

CAPÍTULO TERCERO

EL SISTEMA DE COMISIONES Y EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

I. El Congreso de la Unión	136
II. Las comisiones y las funciones del Congreso de la Unión	143
1. La función político-administrativa	144
2. La función político-jurisdiccional	149
3. Facultades de dirección política	151
4. Facultades en materia financiera o presupuestal	153
5. La función legislativa de los legisladores, promotora del Estado de derecho	155
III. Propuesta para que las comisiones cuenten con facultad legislativa	164

CAPÍTULO TERCERO

EL SISTEMA DE COMISIONES Y EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Para entender nuestra época es imprescindible analizar el hecho histórico. Es elemental reconocer la importancia y el desempeño constitucional del sistema de comisiones del Poder Legislativo previsto en la Constitución Política, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de nuestro órgano de representación nacional.

El Poder Legislativo mexicano siempre ha contado con normatividad interna que regula su sistema de comisiones, que le proporciona organización, funcionalidad y operatividad. El fin es cumplir con sus funciones constitucionales. Esto conduce a un buen ejercicio del poder público, para que se construyan las mejores decisiones legislativas sin descuidar la vigilancia de la política gubernamental. Así, los representantes populares deben tomar conciencia y asumir su responsabilidad, al ser integrantes de alguna comisión. Hemos precisado que en la práctica latinoamericana, el equilibrio de poderes fue sustituido por la preponderancia del Ejecutivo frente al Legislativo. La función de éste se convirtió en una mera cámara de registro; de ahí la necesidad de vigorizar a la institución legislativa; esto no significa desequilibrar la correlación entre los poderes. Ello, en razón de los cambios sociales que ha vivido el país y el orden mundial, pues en estas condiciones se hacen indispensables leyes idóneas que propicien un Estado de derecho.

Por tanto, este fortalecimiento empieza en el trabajo en comisiones, pues a través de ellas se cumplen las funciones camarales, que de otra forma sería difícil que una asamblea legislativa llevara a la práctica su encomienda constitucional. Por ello, la creación de las comisiones supone el principio de la repartición del trabajo; las comisiones son simples divisiones para la organización camaral: hacer más fácil el análisis de los textos en condiciones de especialización, ya que hoy día no se podría entender a un órgano Legislativo sin comisiones, comités o secciones, puesto que se han convertido en sus

entes naturales. Asimismo, en la institución legislativa se justifica el apoyo técnico a los legisladores. El propósito es evitar que se descuiden sus funciones constitucionales al preocuparse por la información científica, técnica y política. La modernización del sistema de comisiones no persigue que los congresistas hagan por sí mismos aquello que otros harían mejor, sino permitirles que cumplan con lo que a ellos les incumbe y que nadie haría en su lugar. Esto se logrará con una mejor planeación y evaluación de los programas de trabajo, reorganización, sistematización, racionalización y descentralización administrativa de las propias comisiones y de los apoyos técnicos, así como reglamentar los servicios profesionales y de capacitación del servicio civil de carrera.

I. EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las funciones encomendadas por nuestra Constitución Política al Poder Legislativo deben desempeñarse en forma colegiada, es decir, ciertas personas integran cada una de sus cámaras.¹³⁸ La ley suprema consigna como el primero de los poderes a esta institución, encargada de las tareas legislativas, entre otras. Varias razones políticas e históricas explican la relevancia de la labor legislativa: ante un monarca absoluto, unipersonal, vitalicio, hereditario e irresponsable, era necesario un poder limitado, colectivo, temporal, de elección popular, cuyos miembros eran responsables. Ante posibles enfrentamientos posteriores, era importante fortalecerlo. Así, las Constituciones ubican en primer plan al Poder Legislativo.

Si este tipo de órganos deliberantes participan en las grandes decisiones nacionales, su falta de apertura al exterior y con la administración pública, seguramente han constituido algunas de las causas de su propio debilitamiento. Actualmente, el reto del legislador es romper el distanciamiento con su electorado. Debe vérselo con más frecuencia en su distrito y estado

¹³⁸ El bicamatismo en nuestro país data desde la Constitución de 1824, la cual abandona el modelo español (la Constitución de Cádiz que contemplaba una asamblea), para elegir el modelo norteamericano, integrado por dos cámaras, una de diputados (electos por los ciudadanos) y otra de senadores (elegidos por las legislaturas de los estados). De esta forma, se pretendió buscar un equilibrio y serenidad en el proceso legislativo a través de ambas cámaras. Aunque temporalmente se suprimió una de ellas en 1856-1857 (el Senado), en 1874 se restableció el sistema bicameral, con la elección de senadores de forma indirecta en primer grado. A partir de 1917, éstos se eligen por la ciudadanía, igual que los diputados.

para que la gente lo escuche y pueda pedirle su apoyo en alguna gestión, además de informarle sobre el desempeño de su función.

¿Cómo adaptarse en esta confusión creciente de funciones que exige la dinámica del Estado, respetando la separación de los órganos del poder público? No hay más solución que la colaboración constante entre ellos, especialmente la eficiencia en el Legislativo. Por ende, que se exija al congresista que esté en una constante actualización de sus conocimientos, como una especie de formación permanente.

La idea original de pureza de la teoría de la división de poderes, no admitía que otro poder realizara lo que le correspondía a uno en exclusiva. Sin embargo, la evolución de los diversos regímenes políticos, sobre todo el presidencial, hizo que se transformara la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto dio pauta para que el legislador adquiriera las funciones de control y de dirección política.

Los aspectos básicos de la organización del Congreso de la Unión radican en normas constitucionales. Cuando se pregunta por sus fuentes de estudio, resulta que la primera referencia es la Constitución Política, la cual regula y organiza el funcionamiento del órgano legislativo. El artículo 29 legaliza su intervención y de la Comisión Permanente en caso de suspensión de garantías individuales; el artículo 49 hace referencia a la división de poderes; el artículo 50 estatuye el bicamarismo;¹³⁹ los artículos 51 y 56

¹³⁹ La importancia del bicamarismo deviene desde el Parlamento inglés, el cual se divide en las cámaras de los Comunes (baja) representada por la burguesía, y la de los Lores (alta), cuyos representantes eran de la nobleza y de los grandes propietarios. Asimismo, este sistema bicamaral cuenta con otro antecedente relevante: los Estados Unidos de América. Se prevé en el artículo primero de su Constitución de 1787, que “todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”. Posteriormente, nuestra Constitución de 1824 estableció en sus artículos 7o. y 10, que el Congreso General residirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Es importante comentar que el texto de la Constitución de 1917 es casi el mismo que el de esta Constitución federalista. Por tanto, los argumentos principales para el establecimiento del sistema bicameral fueron, entre otros, lo aducido por Servando Teresa de Mier, en el sentido de que el Senado constituía un contrapeso a los excesos que pudiera caer una sola cámara; la opinión de las provincias de Coahuila y Texas, en que la Cámara de Senadores es la representante de las provincias de la Federación; así como la de José María Luis Mora, quien sugirió que la existencia de dos cámaras garantizaban un proceso legislativo con meditación.

En 1836 desaparecía el sistema federal. El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General dividido en dos cámaras, aunque el Senado carecía de justificación,

describen la duración trienal y sexenal de las legislaturas, la integración del Senado y su renovación; el artículo 52 prevé la composición de la Cámara de Diputados; los artículos 54, 57 y 60 se enfocan a la elección y calificación de las elecciones de los representantes populares;¹⁴⁰ los artículos 55,

pues representaba las juntas departamentales en sustitución de los estados (artículo 1o de la Tercera Ley). Posteriormente, en Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 se establecía el bicammarismo. El Senado se integraría por miembros designados por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Para ello, se debían reunir ciertos requisitos, como ser ciudadanos sobresalientes en el campo civil, castrense o eclesiástico, o haber sido presidente, vicepresidente, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. Después, en el Acta de Reformas de 1847, se hacían ciertas modificaciones a la Constitución de 1824. En su artículo 8o. establecía que, “además de los senadores que cada estado elegía, habría un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones...”. Ya en el Constituyente de 1856-1857 se argumentó el carácter elitista del Senado, ya que no surgía de elección popular, por lo que se suprimió. El argumento fue que sería más viable la relación entre el Ejecutivo y Legislativo si operaba una sola cámara, pues el bicammarismo restaba poder político a ambas cámaras. Pero en 1874 se restableció el sistema bicameral; se consideró que sería un freno a los arranques legislativos de manera precipitada. Además, en caso de surgir confrontaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, alguna de las cámaras podría servir de mediadora. Véase González Oropeza, Manuel, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. México, núm. 2, 1991, pp. 964 y ss; Valadés, Diego, *Constitución y política*, cit., pp. 187 y ss.

