir sus funciones, constituir las como un derecho de las minorías parlamentarias por medio de las cuales se depuren las responsabilidades políticas necesarias.

XXVII. TERMINO DE LOS TRABAJOS DE LA INVESTIGACION

Finalmente, el citado párrafo tercero del artículo 93 dispone que los resultados de la investigación se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal pero se olvida el legislador de prever las consecuencias jurídicas en caso de que los resultados de dicha investigación entrañen anomalías.

Parece claro que aun cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que, si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político (por ejemplo, cierta infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves), nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o inhabilite al responsable. Asimismo, consideramos que si existen indicios suficientes de posibles delitos, éstos deberán ser comunicados al Ministerio Público, con el fin de que valore si hay delitos que perseguir, en el entendido de que éste deberá valorar libremente el informe de la comisión y será sólo él quien determine si se ha integrado correctamente el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

XXVIII. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA PARA LAS COMISIONES DE INVESTIGACION A LA LUZ DE LOS RECIENTES CAMBIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La mayor parte de la doctrina mexicana suele coincidir en que a partir de las elecciones (presidenciales y legislativas) de 1988 el sistema político mexicano ha sufrido cambios relevantes. Más allá de los resultados extraídos de las urnas el 6 de julio de dicho año, que en sí mismos representaron un avance, existieron muchas otras consecuencias de extrema importancia, entre ellas el acceso de la oposición a la Cámara de Diputados.

Por primera vez en la historia reciente el PRI no contaba con el control de los dos tercios de esta cámara; los doscientos cincuenta votos priístas no le eran suficientes al Ejecutivo Federal para reformar la Constitución, esto le llevó a tender forzosamente alianzas con el Partido Acción Nacional que puso a disposición del proyecto gubernamental sus ciento un escaños. Por su parte, la Cámara de Senadores recibiría a cuatro legisladores de oposición.

Esta situación se reflejó, aunque de una forma muy tímida, en la composición de las comisiones parlamentarias; durante la LIV Legislatura (1988-1991) en la Cámara de Diputados de las treinta y nueve comisiones permanentes cuatro y un comité eran presididas por partidos de la oposición. En relación con las secretarías de las comisiones, el PRI ejercía setenta y seis (es decir, 84%), al PAN le fueron asignadas cuatro y a los restantes partidos diez.

En la siguiente legislatura (1991-1994), aunque nuevamente las comisiones volvieron a contar con una mayoría absoluta de priístas, de las cuarenta y cuatro comisiones permanentes, ocho y un comité eran presididas por los partidos opositores, lo cual representó un avance en relación con la anterior legislatura. Con el fin de otorgar más secretarías a la oposición, sin perjudicar la posición del partido en el poder, se aumentó el número de éstas de noventa –en la anterior legislatura- a la desorbitada cifra de ciento sesenta y uno, así toda la oposición pasó de tener catorce setenta secretarios y el partido oficial no vio disminuido el número de sus secretarías.

En la LVI Legislatura (1994-1997) la mayoría priísta en las comisiones persistió, pero también permaneció el reparto de presidencias a la oposición que aumentó de presidir ocho y un comité a dieciséis comisiones y un comité. Pero, como hemos advertido anteriormente, algo novedoso sucede en esta legislatura; se crean cuatro comisiones especiales (que no son de dictamen legislativo), a saber: Comisión Especial para Chiapas, para el caso Colosio, para el caso Ruiz Massieu y para el seguimiento de la Propuesta 187, todas ellas contaron con mayoría opositora.

En la actual LVIII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional ve superados sus 239 curules por los 261 que resultan de la suma de todos los escaños de la oposición. Este tiempo político que nos ha hecho asistir a momentos inimaginables hace unos años, según puede inferirse, es una época propicia para dotar de un sentido más auténtico a las comisiones de investigación y convertirlas en instrumentos idóneos para ejercer el control político del gobierno. Las reformas que deben experimentarse en relación con las comisiones de investigación son muchas; en las siguientes líneas expondremos nuestra propuesta resumida de creación y funcionamiento de las comisiones de investigación, desde una idea fundamental: convertirlas en instrumentos idóneos para ejercer el control parlamentario del gobierno.

Así pues, de lege ferenda creemos que sí se quiere potenciar el papel de las comisiones de investigación en el Congreso mexicano, es preciso concebir a estos órganos como instrumentos de control parlamentario. Para ello es necesario que su creación no dependa de la mayoría parlamentaria sino que, por el contrario, sea la oposición la que decida cuándo debe crearse una comisión de este tipo. Los requisitos que la Constitución mexicana establece para la creación de una comisión de investigación son razonables en relación con la Cámara de Diputados (es decir, la cuarta parte de los miembros de ésta) ya que ciento veinticinco legisladores pueden solicitar dicha creación. Esta situación encuentra correspondencia en la conformación de las más recientes legislaturas, pues en los últimos nueve años (1988-1997) la oposición ha tenido abierta esta posibilidad y la seguirá teniendo en la presente legislatura (LVII)

(véase el cuadro anexo). El número de legisladores no debería cambiar en relación con la Cámara de Senadores; también en ésta la solicitud de creación debe estar en manos de una cuarta parte de sus miembros. Aunque en dicha cámara la oposición todavía no tiene una consolidación importante, es conveniente que el número de senadores exigidos no sea tan elevado con el fin de que este instrumento, también en la Cámara Alta, sea una facultad de la oposición. Ninguna condición más debe exigirse para que una comisión de investigación empiece a funcionar, tan sólo las que importan al ámbito de su trabajo interno (elaboración del plan de trabajo, aprobación de la mesa, etcétera). Que la creación de las comisiones de investigación sea un derecho-facultad de las minorías representadas en la Cámara de Diputados y en el Senado, implica una correcta interpretación del párrafo tercero del artículo 93 constitucional, pero no sólo ello; quizá debiera precisarse la ambigüedad del texto que como hemos visto ha servido para tergiversar el sentido del mismo. Tal vez una buena fórmula sería: La Cámara de Diputados y el Senado y, en su caso, conjuntamente están obligados a nombrar comisiones de investigación, cuando así lo solicite una cuarta parte de sus miembros.

Cuadro. El ascenso de la oposición en la Cámara de Diputados

Partido	1988	1991	1994	
<u>1997</u>				
PRI	260	321	300	239
PAN	101	90	119	121
PARM	25	14	—	—
PCM	—	—	—	—
PDM	—	—	—	—
PPS	32	12	—	—
PST	—	—	—	—
PSUM	—	—	—	—
PMT	—	—	—	—
PRT	—	—	—	—
PFCRN	34	23	—	—
COALISIÓN	29	—	—	—
PMS	19	—	—	—
PRD	—	40	71	125
PT	—	—	10	7
PVEM	—	—	—	8
<u>Total de escaños</u>	<u>500</u>	<u>500</u>	<u>500</u>	
<u>500</u>				

La relevante figura de la presidencia de la comisión investigadora debe recaer en un diputado de la oposición o por el contrario en un miembro que cuente con la confianza de todos los integrantes de la misma. La composición de estas comisiones deberá de ser proporcional, cuidando que todos los grupos parlamentarios estén representados en ella, incluso los de menor representación en las cámaras. Así también, para un mejor equilibrio de las fuerzas representadas en la comisión es necesario que las resoluciones se adopten mediante voto ponderado o mayoritario, en todo caso lo que no resulta positivo es conceder al presidente de la comisión el voto de calidad.

En relación con el ámbito material de actuación, éste deberá ampliarse para rebasar el límite impuesto de que las investigaciones versen sólo sobre organismos descentralizados o empresas de participación estatal, a fin de que este tipo de comisiones pueda investigar sobre cualquier asunto de interés público. De esta manera queda claro que cada una de las cámaras del Congreso de la Unión podrán, de acuerdo con las competencias que les confieren los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución, crear sus propias comisiones de investigación.

Un factor muy importante y decisivo para el buen desarrollo de una investigación parlamentaria es, sin duda, el relativo a sus poderes o facultades; la Ley Orgánica del Congreso se remite en este sentido al Reglamento del Congreso General, pero éste es anterior a la inclusión de estas comisiones, por lo que casi nada prevé en este sentido. La primera observación que en este contexto demos hacer es señalar la necesidad de que cada cámara tenga su propio reglamento interno de manera independiente, con las disposiciones necesarias para el caso en el que ambas cámaras trabajen conjuntamente.