¹⁴⁰ La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado, cuyos miembros son representantes de la nación. En este recinto legislativo se deliberan los asuntos de la nación. Por eso, el representante popular actúa en nombre de su propio distrito y de la patria. Entonces, para ser candidato a diputado es necesario reunir ciertos requisitos. Son los mismos que para aspirar a senador, excepto la edad, pues se cree que el Senado requiere de mayor madurez política para funcionar como equilibrador político. Así, los diputados deberán contar con 21 años cumplidos el día de la elección, y para el segundo 25 años. La Constitución de 1824 contempló 30 años para los senadores, así como las reformas de 1874. Sin embargo, la Constitución de 1917 estableció 25 años para ser diputado y 35 para ser senador, aunque el 24 de febrero de 1972 fueron reformados los artículos 55 y 58. Cabe comentar que en 1969 se reformó la Constitución para otorgar la ciudadanía a los 18 años, con el fin de armonizarla con el artículo 34 de la misma. Igualmente, para ser candidato a diputado es necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, de acuerdo con los artículos 30 y 35 constitucionales; ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses a la fecha de la misma; no estar comprendido en las incapacidades del artículo 59 constitucional. Los candidatos de representación proporcional ha de ser originarios de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia de más de seis meses anteriores a la

58 y 59 detallan los requisitos de elegibilidad de los legisladores; los artículos 61 y 62 consagran sus prerrogativas e incompatibilidades en el ejercicio de su cargo; las sesiones de las cámaras y del Congreso son objeto de los preceptos 63, 65, 66 y 67;¹⁴¹ la responsabilidad de los legisladores se fi-

fecha de la misma (se pretendía que contaran con arraigo y sean conocidos dichos candidatos por la población de la entidad federativa). De igual forma, no debe estar en activo en el ejército federal ni mando en la policía o gendarmería rural del distrito donde se haga la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando menos 90 días antes de ella, para de esta forma, con la separación definitiva del cargo no disponga de ventajas o presiones; no desempeñar comisión o empleo de la Federación o de los estados durante su encomienda, sin licencia previa de la Cámara respectiva —antecedente de la Constitución gaditana de 1812—. Destaca el requisito de no ser ministro de algún culto religioso, en virtud de la amarga historia de injerencia de la iglesia católica en asuntos de política; no estar dentro de las incapacidades previstas en el artículo 59, es decir, los legisladores no pueden reelegirse en las siguientes elecciones; los suplentes que no llegaren a estar en funciones de propietario sí pueden participar como candidatos a diputados propietarios en los próximos comicios, no obstante, los propietarios no podrán aspirar a ser suplentes; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y no ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del periodo de registro de candidatos, así como no pertenecer al personal profesional del IFE, no ser consejero en el Consejo General o consejo ciudadano ante los consejos locales o distritales del propio Instituto, por lo menos seis meses antes de la elección; no ser presidente municipal o delegado político en el Distrito Federal ni diputado local ni representante de la Asamblea del Distrito Federal ni representante de partido político ante el Consejo General o ante los consejos locales del Instituto, tres meses antes de la fecha de la elección. Actualmente, son quinientos miembros del Congreso de la Unión con un sistema electoral mixto. Con las reformas de 1993, el Tribunal Federal Electoral calificaba las elecciones de los legisladores para durar en su encargo tres años.

¹⁴¹ La Constitución de 1824 se limitó a señalar que el Congreso General se reuniría todos los años el día primero de enero y clausuraría el 15 de abril, con posibilidades de prolongarse hasta por 30 días útiles cuando lo juzgara conveniente o lo pidiera el presidente. La Constitución centralista de 1836 previó dos periodos ordinarios de sesiones: el primero iniciaba el 1o. de enero para concluir el 31 de marzo, y el segundo, del 1o. de julio hasta que se hubieren agotado los asuntos exclusivos a tratarse en el segundo periodo ordinario, que por disposición de la propia Constitución eran los relativos al presupuesto de egresos y la cuenta pública. Posteriormente, en las Bases Orgánicas de 1843 se comprendió un sistema similar al de su antecesora, que limitaba a tres meses el segundo periodo, en el cual se conocería la ley de ingresos. Por su parte, la Constitución de 1857 también estableció dos periodos ordinarios de sesiones anuales: el primero, del 16 de septiembre para concluir el 15 de diciembre, y el segundo, del 1o. de abril para terminar el último de mayo (que se enfocaba a atender los asuntos hacendarios). Con las reformas de 1874, el entonces artículo 62 se modificó, con el fin de prolongar el primer periodo hasta por otros 30 días, y el segundo por 15 días.

ja en el artículo 64 y en otras normas precisadas en el título IV, mientras la residencia se alude en el artículo 68.

Lo anterior se complementa con los artículos 71 y 72, que regulan las funciones estrictamente legislativas, y los preceptos 73, 74, 75 y 76, referentes al control y competencia de diputados y senadores,¹⁴² sin dejar pasar

El doctor Emilio Rabasa argumentaba que los dos periodos ordinarios de sesiones eran un gran inconveniente para nuestro Congreso, pues no se podían reducir aunque no haya temática para cumplirlos. Por ende, esto resulta más bien una necesidad y obligación de reunirse. Dichas críticas influyeron en el Constituyente de Querétaro de 1917, que contribuyeron a la reducción de los periodos de sesiones del Congreso a uno solo, con una duración máxima de cuatro meses. Es oportuno expresar que durante la vigencia de la Constitución de 1917 se presentaron varias iniciativas tendientes a instaurar los dos periodos. El 7 de abril de 1986 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (artículos 65, 66 y 69 constitucionales) la iniciativa referente a que el Congreso se deberá de reunir a partir del 1o. de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 15 de abril de cada año para un segundo periodo. En ambos, se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan, conforme a la Constitución y los que señale la Ley Orgánica. Cada periodo durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos de su competencia, pero el primero podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre de ese año y el segundo hasta el 15 de julio del mismo. En caso de que las cámaras no se pusieran de acuerdo para terminar las sesiones, el presidente de la República lo resolverá. Antes de esta reforma, el artículo 65 establecía que el Congreso se reuniría a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, y el artículo 66 contemplaba que el único periodo ordinario no se podía prolongar más allá del 31 de diciembre del mismo año.

Otro avance es el decreto del 1o. de septiembre de 1989, según el artículo primero transitorio, pues al disponer de un mes más de sesiones ordinarias nuestro Congreso, podrá concretizar sus funciones con mayor reflexión y conciencia, lo cual permitirá un mejor debate parlamentario y fortalecer las convicciones democráticas y la técnica legislativa, al realizar una mejor planeación sobre la materia. Este avance se fortaleció el 2 de septiembre de 1993, cuando se planteó otra reforma constitucional para confirmar los dos periodos de sesiones ordinarias, uno para iniciar el 1o. de septiembre y el segundo, a partir del 15 de marzo de cada año. Pero recientemente se consideró otra reforma constitucional el 30 de junio de 2004 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de este año. Consiste en que el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, con el propósito de realizar un primer periodo de sesiones ordinarias y el segundo, a partir del 1o. de febrero de cada año. Sobre este tema, puede verse a Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México, Porrúa, 1956, pp. 153 y ss.; Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 65 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 156 y ss.

¹⁴² Las atribuciones del Congreso de la Unión son ejercidas por ambas cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementarias. Son las funciones legislativas las con-

las atribuciones de la Comisión Permanente; el artículo 93 establece la facultad de las cámaras para citar a los secretarios de despacho y a los jefes de departamentos administrativos para efectos de información; los numerales 109, 110 y 111, que detallan las atribuciones de las cámaras sobre el juicio político y declaración de procedencia en materia penal contra determinados servidores públicos.

Además, las circulares rigen y dan autonomía a la actividad administrativa; los estatutos jurídicos internos regulan el desempeño del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como su Ley Orgánica emitida el 31 de agosto de 1999 y el Reglamento para su Gobierno Interior (vigente desde 1934). Así, se fijan normas y procedimientos para la agrupación de los representantes populares de acuerdo con su afiliación y su propia doctrina, por lo que integran un Congreso plural, quienes son los que definen su dinamismo a través de los grupos parlamentarios.

Las relaciones entre los órganos del poder es uno de los aspectos más relevantes en un sistema político. Con los sistemas constitucionales se permite un adecuado balance a través de mecanismos de pesos y contrapesos, aunado a las nuevas tendencias políticas que llevan a la apertura de los sistemas electorales.

Igualmente, se reconoce la legalidad y constitucionalidad de los partidos políticos; la garantía de libertad de expresión e imprenta; el establecimiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos; el aseguramiento de las formas locales propias del federalismo, regionalismo y del municipalismo; la cada vez mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones políticas que le interesan, así como los efectos de la edu-

sagradas expresamente en el artículo 73 constitucional, así como las consignadas en el artículo 29. Para tales efectos, se contemplan facultades legislativas, político-administrativas y jurisdiccionales.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son ejercidas de manera única (artículo 74 de la carta magna), como las del Senado (artículo 76). Las facultades idénticas para las cámaras se separan en su ejercicio (artículo 77 constitucional) para dictar resoluciones económicas internamente, como el manejo de su presupuesto de manera autónoma, comunicarse con la cámara colegisladora o con el Ejecutivo federal a través de comisiones especiales (en la instalación o finalización de los periodos de sesiones); hacer el nombramiento de los empleados de la cámara y elaborar el Reglamento Interior de la misma (disposición que no se ha ejercido); convocar a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de sus miembros, por lo que los diputados electos por el principio de representación proporcional serán cubiertos por los de su mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva a los renunciantes o faltantes.

cación y los medios de comunicación, masivas que incorporan nuevos elementos a la relación de los poderes públicos de nuestro país, en especial los Ejecutivo y Legislativo (iniciativas de leyes); el veto; el periodo de sesiones; el informe presidencial; la comparecencia de los miembros del gabinete; las facultades extraordinarias; la ratificación de nombramientos y de acuerdos internacionales; desaparición de poderes; facultad reglamentaria y la guardia nacional.

La relación de poderes implica en nuestro régimen constitucional una verdadera colaboración y equilibrio en beneficio del Estado mexicano. Nuestro país debe fortalecer sus propias instituciones junto con sus modelos de desarrollo, con el fin de lograr una mejor participación en el nuevo orden mundial. Conjuntamente, se necesita elevar la seguridad jurídica; darle más peso e importancia a las entidades federativas y municipios para propiciar un desarrollo regional, a través de la descentralización de políticas sociales y económicas, con base en las características regionales; promover la participación ciudadana para decidir sobre los asuntos públicos locales, así como garantizar el derecho a informarnos. Esto, con el fin de que el gobierno no permanezca ajeno a los ciudadanos, impenetrable y desalentador en la participación política.¹⁴³

El Poder Legislativo en nuestro país debe situarse en lo que ha sido, es y será. Su historia política se nutre de los acontecimientos más importantes que han configurado la vida nacional desde el siglo XIX, ya que su importancia reside en que ha sido protagonista central de los modos y formas que dan cuerpo a la política institucional, la cual condensa las relaciones complejas del Estado. Por tanto, es una institución activa en la vida política y en la construcción de la sociedad mexicana, con fundamento en los valores de la conciencia nacional. Por eso, actualmente, la sociedad mexicana está en espera de que el Congreso de la Unión explique las decisiones que le concierne tomar; que acelere el estudio de muchos casos e iniciativas de interés nacional. En este sentido, las manifestaciones municipales o locales, como ferias agrícolas, ceremonias conmemorativas, inauguración de edificios,

¹⁴³ Zertuche, Federico, “¿Pierde terreno la Soberanía o se transforma?”, *Este País*, México, núm. 103, octubre de 1999, pp. 1 y 2; “The anxiety behind globalization”, *Business Week*, diciembre, 1999, p. 72; Hernández Castillo, Vicente, “Estrategias para las empresas en el marco de la globalización”, *Emprendedores*, México, Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, núm. 60, noviembre diciembre de 1999, pp. 16 y 17; Lugo Gil, Humberto, “Poderes de la Unión. El Legislativo y el Ejecutivo”, *Jornada Legislativa*, México, Libros de México, 1986, pp. 209-212.

manifestaciones dominicales, son momentos propicios para que el legislador esté en contacto con la ciudadanía. Este conocimiento de realidades concretas es indispensable para contar con instrumentos en el momento de debatir una iniciativa de ley. Inclusive, si se permitiera la reelección de diputados, esto cobraría fuerza, ya que el legislador volvería constantemente a su distrito o entidad para estar en comunicación con sus votantes y en consecuencia, adoptar diferentes roles, como el de gestor, etcétera.

II. LAS COMISIONES Y LAS FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las actividades de nuestro órgano Legislativo de la nación van más allá de la función legislativa, como la de control en materia financiera o presupuestal, político-administrativas, político-jurisdiccional y la de dirección política. Nuestro Congreso de la Unión sustenta gran parte de su existencia en la función legislativa. Esta potestad se considera como la más entrañables del modelo democrático en la teoría de la división de poderes, ya que se basa en la producción de leyes constitucionales y secundarias, como tratados y convenios internacionales, reglamentarias, orgánicas y ordinarias.

En las democracias representativas, la labor de control de las asambleas deliberantes (con especial interés por parte de las minorías), es con el fin de fiscalizar la acción del Poder Ejecutivo, lleve o no aparejada una sanción. Son aquellas funciones que por naturaleza son actos de revisión de un poder a otro, pues se establece una interrelación y equilibrio entre los mismos, tanto en el sistema parlamentario como en los sistemas presidenciales. Esta función, denominada “control parlamentario”, es una característica de los Estados democráticos.

El Congreso de la Unión, sus cámaras y la Comisión Permanente, por medio de ciertos actos, comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza, critica o examina la actividad de la administración pública. Aunque nuestro Poder Legislativo no cuente con los medios para remover al gobierno y no sea este el objetivo, sí tiene relevancia esta actividad cuando se pretende someter la actuación del Poder Ejecutivo a la voluntad superior del pueblo, representada a través de sus legisladores.¹⁴⁴ Entonces, el Congreso de la

¹⁴⁴ El antecedente del control parlamentario lo encontramos durante la monarquía constitucional, considerado como un conjunto de actos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio, y exigir, en su

Unión ha de reflejar el órgano estatal en el que se manifieste (especialmente hoy día) el pluralismo democrático de la sociedad mexicana. En el México democrático del siglo XXI, inmerso en una pluralidad política y un multiculturalismo social, han de buscarse instituciones idóneas para los mexicanos, que tenga como eje rector el respeto a los derechos fundamentales. Una norma, no un símbolo, es decir, una nueva cultura de la legalidad, y no considerar a la Constitución y a todo el orden jurídico derivado de ella como meros distintivos, pues la ley es un cuerpo legal que fluye de un poder del Estado facultado para ello; es la respuesta que el gobierno da a una realidad social en el marco de decisiones que toma.¹⁴⁵

1. *La función político-administrativa*

Esta función engloba actos de índole política, económica y administrativo; por ejemplo, cuando el Senado o la Comisión Permanente designan, a propuesta del Ejecutivo federal, a los magistrados de los tribunales en materia agraria (artículo 27, fracción XIX); si aprueba o no la designación que haga el presidente de la República del gobernador del Banco Central de México (artículo 28, séptimo párrafo); autorizar que un ciudadano preste sus servicios oficiales a un gobierno extranjero, acepte o use condecoraciones extranjeras o admita del gobierno de otro país títulos o funciones (artículo 37, inciso c, fracciones II, III y IV); la Cámara de Diputados o la Co-

caso, la responsabilidad del gobierno. En las Constituciones de la posguerra del siglo XX se mostraría una excelente racionalización del poder, pues los hechos políticos se empezaron a reglamentar por el derecho, como la participación de los ciudadanos, el nacimiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, la iniciativa popular, el referéndum, etcétera.

De esta forma, el control en nuestro sistema presidencial radica en que el Poder Legislativo critique los errores de los funcionarios del Ejecutivo, mas no derrocarlo. Este control encuentra su fundamento en que el órgano Legislativo es una institución del Estado, donde se asienta y manifiesta el pluralismo político de una sociedad democrática. Es el órgano donde se discuten las ideas de las fuerzas políticas institucionalizadas, y a través de ello, controlar y fiscalizar la acción del gobierno. Quienes desarrollan con maestría el tema del control legislativo y político son, Santoalalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1977, pp. 197 y ss.; Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 52 y ss., entre otros tratadistas.

¹⁴⁵ Sobre la importancia y los retos del Estado democrático en el siglo XXI, véase a Valades, Diego. "México: renovación constitucional o retroceso constitucional", *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986, 2000, pp. 333 y ss.

misión Permanente, aprobará por las dos terceras partes de sus miembros presentes, al consejero presidente y a ocho consejeros electorales del IFE, propuestos por los grupos parlamentarios (artículo 41, fracción III).

Asimismo, el Congreso está facultado para designar el Estado del Valle de México cuando cambie la residencia de los poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos, fijar sus límites y extensión del mismo (artículo 44); aprobar los convenios amistosos entre los estados sobre sus respectivos límites (artículos 46 y 73, fracciones I, III y IV), así como admitir nuevos estados a la Unión dentro de los existentes; al instalarse las cámaras, deben compeler a los legisladores ausentes a que concurran, y si no lo hicieren, el presidente de la mesa directiva llamará a los suplentes (artículo 63); cambiar su residencia y suspender sus sesiones durante más de tres días (artículo 68); conceder licencia al presidente de la República o aceptar su renuncia (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII); la Cámara de Diputados hará del conocimiento a toda la República la declaración de presidente electo que haga el Tribunal Electoral (artículo 74, fracción I), y nombrar al titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79).