La posibilidad de requerir información es una facultad indispensable para este tipo de comisiones, en México no hay regulación expresa que establezca el modo y la forma en la que los parlamentarios puedan recabar información del gobierno o de la administración, por ello, muchos de los reclamos experimentados en las comisiones Banpesca y Conasupo fueron en este sentido. El gobierno y la administración no se sienten obligados a atender las solicitudes de los diputados, pues ni la Ley Orgánica del Congreso, ni el Reglamento del Congreso General, ni, como hemos dicho, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regulan nada al respecto. Este es un problema que se está presentando en la recientemente creada Comisión Especial que se encargará de investigar los sucesos acontecidos en la Plaza de las Tres Culturas el 2 de octubre de 1968. De esta manera se manifiesta con especial importancia la necesidad de una regulación expresa en la materia y en tal sentido resulta imprescindible una ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 93 constitucional. En ésta será necesario establecer las bases sobre las cuales las comisiones de investigación puedan acceder a todo tipo de

información, incluso a aquellos documentos clasificados de secretos o confidenciales como, por otra parte, sucede en otros países.

Otra de las facultades que deben atribuirse a estas comisiones y que debe estar claramente regulada en dicha ley es la de requerir las comparecencias de cualquier persona vinculada con el objeto de la investigación, a los efectos de ser interrogada. En este aspecto la propia ley deberá no sólo facultar a las comisiones para requerir comparecencias, sino dejar abierta la posibilidad de que cualquier persona de motu proprio se presente a declarar, siempre que sus declaraciones estén vinculadas con el objeto de la investigación. Por otra parte, la incomparecencia voluntaria de los requeridos deberá ser sancionada, siempre que no medie justificación razonada, en cuyo caso una vez subsanada ésta, se procederá al interrogatorio. Esta obligación no deberá recaer únicamente en los particulares, sino incluso en funcionarios públicos, quienes en razón de su trabajo pueden conocer de primera mano el tema investigado; en este caso la incomparecencia tendrá que castigarse con la inhabilitación temporal de su cargo, por cuanto es obvio inferir que de éstos debe esperarse una mayor colaboración con la representación popular.

Los resultados obtenidos en el transcurso de la investigación deberán recogerse en un informe final; éste tiene que discutirse en el pleno, a dicho dictamen deben incorporarse, automáticamente, los votos particulares (sin ningún otro tipo de exigencia) de quienes no sostengan el parecer de la mayoría y todo ello deberá publicarse en el Diario de los Debates y quizá sea conveniente crear cuadernos especiales en los que se recopilen los documentos de creación, desarrollo, acuerdos y resultados de las comisiones de investigación con el fin de acceder de una forma más completa al estudio de las mismas y con la intención de obtener un seguimiento cronológico de todas las comisiones investigadoras creadas en una y otra cámara.

Finalmente, la publicidad deberá ser la regla que rija las actuaciones e las comisiones, con las excepciones necesarias que tiendan a salvaguardar intereses protegidos por el ordenamiento (derechos fundamentales, seguridad nacional etcétera). Dicho procedimiento deberá concluir con un

pronunciamiento público (y no sólo de remisión de los resultados al presidente de la República) que depure las responsabilidades políticas y, si procede, la aplicación de sanciones administrativas, o la denuncia de presuntos delitos.

CONCLUSIONES

- I. En un adecuado entendimiento del control parlamentario éste aparece como un control de tipo político –en contraposición al jurídico- cuyo canon de valoración no está predeterminado, sino que es voluntario, y los agentes que lo ejercitan son eminentemente políticos; a éstos el ordenamiento les concede la facultad de examinar la acción general del gobierno. Así entendido, este control se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y su objeto es la fiscalización de la acción del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata. Sólo este entendimiento del control parlamentario permite que sea aplicable a todas las democracias parlamentarias como formas de Estado, posean éstas un gobierno presidencial o parlamentario.

- II. Aceptado que el control parlamentario se ejerce a través de todas las actividades que despliega el Parlamento, debe al mismo tiempo señalarse que hay órganos parlamentarios que ejecutan este tipo de control de una manera más señalada, tal es el caso de las comisiones de investigación.

Ciertamente las asambleas representativas, a lo largo de su historia, han experimentado diversas transformaciones, desde el significado mismo que se les ha conferido –pasando por la metamorfosis experimentada por el producto que de ella emana: la ley- hasta llegar, incluso, a su propia estructura; en nuestros días, el monopolio de la asamblea en pleno ha dejado

paso a unas comisiones que aparecen como la figura organizativa predominante en el constitucionalismo contemporáneo. Dentro de estas comisiones, la mayor parte de las constituciones europeas, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, contemplaron la existencia de un tipo de comisión parlamentaria ad hoc cuya función es realizar investigaciones sobre un asunto concreto. La figura, por lo demás, es de amplia tradición en el sistema constitucional de los Estados Unidos de América que, a su vez, había recibido del constitucionalismo británico, la idea de que la cámara pudiera investigar sobre cualquier asunto de interés público. Como puede apreciarse, las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario que no se circunscriben a la forma parlamentaria de gobierno sino que, como antes dijimos, también son propias de la forma presidencialista, ya que están vinculadas con la capacidad de control que cualquier Parlamento debe desarrollar en un Estado democrático.

- III. Desde una perspectiva más actualizada, es necesario circunscribir a las comisiones de investigación dentro de la estructura organizativa de los actuales parlamentos con base en la anterior idea de control parlamentario, sólo así podrán ser concebidas como órganos de carácter temporal, instados, preferentemente, por los grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueda vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerza el control del gobierno respecto de aquellos asuntos de interés público cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los

procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático. Al comprender así a estas comisiones, nos separamos de las corrientes doctrinarias que entienden que las comisiones de investigación son instrumentos de información por cuanto entendemos que la información respecto de estas comisiones es un medio y no un fin en sí mismo.

IV. Si entendemos que las comisiones de investigación deben convertirse en órganos aptos para ejercer un efectivo control parlamentario, es necesario que las mismas reúnan determinadas características que así las configuren. En principio, pueden ser instadas por las minorías opositoras al gobierno; es decir, es necesario que la posibilidad de crearlas se configure como una facultad (o derecho) de los grupos parlamentarios minoritarios. De esta manera no sólo se constitucionaliza un derecho a favor de la minoría, sino un deber a cargo de la mayoría de que esto suceda cuando un número reducido de parlamentarios así lo soliciten, como lo demuestra la experiencia alemana; es en manos, pues, de la oposición minoritaria donde estos órganos pueden alcanzar un mayor sentido; escasa ha sido la relevancia que ha tenido en los ordenamientos que las conciben como una facultad en manos exclusivamente de la mayoría.

V. Una vez creadas las comisiones de investigación deberán integrarse proporcionalmente, de manera que en ella encuentren representación todos los grupos parlamentarios. La idea de proporcionalidad por la que nosotros pugnamos es la

que logra conciliar por un lado, el número pequeño, por otro, la participación del pleno y la de todos los grupos parlamentarios (incluidos lo más reducidos); cuando esto no sea posible por el número excesivo de miembros entendemos que la reducción debería darse siempre en detrimento de la mayoría. Dos excepciones pueden afectar justificadamente la regla de la proporcionalidad; 1) para conservar la protección de secretos, 2) cuando se ponga en riesgo el éxito de los resultados de la comisión.

Una vez constituida, la comisión deberá conformar su mesa en donde la presidencia habría de recaer siempre en un miembro de la oposición o en un parlamentario que obtuviera el consenso de todos los miembros de la comisión; en todo caso, las presidencias de este tipo de comisiones no debieran ser ejercidas por un parlamentario de la mayoría. Corresponde a la mesa aprobar su plan de trabajo que deberá contener todas las actuaciones que los miembros acuerden realizar, así como determinar el lugar, el tiempo y la forma de su realización, pero dicho plan de trabajo nunca será un corsé que impida modificaciones ulteriores que beneficien el trabajo de investigación.

- VI. El objeto sobre el que recaerá la investigación podrá ser cualquier “asunto de interés público”; sin embargo, dicho objeto deberá ser acotado todo lo que sea posible, con el fin de que la comisión pueda investigar sin complejidades que desvirtúen sus trabajos. Por otro lado, las investigaciones deben encuadrarse dentro de las diferentes funciones que desarrolla

el Parlamento en un Estado democrático; es decir, la facultad fiscalizadora que poseen los parlamentos no puede extenderse más allá del alcance de las competencias funcionales que le confiere la Constitución.