El Senado desarrolla actos político-administrativos muy importantes, ya sea que él mismo o la Comisión Permanente ratifiquen los nombramientos que realice el titular del Ejecutivo, respecto del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules, jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea (artículo 76, fracción II, en relación con el artículo 89, fracciones II, III, IV, V, IX y XVI, y con el 102, apartado "A"); autorizar al presidente de la República para permitir la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional (artículo 76, fracción III); dar su consentimiento para que el titular del Ejecutivo federal pueda disponer de la Guardia Nacional (artículo 76, fracción IV).

En el supuesto de desaparecer los poderes constitucionales en un determinado estado, el Senado está facultado para nombrar a un gobernador provisional, de una terna que proponga el presidente de la República (numeral, 76, fracción V), así como nominar, remover y recibir la protesta del jefe de gobierno del Distrito Federal en los casos previstos en la Constitución (precepto 76, fracción IX, en relación con el 122); designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la terna que presente el presidente de la República y autorizar las solicitudes de renuncia o

licencia de los mismos (artículo 76, fracción VIII en relación con el 89, fracción XVIII, y los preceptos 96, 98, 99 y 100).

Dentro de estos actos de naturaleza político-administrativa destacan, que el Congreso concede licencia al presidente de la República, por hasta treinta días, y nombrar al interino que supla dicha función (numeral 78, fracción VI en relación con el 85); resolver las solicitudes de licencia que le presenten los diputados o senadores (precepto 78, fracción VIII); en caso de falta del presidente de la República durante los dos primeros años de su cargo, el Congreso de la Unión está facultado para nombrar un presidente interino y expedir la convocatoria para la elección de un presidente que deba concluir el periodo respectivo; pero si el Congreso se encuentra en receso, será la Comisión Permanente la que nombre a un presidente provisional y convoque a sesiones extraordinarias para realizar lo ya descrito; si la falta ocurre durante los últimos cuatro años, el Congreso nombrará a un sustituto, que de no estar en sesiones, la Comisión Permanente designará a uno provisional para que después convoque a sesiones, y una vez reunido el Congreso, designar a un sustituto (preceptos 84 y 85).

La Comisión Permanente recibirá las iniciativas de ley y demás propuestas dirigidas a las cámaras, para luego turnarlas a las comisiones correspondientes (numeral 78, fracción III), así como acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias (preceptos 67, 78, fracción IV en relación con la fracción XI del numeral 89). Al respecto, es necesario indicar que los periodos extraordinarios de sesiones previstos por los artículos 67 y 89, fracción XI, de la carta magna, se introdujo un cambio importante: con la reforma constitucional de 1993 se suprimió la atribución de que el presidente convoque directamente a periodos extraordinarios de sesiones, por lo que se otorga dicha facultad a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Esto no impide para que el Ejecutivo solicite a ésta la emisión de tal convocatoria. Por tanto, con esta forma se protege la independencia del Congreso de la Unión. Por su parte, el Senado o la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobará los nombramientos de los magistrados electorales del Tribunal Electoral por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara (artículo 99); el Congreso está facultado para establecer un organismo de protección de los derechos humanos (precepto 102, apartado “B”).

Cada cámara puede comunicarse con la otra por medio de comisiones, nombrar a los empleados de su respectiva secretaría y expedir la convoca-

toria de elecciones para cubrir vacantes de mayoría relativa (artículo 77, fracción II y IV); al clausurar los periodos de sesiones ordinarios, deberá nombrar a los integrantes de la Comisión Permanente y sus sustitutos (artículo 78, 1er. párrafo); el Congreso o la Comisión Permanente recibirá la protesta de presidente de la República (artículo 78, fracción II en relación con el 87).

Ambas cámaras podrán solicitar información de documentos que obren en las dependencias públicas, archivos y demás oficinas de la nación y entrevistar a los funcionarios que requieran, así como hacer comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, jefes de departamentos, directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria,¹⁴⁶ crear comisiones para investigar estos organismos y empresas de participación estatal, por lo que esos cuerpos colegiados constituyen una forma de control sobre el Poder Ejecutivo.

Las comisiones mencionadas se institucionalizaron con la reforma política del 6 de diciembre de 1977. Se adicionó un tercer párrafo al artículo 93, cuya finalidad es investigar a los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria. Los cuerpos colegiados de investigación se instituyen a petición de los diputados o de los senadores, cuyos resultados se hacen del conocimiento del Ejecutivo.

¹⁴⁶ Los miembros del gabinete, además de la obligación de informar sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, el artículo 93 constitucional prescribe que cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos. Esta obligación se amplió en 1974, con el objetivo de hacer comparecer a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas estatales. Dicho citatorio lo podrá expedir cualquiera de las cámaras. En consecuencia, ha de formularse un informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los respectivos ramos.

En 1977 se adicionó un tercer párrafo al artículo mencionado. Consiste en que, a solicitud de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores, se integren comisiones de investigación sobre el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En el primer caso, el informe goza de un carácter público, a menos que la sesión sea secreta; en el otro, la Constitución establece que los resultados de la investigación sólo se harán del conocimiento del Ejecutivo federal. Por ello, sería conveniente regular que los secretarios de Estado comparecieran a las cámaras por lo menos cada dos o tres meses, con el fin de informar al pueblo mexicano (a través de sus representantes populares) sobre el estado que guarda la dependencia a su cargo, así como exponer los asuntos relevantes de la misma.

Este tipo de control es restringido. No se puede extender a cualquier asunto de interés público o sobre la actividad de la administración pública centralizada (las secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, etcétera), sino que se enfoca a las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Por tanto, es conveniente que se amplíen los supuestos sobre los cuales se puede hacer este tipo de investigaciones, así como prever la comparecencia de personas ante las mismas y publicar sus resultados. Por ende, es prudente que se confíe la facultad de investigación a las comisiones ordinarias, puesto que ellas están especializadas en ciertos temas, y sería acertado que gozaran de tal atribución, con el fin de indagar en las respectivas actividades de las dependencias de la administración pública.

La Constitución Política y la Ley Orgánica del Congreso General prevén diferentes medios de control para que el Poder Legislativo recabe información útil sobre los asuntos nacionales, ya que éste sólo puede realizar buen trabajo de investigación y de control si está informado.

Otros actos de control político-administrativos se refieren al ejercicio de ciertos procedimientos o técnicas, como las preguntas, las interpelaciones, la moción de censura y normas legislativas de fiscalización; las contenidas en el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (aprobación o autorización de nombramientos, etcétera), así como el del Senado. Además, lo relativo al cumplimiento de las funciones de los legisladores y la suspensión de sesiones que las cámaras pueden hacer con el consentimiento de la otra.¹⁴⁷

En todo sistema de división de poderes existe una diferencia clara de facultades y funciones. El hecho de que ahora el Congreso de la Unión pueda ejercer sus facultades de control sobre el Ejecutivo, de que tenga vida propia, no quiere decir, como algunos erróneamente lo han interpretado, que se trata de un cogobierno. Estamos en una situación en que ni el Poder Ejecutivo y ni su partido pueden imponer un proyecto de ley al órgano de representación para su respectiva aprobación, lo cual implica acuerdos y negociación. Entonces, a lo que se aspira es a que exista una colaboración respetuosa entre estos poderes, es decir, un equilibrio y cooperación efecti-

¹⁴⁷ Véase Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, pp. 66 y ss; Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luego Tapia y Luis Legaz y Lacambra, México, Colofón, 1997, pp. 50 y 51; Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Civitas, 1976, pp. 824 y ss.

va entre ellos, de ahí que es evidente que se fortalezca el control que depende de la voluntad de los miembros del Poder Legislativo en su ejercicio como órgano fiscalizador sobre el Poder Ejecutivo.

2. La función político-jurisdiccional

Estas facultades del Congreso General, de sus cámaras o la Comisión Permanente, están encaminadas a emitir dictámenes sobre determinados asuntos constitucionalmente específicos. Así, encontramos la figura del juicio político, cuyo procedimiento se ubica en el precepto 110 de la carta magna,¹⁴⁸ donde las cámaras desempeñan un papel activo en la imposición de sanciones a los servidores públicos que incurran en el supuesto normativo correspondiente.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Sobre la responsabilidad de los servidores públicos, el artículo 111 constitucional dispone que, puede procederse penalmente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, respecto de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. Para ello, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus integrantes presentes si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

En lo concerniente al juicio político, además de los funcionarios mencionados, pueden ser sujetos de este enjuiciamiento los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, de fideicomisos públicos. Este juicio se instaurará al incurrir en actos u omisiones que redunden en demérito de los intereses públicos o del buen despacho de los asuntos. Para ello, la Cámara de Diputados, previa declaración de la mayoría de sus miembros presentes, será la acusadora ante el Senado, la cual se erigirá en jurado de Sentencia y aplicará la sanción correspondiente en una resolución aprobada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, tal y como lo prevén los artículos 109, I, y 110 constitucionales.