De la misma manera que, por virtud del principio de competencia, en un Estado federal es imposible la creación de una comisión de investigación sobre el mismo objeto, en el Parlamento nacional y en uno local necesariamente deberá delimitarse a quién pertenece la competencia (a la Federación o a un Estado miembro). Lo mismo debe suceder, creemos, en los Estados autonómicos (concretamente en España), ya que cada gobierno es responsable ante su propio Parlamento. De esta manera un Parlamento autonómico podrá investigar solamente lo que hemos llamado “asunto de interés público en el ámbito autonómico”, y sólo cuando el objeto de una investigación afecte a dos o más comunidades autónomas, la investigación deberá residenciarse en el Parlamento nacional. En este mismo contexto, cuando ambas cámaras posean la facultad de constituir comisiones de investigación, cada una de ellas podrá investigar, pero únicamente en el ámbito de sus propias competencias, sin perjuicio de que puedan también constituirse comisiones conjuntas.

- VII. En la mayor parte de los ordenamientos el tema de las facultades o poderes de estas comisiones despierta especial interés, Dos han sido los sistemas a los que hasta ahora se ha recurrido para concederles potestades: el primero radica en atribuirles los mismos poderes y las mismas limitaciones que a

su juez durante la etapa de instrucción; el segundo ha consistido en concederles, por vía de ley, determinadas facultades para el desarrollo de sus investigaciones. Desde nuestro punto de vista ambos sistemas tienen sus ventajas y desventajas.

En el primero de ellos, ciertamente, se dota a estas comisiones de facultades muy amplias que coadyuvan de una manera por demás considerable a que el desarrollo de la investigación concluya exitosamente la mayor parte de las veces. Sin embargo, se corre el riesgo de desnaturalizar la esencia de estas comisiones, como órganos eminentemente políticos; resulta difícil concebir cómo puede aplicarse la misma metodología procedimental en dos sedes radicalmente distintas, cuya finalidad en un caso es demostrar la presunta responsabilidad penal y en otro depurar responsabilidades políticas; entendemos que este sistema genera más problemas que los que pretende solucionar el único país en el que ha funcionado, con meridiana eficacia, ha sido en Alemania.

Más acertado es distinguir escrupulosamente los fines de unos y otros órganos, ya que más tarde o más temprano, en el transcurso de la investigación, será muy probable que los tribunales y las comisiones de investigación se relacionen. Pero este otro camino (es decir, el contrario a otorgar a estas comisiones los mismos poderes que la autoridad judicial) requiere de una legislación adecuada y suficiente que no sólo contemple aspectos generales del desarrollo de la investigación, sino aspectos especiales, y aún específicos,

inherentes no sólo a estos órganos parlamentarios, sino a los diversos problemas que se les presentan al momento de hacer sus pesquisas.

VIII. Desde la perspectiva de órganos de control parlamentario es necesario, más allá del genérico derecho que poseen todos los parlamentarios a requerir información, que se regule de manera específica la forma en la que las comisiones de investigación pueden acceder a determinados datos, informes o documentos clasificados bajo cualquier rubro y en este sentido es preciso que haya “límites” al poder de investigación, pero dichos “límites” nunca deben de ser infranqueables para los representantes legítimamente elegidos por el pueblo, ya que entendemos que la facultad de requerir información al gobierno constituye el núcleo esencial del derecho a investigar, constitucionalmente conferido a estas comisiones.

Una de estas fronteras la constituye, sin duda, la seguridad interior y exterior de cualquier país, en los modernos Estados resulta necesario proteger determinada información que, de hacerse del conocimiento público, pondría en grave riesgo la protección y continuidad del propio Estado; pero en este contexto es ineludible señalar que la seguridad de un Estado no puede ser argumento suficiente para negar a los parlamentarios información sobre la que sus representados quieren estar informados. Se trata en este sentido de garantizar la información, asegurando al mismo tiempo el secreto y, a nuestro juicio, ambas garantías encuentran ejemplar acogida en las comisiones de investigación; porque a

través de éstas puede desarrollarse la fiscalización más adecuada en estas materias conservando mediante un número reducido de parlamentarios la continuidad del secreto. En este sentido es posible que la proporcionalidad de una comisión de este tipo se vea alterada, siempre que se trate de materias secretas o reservadas (sobre defensa, política interior, exterior, etcétera) y sólo con el fin último de garantizar un valor importante como es la seguridad nacional.