¹⁴⁹ Desde 1977 se hacían análisis sistemáticos sobre la responsabilidad de los servidores públicos, como es el caso de Alejandro Cervantes Delgado, “El gasto público federal, el control legislativo del presupuesto y los nuevos ordenamientos legales”, la *Revista del Senado Mexicano*, vol. 1, núm. 3, marzo-abril y mayo de 1977, pp. 35-48; en época más reciente encontramos un excelente estudio de Silva Ramos, Alberto titulado “Marco jurídico del gasto público en el régimen presidencial”, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 243-276. Respecta los controles del Senado sobre el Ejecutivo en nuestro país, se recomienda un excelente trabajo académico realizado por Barquín Álvarez, Manuel denominado “Las funciones de control del Senado en relación

La facultad jurisdiccional (fracción VI del artículo 76, en relación con el artículo 105, fracción I) permite dictar resoluciones sobre cuestiones políticas. Estos conflictos pueden surgir entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando por dichos asuntos se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas o sobre demarcaciones territoriales, excepto cuando esas diferencias sean de carácter contencioso, pues conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se considera como facultad jurisdiccional lo previsto en la fracción XXI del artículo 73 constitucional. Se faculta al Congreso para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como las potestades para otorgar amnistía por tipos penales, cuyo conocimiento compete a la Federación (fracción XXII).

Otra de las funciones jurisdiccionales es, la potestad que tiene el presidente de la mesa directiva de cada cámara para declarar la renuncia tácita de un diputado o senador cuando no se presente durante los treinta días siguientes a la apertura del periodo ordinario de sesiones, o que falte durante diez días consecutivos sin causa justificada en dicho periodo (precepto 63). El presidente de cada cámara o de la Comisión Permanente ordenará por escrito al tesorero que se le descuente la dieta correspondiente de los días que, sin causa justificada, hubiera faltado un legislador (numeral 64).

La Cámara de Diputados, con el auxilio de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, revisará la cuenta pública, que en caso de aparecer discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas presupuestales o no existiera exactitud o justificación en los gastos realizados, se procederá a determinar responsabilidades (precepto 74, fracción IV); los diputados podrán declarar si ha lugar o no para proceder contra los servidores públicos que hubiera incurrido en delito (precepto 74, fracción V, párrafo primero en relación con el 111).

Esta misma Cámara está facultada para acusar al presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común (responsabilidad penal), y el Senado, con fundamento en la legislación penal aplicable, resuelva e imponga la sanción correspondiente (artículo 76, fracción VII, en relación con el numeral 110); el Senado o la Comisión Permanente podrán

remover al jefe de gobierno del Distrito Federal, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, por lo que a propuesta del titular del Ejecutivo federal nombrará un sustituto (artículo 76, fracción IX, en relación con el 122, apartado “B”, fracción II, base segunda).

La nueva concepción del control por parte del órgano Legislativo debe tener en cuenta que para ejercer esas facultades hay que considerar que el gobierno debe atender las necesidades de una sociedad global más informada y democrática. Este tipo de intervención reviste mayor importancia para facilitar y contribuir la tarea encomendada a los órganos constitucionales y luchar contra la corrupción. Esto coadyuvará a una mejor transparencia en el manejo de los programas gubernamentales y que sean del conocimiento de los gobernados. Esta peculiaridad ha de existir en todo sistema que se precie de ser democrático o aspire a ello.

3. Facultades de dirección política

Este desempeño consiste en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos. Estas funciones son diversas y hasta cierto punto equiparables con las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión, ya que existe una colaboración estrecha entre éste y el Ejecutivo. Ejemplo de esto es la expedición de leyes destinadas para distribuir la función educativa entre la Federación, estados y municipios, así como fijar las aportaciones económicas para este servicio (artículo 3o. en relación con el 73, fracción XXV); encabezar la rectoría del desarrollo integral tendiente a satisfacer los intereses de la nación, como regular las condiciones sobre las cuales se preste el servicio público concesionado y fijar los precios máximos de los productos necesarios para la economía nacional y el consumidor (numerales 25, 26, 28, 73, fracción X, en relación con los planes nacionales de desarrollo).

El Congreso está facultado para expedir leyes que versen sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones económicas, inversión extranjera y transferencia de tecnología (numeral 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F); los senadores analizan la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en ciertos principios rectores (autode-

terminación de los pueblos, la no intervención, la solución de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacional), así como autorizar al presidente de la República mexicana para permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio nacional y dar paso a tropas extranjeras; la aprobación de tratados y convenios internacionales por parte del Senado (numerales 76, fracciones I y II, 89 fracción X);¹⁵⁰ la aprobación de empréstitos y otros convenios relacionados con el crédito público por parte del Congreso General (artículo 73, fracción VIII) y sobre ingresos y egresos de la Federación (artículo 73, fracciones VII y XXIX).

Por tanto, existe interés en exponer ante la opinión pública la actuación del Poder Ejecutivo y vigilar su desempeño. La finalidad es influir en las políticas y su orientación pragmática a través de las actividades de los grupos parlamentarios y de las comisiones ordinarias y de investigación.

¹⁵⁰ En la ratificación de los instrumentos internacionales, el presidente de la República está facultado constitucionalmente para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, para ser ratificados por el Senado de la República. Esto se relaciona con lo estipulado en el artículo 133 constitucional, en la idea de que los tratados celebrados o que se celebren por el presidente de la República con la aprobación del Senado, constituyen parte del sistema jurídico mexicano, junto con las leyes que emanen del Congreso de la Unión en concordancia con la Constitución Política. Este esquema jurídico vincula a los jueces de cada entidad federativa, a pesar de cualquier disposición legal en contrario que se origine entre las respectivas Constituciones locales y la Constitución general, sus leyes y reglamentos y tratados internacionales.

Fue el constituyente quien otorgó al Senado la potestad de ratificar o no los acuerdos internacionales celebrados por el presidente, ya que dicho cuerpo colegiado tendrá que actuar como representante de los intereses de las entidades federativas y en consecuencia, pronunciarse a propósito de la ratificación de los tratados y convenios internacionales. Esto se consolidó con las reformas de 1977, puesto que la fracción I del artículo 76 amplió las facultades exclusivas del Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, cuyo fundamento sería el informe anual presentado por él mismo y el secretario del despacho, para realizar el análisis del informe presidencial.

El 11 de mayo de 1988 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, una reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional, que prescribe los principios que deben regir la dirección de la política exterior a cargo de dicho poder. La base para ello es la siguiente "...la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacional".

4. *Facultades en materia financiera o presupuestal*

Esta función fue una de las primeras que se institucionalizaron en el Parlamento inglés durante la Edad Media.¹⁵¹ Durante el siglo XIX y principios del XX, la Hacienda pública fue el centro del control parlamentario entre el gobierno y el órgano Legislativo. Este hecho provocó las más grandes batallas en torno a la determinación del gasto público. Actualmente, este control es más amplio, en virtud del incremento del dinamismo gubernamental. Por tanto, el Estado tuvo que asumir o vigilar diversas responsabilidades, como la educación, salud, vivienda, bancos, empresas, la influencia de la dirección económica, etcétera.

Estas actividades han de estar bajo el control de los órganos legislativos, por lo que hoy día el Congreso mexicano contempla un control político sobre dichas acciones. Por eso, la carta magna lo faculta para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII); elaborar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional o externa, así como sancionar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público, el cual deberá incluirse en la Ley de Ingresos (artículo 73, fracción VIII, en relación con el 122, apartado “A”, fracción III); aumentar o disminuir las dotaciones de los empleos públicos de la Federación y su retribución establecidos por la ley, que en caso de no hacerlo se considerará la señalada en el presupuesto del año anterior (artículo 73, fracción XI, 75 en relación con el 127), así como el sostenimiento del ejército, la marina y la fuerza aérea (artículo 73, fracción XIV); establecer casas de moneda y dictar las reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera (artículo 73, fracción XVIII).

Destacan las medidas para el sostenimiento en todo el país de escuelas rurales, elementales, superiores y profesionales, museos, bibliotecas, así como dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, las aportaciones económicas relativas al servicio público de educación (artículo 73, fracción XXV); establecer contribuciones respecto del comercio exterior, del aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, minerales y aguas; sobre institucio-

¹⁵¹ García de Rentaría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 44 y ss.

nes de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados y contribuciones especiales respecto la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (artículo 73, fracción XXIX, en relación con el artículo 27, párrafos 4 y 5 constitucionales).