Un “límite” más al poder de requerir información lo encontramos en el derecho a la intimidad de las personas. Indiscutiblemente este derecho es uno de los supuestos sobre el cual pueden recaer con mayor facilidad las lesiones y vulneraciones con motivo de las investigaciones en sede parlamentaria, en virtud de que el éxito de la investigación depende, en más de una ocasión, de la información suministrada. En este sentido, parece obvio que el deber del Ejecutivo de informar y la facultad de la comisión de requerir información no pueden ser utilizados para lesionar derechos individuales. De la misma forma en que el acceso de estas comisiones a las materias clasificadas debe ser minuciosamente regulado para que éste no sea un límite infranqueable, el derecho a la intimidad no podrá ser un argumento de suficiente entidad que paralice o haga abortar una investigación de este tipo, en todo caso deberá condicionarse el otorgamiento de dicha información, necesaria para la investigación, por otra parte, a la adopción de las medidas procedentes para garantizar que este derecho no se vea afectado.

IX. Un aspecto más que merece ser regulado de forma expresa es el relativo a las comparecencias de determinadas personas ante estas comisiones. Es preciso que se regulen todas las fases de la comparecencia, desde el acto de citación hasta el final de la audiencia, pasando por el desarrollo de ésta. El conceder poderes judiciales a estos órganos asegura que las garantías procedimentales serán aplicadas a las audiencias en las que los requeridos contesten las preguntas que le formulen los miembros de la comisión. Cuando dichos poderes no han sido atribuidos, es preciso regular dichas comparecencias con el fin de que los requeridos no sufran menoscabo en sus derechos fundamentales.

En primer lugar entendemos que debe quedar perfectamente clara la obligación de todas las personas de cooperar con la investigación, sean éstas físicas o jurídicas, más aún en el caso de quienes en su día conocieron de cerca el hecho investigado. El acto con el que se solicite la presencia de cualquier persona involucrada en la investigación, sea para narrar hechos propios o de terceros, deberá hacerse a través de citación, la cual deberá estar firmada por el presidente de la comisión; las dirigidas a las personas jurídicas se encauzarán a través de sus representantes legales y, tratándose de funcionarios públicos, se enviará copia a su superior jerárquico para el sólo efecto de su conocimiento. Los requisitos de validez de dicha notificación serán, además de los datos generales del requerido, el día y la hora en que tendrá lugar la comparecencia, los fundamentos de derecho y los hechos que

motivan a la comisión para exigir su presencia, el tema sobre el que se le interrogará y los derechos que le asisten en el momento de su concurrencia a la audiencia, así como el apercibimiento de la responsabilidad en que pudiera incurrir en caso de no acudir, la citación deberá notificarse al requerido con tiempo suficiente (digamos quince días) a la fecha de la audiencia y sólo cuando su presencia se requiera con urgencia podrá reducirse el término. Corresponderá valorar los casos de urgencia al presidente de la comisión de investigación.

- X. En el ámbito propio del desarrollo de la audiencia en la que comparece el requerido es preciso adoptar las medidas necesarias para que no se violen determinados derechos como la presunción de inocencia, el derecho a no inculparse, la intimidad y el honor.

En los interrogatorios al compareciente, los miembros de la comisión, podrán preguntar todo lo que les parezca pertinente con el fin de obtener mayor información, pero siempre que dichos datos sean relevantes para aclarar el objeto investigado, y en el supuesto de que, por la naturaleza de las averiguaciones, sea necesario cuestionar sobre algunos aspectos de la vida privada de las personas, los parlamentarios deberán ser extremadamente delicados y reducir al mínimo indispensable las intromisiones en el ámbito de la privacidad del sujeto interrogado. En todo caso estas intromisiones en la vida privada del compareciente deberán ser la excepción y no la regla.