De capital relevancia es la función del Congreso de la Unión para discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como revisar la cuenta pública del año anterior. Para ello, se dispone de la Entidad de Fiscalización Superior para examinar las cantidades gastadas, las partidas respectivas del Presupuesto y la justificación de los gastos hechos (artículo 74, fracciones II y IV).¹⁵² Asimismo, se enfatiza la autorización en materia de deuda pública del Distrito Federal (artículo 122, apartado “A”, fracción III, en relación con el artículo 73, fracción VIII); prever si las legislaturas de los estados establecen derechos de tonelaje, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (artículo 118, fracción I), así como aprobar las facultades excepcionales concedidas al Ejecutivo federal en materia de aranceles, comercio exterior, economía del país o la estabilidad de la producción nacional (artículo 131).

Durante el siglo XIX y parte del XX, el órgano Legislativo se dedicaba a legislar. Ahora, son objeto de vigilancia todas aquellas actividades gubernamentales que afectan la vida del ciudadano de una forma directa e indirecta, por lo que este tipo de controles obedece a diversas circunstancias. El control de dirección y supervisión política por parte del Legislativo al Ejecutivo constituye uno de los medios más eficaces y específicos de fiscalizar la acción gubernamental, en donde el resultado y la sanción forman parte de él.

¹⁵² Respecta la revisión de la cuenta pública, en 1977 se reformó el artículo 74 en su fracción IV de la Constitución, para determinar el alcance de tal facultad, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ajusta a los criterios previstos por el presupuesto y a los objetivos programables. Para ello, la Cámara de Diputados se auxiliará de la Entidad de Fiscalización Superior, encargada de determinar las responsabilidades resultantes y, en su caso, proceder conforme a la ley si no concordan las cantidades gastadas y las presupuestadas.

Igualmente, se planteó otra reforma constitucional al artículo 74 de la carta magna, el 28 de julio y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 del mismo mes y año, en el sentido de que el Ejecutivo Federal deberá enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre, y aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre. Para ello, ha de comparecer el secretario de Estado del despacho.

Esta supervisión implica una evaluación y aplicación de sanciones, en caso de encontrar irregularidades de la gestión. Una vez obtenido el resultado y haberse encontrado irregularidades, se establecerán una serie de sanciones para los responsables, como la destitución del funcionario, y, en caso de resultar algún ilícito penal, consignarlo ante el Ministerio Público.

5. *La función legislativa de los legisladores, promotora del Estado de derecho*

De acuerdo con la fracción I del artículo 71, el presidente de la República puede iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.¹⁵³ Cabe precisar que durante la mayor parte del siglo XX las cámaras del Congreso de la Unión trabajaron de acuerdo con los tiempos de los presidentes de la República, por lo que no era posible llevar a cabo un verdadero análisis de las iniciativas de ley, cuyo resultado fue la cotidiana legislación al vapor y un apresuramiento en la elaboración de la agenda de las sesiones e ineficacia en los debates.

Esto ha contribuido a que el trabajo de las cámaras no goce de penetración nacional ni autoridad moral, pues los asuntos debatidos resultaron intrascendentes, por lo que no se tuvieron efectos en las autoridades gubernamentales o los sectores sociales. Conjuntamente, el Poder Legislativo tampoco ejerció sus facultades de supervisión y control sobre el Ejecutivo, aunado a que no contaba con los recursos materiales ni humanos suficientes y especializados para cumplir esta tarea.¹⁵⁴

¹⁵³ Para el jurista Elisur Arteaga Nava, nuestro sistema constitucional cuenta con un Poder Legislativo genérico. No se atribuye totalmente a un solo poder, por lo que comprende actos de autoridad cuyo fin sea observar obligatoriamente las leyes, los decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter general, todos bajo la Constitución. El objetivo es evitar la concentración del poder. En este sentido, la creación de las leyes se ha dividido en tres fuentes: una para los poderes centrales; otra a las Legislaturas de los estados, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a los ayuntamientos y una más para el presidente de la República en materias específicas. Sobre este último punto, se encuentran las siguientes: la de gravar el comercio internacional (artículo 131); dictar, a través de la Secretaría de Salud, medidas para hacer frente a epidemias o enfermedades exóticas (artículo 73, fracción XVI, base 2a.), la facultad extraordinaria (artículo 29), entre otras. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press y Harla de México, 1998, pp. 212 y 213.

¹⁵⁴ En términos del artículo 72, incisos b) y c), se otorga al presidente de la República la facultad de vetar los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión. El inciso b) es-

Merecen atención especial las facultades extraordinarias del presidente de la República contempladas en la carta magna. Su artículo 49 contempla la separación de poderes. No podrá depositarse en una sola persona el ejercicio del Poder Legislativo, excepto en los casos del artículo 29 y del segundo párrafo del artículo 131. Este segundo párrafo dispone que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso de la Unión para crear, aumentar, disminuir o suprimir las tarifas de exportación e importación que éste haya expedido, así como restringir o prohibir las importaciones o el tránsito de productos o artículos. Estas atribuciones se ejercerán en casos de urgencia, a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional, la estabilidad de la producción o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Ahora bien, del uso que el Ejecutivo haga de las facultades extraordinarias deberá informar al Congreso al momento de enviar el presupuesto fiscal de cada año. Por tanto, únicamente existen esas posibilidades para utilizar dichas prerrogativas.

En nuestro país, desde la expedición de los Sentimientos de la Nación en 1812, fundamento de la Constitución de Apatzingán de 1814 y de nuestra primera Constitución en 1824, hasta la de 1917, ha existido la división de poderes en la forma clásica que se ha descrito con anterioridad, excepto en el periodo del centralismo de 1835 hasta 1847. En este último año, se retoma el federalismo, la división y equilibrio de poderes, al recobrar vigencia la Constitución de 1824 junto con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Esto es quebrantado por la dictadura de Santa Anna hasta la Revolución de Ayutla en 1854-1855, hecho que desemboca en la expedición de la Constitución de 1857, perdurable hasta la de 1917, cuyo artículo 49 prevé que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes nunca podrán reunirse en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

tipula que se considerará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de diez días útiles, a menos que durante este término el Poder Legislativo cierre o suspenda sus sesiones. En este supuesto, la devolución ha de hacerse el primer día hábil, una vez reunido el mismo. En cambio, el inciso c) de este mismo artículo plantea que el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo se devolverá con las observaciones respectivas a la cámara de origen; si ésta confirmara el proyecto por las dos terceras partes y esa misma mayoría fuera en la cámara revisora, el proyecto se devolverá al Ejecutivo para su promulgación. Cabe indicar que el Constituyente en nuestro país, a diferencia de Estados Unidos de América, no contempló el veto legislativo, consistente en que el Congreso General frene el ejercicio de las facultades conferidas al presidente de la República.

Los integrantes de los poderes de la Unión cumplen su función constitucional cuando el orden público y la nación no se encuentran amagados por naciones extranjeras. En caso contrario, esta necesidad puede llegar al extremo de hacer indispensable la reunión de dos o más poderes en una sola persona, ya que si la situación lo exige se dictarán las providencias del caso, con la oportunidad que indiquen las circunstancias.¹⁵⁵

¹⁵⁵ La práctica de ejercer las facultades extraordinarias para legislar fue interrumpida transitoriamente por el presidente Plutarco Elías Calles, al expedir la Ley Constitutiva del Banco de México en agosto de 1925. Este suceso histórico-jurídico lo describe muy bien el doctor Diego Valadés, en un ensayo intitulado “El Poder Legislativo Mexicano”, Jorge Carpizo (coord.), *Las experiencias del proceso político-constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 452.

Posteriormente, se emitieron el Código Civil del Distrito y Territorios Federales de 1928; la Ley Orgánica de 1929 que confería autonomía a la Universidad Nacional; la Ley Minera de 1930; la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932; el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1933 y el Código de Procedimientos Penales de 1934. Diego Valadés nos precisa que estas leyes fueron expedidas por los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, sucesivamente, en uso de las facultades extraordinarias que para legislar les confirió el Congreso de la Unión. Posteriormente, el abuso de estas facultades llevó al presidente de la República Lázaro Cárdenas, a enviar al Congreso una iniciativa para adicionar al artículo 49, cuyo objetivo era limitar el excesivo uso de las facultades extraordinarias para legislar. Así, el doctor Diego Valadés cita lo siguiente “Ha sido práctica inventerada, decía el Presidente Cárdenas, que el Presidente de la República solicite al H. Congreso la concesión de facultades extraordinarias para legislar sobre determinadas materias o ramas, facultándose así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del Estado pudiera desenvolverse en concordia con las necesidades del país. La administración que presido estima que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave, el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución...” Tal adición quedaría redactada como actualmente se encuentra dicho artículo. Valadés, Diego, “Las transformaciones del Poder Legislativo mexicano”, *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1985, t. III, pp. 2623 y ss.

Como nos explica el tratadista en mención, esa iniciativa fue acogida con gran beneplácito por el Congreso de la Unión. No obstante, el presidente Miguel Alemán, el 5 de diciembre de 1950, plantearía una reforma al artículo 131 constitucional, en el sentido de que “el ejecutivo queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio órgano legislativo; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aún prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país”, De tal manera, estos preceptos constitucionales establecen la doble posibilidad

Parecería existir una contradicción en los artículos 49 y 29 constitucionales. El primero estipula que nunca se reunirán dos o más poderes ni el Legislativo en un solo individuo; el segundo describe que “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otros que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto... el Congreso concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación”. Igualmente, la Constitución, en su artículo 29, otorga al órgano Legislativo la facultad de delegar en el Poder Ejecutivo las medidas acordadas en momentos que así se requiera por la necesidad del país.¹⁵⁶

El Poder Legislativo sesiona durante dos periodos de sesiones. El texto original de la Constitución de 1917 prescribía que el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión no podía prolongarse más allá del 31 de diciembre. Esto cambió con una reforma en los artículos 65 y 66 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1986, la cual establece dos periodos, uno del 1o. de noviembre hasta el 31 de diciembre, y el segundo del 15 de abril hasta el 15 de julio. Lo anterior sirvió para ampliar la actividad legislativa y, consecuentemente, fortalecer a la asamblea deliberante en su desempeño, pues en vez de ser cinco fueron ocho meses de sesiones, regresando al sistema de la Constitución de 1857.

Debido a una reforma publicada el 3 de septiembre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, se cambiaron las fechas de dichos periodos: del 1o. de septiembre al 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su cargo. Dichas sesiones pueden prolongarse hasta el 30 de diciembre; respecto el segundo periodo de sesiones, comienza del 15 de marzo al 30 de abril de ese mismo año. Por tanto, si se pretende fortalecer al Congreso de la Unión no es mediante la reducción del lapso de sus labores, pues disminuyó a cinco meses.

El artículo 66 constitucional describe que si las cámaras no se ponen de acuerdo para dar término a sus sesiones antes de esas fechas, la resolución definitiva la dictará el presidente de la República. Subrayamos que no se ha reglamentado si éste sólo contaría con la opción de resolver esta problemá-

para que el presidente de la República sea investido de facultades extraordinarias por parte del Congreso de la Unión para legislar, de acuerdo con el artículo 29, que se refiere a la suspensión de garantías individuales, o según sea con el segundo párrafo del artículo 131 respecto las facultades impositivas del Ejecutivo.

¹⁵⁶ Sobre el tema, véase Rodríguez, Ramón, *op. cit.*, pp. 570 y ss.; Ruiz de Chávez, Arturo, “El Poder Legislativo mexicano en el proceso electoral”, *Obra jurídica mexicana*, t. III, pp. 2110 y ss.

tica a través de una de las dos posiciones que las cámaras planten, o si estaría en condiciones de sugerir una tercera fecha con la que no estuviere de acuerdo ninguna de las mismas.

Es importante que estos periodos aumenten en su duración. Esto implica fortalecer al órgano Legislativo, pues dispondría de más tiempo para que las comisiones lleven a cabo sus funciones, como analizar los proyectos de las iniciativas de leyes para convertirse en “derecho”, expresión milenaria que es un fenómeno continuo en diferentes modalidades y manifestaciones en todas las civilizaciones. Por lo que cabe preguntarse ¿qué se avisa cuando se emplea el vocablo derecho?¹⁵⁷ En todas las manifestaciones sociales existe la correspondiente al derecho,¹⁵⁸ que deriva de su forma universal e inherente a todo fenómeno jurídico, y no sólo de su contenido normativo.¹⁵⁹ Este vocablo valora éticamente el actuar del hombre, en un tiempo y lugar determinados.

El saber jurídico se expresa en un grado filosófico, un nivel universal que estipula qué es la justicia, su originalidad y normatividad, y en un grado categorial, dedicado a descubrir y divulgar los principios generales de todas las disciplinas del derecho.¹⁶⁰ Conocer el derecho implica contar con una sociedad de donde deriva el ordenamiento jurídico, así como una organización para implementar el orden.¹⁶¹

Austin (citado por Hart) considera que la clave para comprender lo jurídico está en entender que la orden está respaldada por amenazas.¹⁶² En esta dirección, Kelsen, Bonnacase y R. M. Dworkin, citados por Mario I. Álvarez Ledezma¹⁶³ y Luhman,¹⁶⁴ entre otros, señalan que el derecho es un siste-

¹⁵⁷ Tamayo Y. Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho (introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, México, Themis, 1992, pp. 21, 24 y 25.

¹⁵⁸ Teran, Juan Manuel, *Filosofía del derecho*, 11a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 26, 30 y 31.

¹⁵⁹ Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 289 y 290.

¹⁶⁰ Fernández Sabatón, Edgar, *Filosofía del derecho*, Buenos Aires Depalma, 1984, pp. 456 y 457.

¹⁶¹ Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Madrid, Debate, 1993, p. 29.

¹⁶² Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, 2a. ed., Buenos Aires, trad. de Genero R. Carrio, Abeledo-Perrot, 1992, 1961, pp. 20 y 21.

¹⁶³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 7a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 83; Bonnacase, J., *Introducción al estudio del derecho*, 3a. ed., Puebla, Cajica, 1994, pp. 32 y 33, trad. de la 3a. ed. francesa por J. M. Cajica Jr. Ambos citados y analizados por Álvarez Ledezma, I. Mario, *Introducción al derecho*, México, McGraw-Hill, 1996, p. 42.

¹⁶⁴ Luhman, Niklas, *Teoría social*, México, Anthopos, UIA, ITESO Editores, 1996, p. 54.

ma de normas, instituciones y principios desarrollados a través del tiempo, que se determina en función de la sociedad que va a regular. El objetivo es la protección del ser humano.¹⁶⁵

De ahí que el asambleísta adquiera un papel importante en la producción legislativa. Si al derecho lo determina la función en la sociedad que va a reglamentar, es imprescindible que diputados y senadores estén en contacto con la realidad nacional. Por ello, se sugiere que se ponga en contacto con las organizaciones privadas y gubernamentales, así como con las dependencias federales, estatales y municipales, razones éstas para que las comisiones tengan técnicos en las materias a legislar y se logre una mayor eficiencia en la producción jurídica del Congreso de la Unión.

Se requieren acciones que partan de los problemas centrales que afligen a la sociedad actual. Hoy, nuestra nación reclama legisladores que lleven a cabo una verdadera función legislativa; que se conviertan en contralores de la administración pública y en gestores de su electorado; que se relacionen con los actores del sistema político para negociar permanentemente los temas nacionales. Se demandan verdaderos representantes de su distrito electoral, de su estado y de toda la nación,¹⁶⁶ para que

¹⁶⁵ Las normas jurídicas que emita la institución legislativa deben ser producto de una reflexión de la realidad social. Esto permitirá concretizar importantes finalidades, como construir órdenes coactivos e instituciones para encauzar la conducta del hombre hacia el desarrollo individual y colectivo. Con la norma jurídica se estructura el aparato estatal, es decir, el orden institucional, por lo que en la actualidad no se puede concebir al derecho sin el Estado, y viceversa. Así, el Estado se adjudicó el monopolio de la creación (por medio del Poder Legislativo) y la ejecución de la ley (a través del Ejecutivo), para ser fuente de validez formal. Consecuentemente, no puede comprenderse ninguna acción ni omisión más que lo previsto por la norma estatal, por lo que ésta debe ser considerada como el límite del poder político; esto es, el Estado de derecho y la certidumbre jurídica: el ente público se autolimita por leyes preestablecidas; el Estado consigna los derechos individuales, la soberanía popular, la representación política y la división de poderes. Es aquí donde el derecho constitucional estudia la organización jurídico-política que limita al poder y otorga seguridad jurídica a los gobernados.

¹⁶⁶ El *Diccionario* de la Real Academia Española (Madrid, 1970, p. 1135) define que “representar” es “hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene”; es “substituir a uno o hacer sus veces”, incluso, “ser imagen o símbolo de una cosa”. Esta figura de la representación persigue hacer presente a una persona o grupo de personas en un cuerpo político, con el fin de tomar decisiones que les conciernen. El antecedente de la representación se remonta a la Grecia antigua, en los siglos X y VI, a. C. En aquella época, los ciudadanos se reunían en la plaza del mercado y en las colonias para ocuparse de los negocios públicos. Después, el Senado de Roma sería el portavoz de los ciudadanos romanos. Después, en el Renacimiento surgirían varios teóricos sobre la

cumplan con sus obligaciones constitucionales.¹⁶⁷ Si esto se asume como tal, se recuperará la credibilidad del Poder Legislativo en el marco de la transición de nuestro sistema político.

segmentación del poder público. Así, están las ideas de Rousseau, que ante el crecimiento de los Estados modernos e imposibilidad del pueblo para permanecer continuamente reunido y ocuparse de los negocios públicos era necesario un sistema democrático representativo o indirecto, con el fin de englobar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés general. Entonces, la personalidad del pueblo se transfirió a los representantes para obrar en su nombre.