El honor es otro derecho que puede vulnerarse en el transcurso de la investigación y en el acto propio de la comparecencia. Tal derecho, que protege a todas las personas, deberá matizarse si se trata de personas públicas o no; respecto de las primeras tendrá que hacerse un esfuerzo por deslindar los aspectos que tienen relevancia pública de los propiamente privados de la persona, y en relación con las segundas la protección es aún mayor y así deberá entenderlo la comisión con el fin de proteger estos derechos. Cabe señalar que el derecho al honor puede ser menoscabado también en relación con las personas jurídicas y como éstas pueden ser requeridas, a través de sus representantes, la comisión de investigación deberá velar no sólo por los derechos del compareciente sino también por los de su representado; y en este sentido habrá que distinguir entre entidades públicas y privadas. En relación con las primeras regirá el principio de publicidad en aras de la transparencia en el ejercicio de caudales públicos, mientras que respecto de las segundas, su trato será muy similar al de las personas físicas. En todo caso, cuando existan riesgos fundados sobre la posible vulneración de este derecho, las sesiones de la comisión deberán ser declaradas secretas por su presidente. Finalmente, conviene precisar que al requerido le asiste el derecho de asistencia letrada, es decir, el compareciente, en general, -persona física o representante de persona jurídica- podrá asistir acompañado a la audiencia de la persona o personas que él designe para asistirlo.

BIBLIOGRAFIA

Aragón Reyes, Manuel. Estudio preliminar a la obra Sobre el Parlamentarismo de Carl Schmitt, Madrid, Tecnos, 1990.

Arce Janáriz, Alberto. Creación, Composición y Órganos Directivos de las Comisiones Parlamentarias. Las Comisiones Parlamentarias, Vitoria, Parlamento Vasco, 1994.

Barquín Álvarez, Manuel. El Control Parlamentario del Sector Paraestatal (la reforma del artículo 93 de la Constitución Mexicana, un Estudio Comparativo). Anuario Jurídico IX, México, UNAM, 1982.

Barquín Álvarez, Manuel. El Control del Senado sobre el Ejecutivo: Un equilibrio oscilante de Poderes. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. LVI Legislatura. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1997.

Camacho Solís, Manuel. Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano. La crisis en el Sistema Político Mexicano (1928-1977), México, El Colegio de México, 1977.

Carpizo, Jorge. Derecho Constitucional. Las humanidades en el siglo XX. El Derecho, México, UNAM, 1976.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S. A., México, 1991.

Embid Irujo, Antonio. El Control Parlamentario del Gobierno y el Principio de Mayoría Parlamentaria. Algunas Reflexiones. Revista de las Cortes Generales, Madrid, núm. 25, 1992.

Espín Templado, Eduardo, El Régimen Constitucional Español. Barcelona, Labor, t. II, 1982.

Fernández Segado, Francisco. El Sistema Constitucional Español. Madrid, Dickinson, 1992.

Fix Zamudio, Héctor. La Función Actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la actualidad, México, UNAM-Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994.

García Fernández, Javier. La Función de Control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica. Revista de las Cortes Generales, Madrid, Núm. 31, 1994.

González Oropeza, Manuel. Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, Política y Procesos Legislativos, México, UNAM-Senado de la República LII Legislativa, Porrúa, 1985.

Hamilton, Alexander, El Federalista. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Lujambio, Alonso. Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México, México, UNAM, 1996.

Pedroza, de la Llave Susana Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y Regulación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Raigosa, Luis. Las Comisiones Parlamentarias en el Congreso Mexicano. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, primera época, núm. 3, septiembre-diciembre, t. I, 1991.

Valadés, Diego, El Poder Legislativo en México. Revista de Estudios Políticos, Madrid, nueva época, núm. 4, 1978.

Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores LIX Legislatura, México, 2004.

Internet:

Reino Unido: <http://www.parliament.uk/>

Alemania: <http://www.bundestag.de>

Francia: <http://www.assemblee-nat.fr/>

España: <http://www.congreso.es/>

Italia: <http://www.camera.it/index.asp>

México: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Brasil: <http://www.congreso.gov.br/>

Estados Unidos de América: <http://www.house.gov/>

Canadá: <http://www.parl.gc.ca/>

Argentina: <http://www.diputados.gov.ar/>