En nuestro país, desde su independencia ha figurado la elección directa e indirecta de las asambleas legislativas a través del sufragio universal, libre, directo y secreto (un hombre, un voto). Cabe mencionar que no fue hasta 1953 cuando se reconoció a la mujer su derecho de voto activo, y en 1969 los jóvenes de 18 años fueron considerados ciudadanos con derecho al mismo voto. En este sentido, el sufragio está sujeto a condiciones, como el hecho de ser ciudadano. Véase Carpizo, Jorge, “*El sistema representativo en México*”, Estudios constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, pp. 158 y ss; Chuayffet Chemor, Emilio, “El sistema representativo”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, 1992, pp. 409 y ss.

¹⁶⁷ Después de hacer un análisis en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, así como de la Constitución Política, se puede decir que los deberes de los legisladores federales están plasmados en diversos numerales, por lo que ha de contemplarse en un solo apartado especial de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión o en un reglamento de debates de las cámaras. Dichos deberes y derechos son: concurrir a sesiones; la garantía de libertad de expresión de acuerdo con la corriente ideológica que represente; el derecho de iniciar leyes o decretos, sujetándose a los trámites establecidos en el Reglamento de Debates; formar o pertenecer a un grupo parlamentario según la afiliación partidaria; ser parte de las comisiones ordinarias; dar su voto en los asuntos que se debatan en comisiones; moción de realizar sesiones secretas y la obligación de guardar su confidencialidad; dar su voto para constituirse en sesión permanente; presentarse a las sesiones de principio a fin con el respeto debido; solicitar licencia a la cámara respectiva por indisposición, motivo grave o ausencia de más de tres días; derecho de iniciativa de ley y de proposiciones que no tengan ese carácter; la prerrogativa de petición para atender casos urgentes; abstención de votar algún asunto en comisiones por tener interés personal; responsabilidad respecto los expedientes que pasen a su estudio en comisión; asistir a las reuniones de la comisión a la que pertenecen durante el receso, en caso contrario, descontarle su dieta respectiva; derecho a recibir atención y consideraciones necesarias al entrevistarse con algún funcionario público, previa encomienda de alguna comisión; asistir a las reuniones de otras comisiones de las que no forme parte, con posibilidad de solicitar la palabra, mas no el derecho de voto; pedir el uso de la palabra sin estar anotado en la lista de oradores para dar su voto (nominal, económico o por cédula) o su posición respecto del tema que se discuta; no ser interrumpido cuando haga uso de la palabra, a menos que sea para una moción de orden; prohibición de salir del salón de sesiones mientras se realiza la votación, así como de entrar al salón de sesiones armados, etcétera.

El legislador juega un papel importante en la dinámica nacional e internacional, inmerso en un cambio y replanteamiento de las relaciones entre la sociedad, el poder político y la economía. Así, es primordial que el Poder Legislativo disponga de expertos en las áreas a discutir, en el ámbito de la política interior (seguridad, educación, salud) y de la política exterior (comercio exterior, diplomacia). Si se cuenta con una legislación clara, producto de una buena técnica legislativa aplicada a cada materia, las autoridades judiciales y el Poder Ejecutivo no se confundirán al aplicarla, ya que se sustentan en las circunstancias reales del país, sea en materia laboral, impuestos, desarrollo ecológico, etcétera.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Es oportuno apuntar que el Congreso estadounidense, rebasado por las iniciativas legislativas por atender, pronto se dio cuenta de que ya no estaba en posición ni siquiera de plantear asuntos por insuficiencia de información, sobre todo en el terreno científico. Pronto reaccionó y se crearon, numerosas fuentes de información. Ahora, se dispone de consultas de grupos especiales de investigadores, así como de la Fundación Nacional Científica, que proporciona estadísticas y análisis sobre los créditos consagrados a la investigación y al desarrollo; por medio de la Comisión de Ciencia y de Astronáutica, el Congreso de los Estados Unidos ha firmado con la Academia Nacional de Ciencias, contratos experimentales de investigación, con el fin de mantener informado permanentemente al referido poder constitucional sobre los descubrimientos científicos; esta información abarca todos los campos de interés nacional, como el económico, social, cultural, inmigración, etcétera. Consecuentemente, para una mejor eficacia, las comisiones y subcomisiones de las cámaras del Congreso norteamericano desarrollan audiencias públicas. Puede tratarse de comisiones permanentes de una u otra cámara, de las comisiones mixtas de control; de los comités en donde los representantes de las dos cámaras se asocian en un esfuerzo para seguir y evaluar ciertas actividades del Ejecutivo, como los ingresos federales, la ayuda al extranjero, la energía atómica, etcétera.

Para un buen desenvolvimiento de sus tareas, estas comisiones cuentan con la facultad de hacer comparecer ante ellas, a los particulares y testigos que consideren necesarios; en el supuesto de no comparecer alguno de ellos, puede dar lugar a acusaciones ante los tribunales por el delito de *contempt of Congress*, penado con una fuerte multa y aun con prisión. Este sistema ofrece al órgano deliberante la posibilidad de un diálogo constante con los ciudadanos. La información que se obtenga es de gran utilidad para la opinión pública, pues gracias a esa confrontación se toma conciencia sobre el papel de estas asambleas y el interés de la nación. Por eso se dice que, este Congreso es el mejor organizado del mundo. Por su parte, el Parlamento de Gran Bretaña dispone de una comisión científica, que reúne a parlamentarios de las dos cámaras y representantes de organismos científicos del país. Esta comisión le permite obtener información autorizada sobre los problemas que le son sometidos y en los cuales interviene la ciencia. Igualmente, en Bélgica se creó el consejo Central de Economía desde 1848, así como el Consejo Nacional del Trabajo en 1952. De esta forma, varios países bajo diversos términos han creado comisiones consultivas; el fin es asesorar a los políticos.

Todo ello con el fin de que exista un sistema jurídico entendible y prevalezca un Estado de derecho, en el cual la ley se acate por los actores políticos, gobernantes y gobernados. Se busca la generación de desarrollo en todos los ámbitos (social, cultura, político, jurídico y económico). Los mexicanos necesitamos un Congreso de la Unión que legisle y revise la normatividad actual para que se genere un buen ambiente de desarrollo sustentable, inmerso en una seguridad jurídica para garantizar un Estado de derecho. Basta con revisar la gran cantidad de revistas mexicanas publicadas de forma semestral, trimestral, mensual o semanalmente, que reflejan una nueva cultura emprendedora por parte de jóvenes empresarios, investigadores y académicos, que reclaman un ambiente económico propicio para iniciar, consolidar y proyectar todo tipo de proyectos de desarrollo e inversión, como turismo, creación y compraventa de franquicias, comercio exterior, finanzas bursátiles, etcétera.¹⁶⁹ Este punto ha de imperar en la actualidad, pues infinidad de autores, como Elías Díaz¹⁷⁰ y Jesús Reyes Heróles,¹⁷¹ dicen que el Estado contemporáneo debe fortalecerse y dotarse de normas jurídicas necesarias para su sobrevivencia.¹⁷²

¹⁶⁹ Entre estas revistas mexicanas destacan la de *Mundo Ejecutivo*, *El Nuevo Inversionista*, *Ejecutivo de Finanzas*, *Certeza Económica*, *Expansión*, entre otras.

¹⁷⁰ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. ed., Madrid, Tauros, 1981, p. 23.

¹⁷¹ Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 15.

¹⁷² El orden jurídico-político va desde las formas primitivas (prácticas consuetudinarias) hasta el que tenemos hoy día. Ningún sistema legal se mantiene por sí mismo, por lo que es necesario la presencia del poder público. Se trata de subordinar la fuerza física al derecho hasta constituir su forma más elevada, que es el Estado, por medio del cual el hombre realiza de una mejor forma sus más altos valores existenciales. Así, en el Estado se obedece al derecho, no a las personas. Los que mandan lo hacen en tanto se sujetan al orden impersonal en que fundan sus disposiciones, y los que obedecen lo hacen a través de ese mismo orden legal.

El poder público se ejerce mediante funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, confiadas a órganos cuya actividad se encuentra delimitada por competencias. Éstas y la organización del gobierno se encuentran en la Constitución, que institucionaliza el poder del Estado, subordinado al derecho. Por tanto, la organización del poder del Estado comprende al poder constituyente, depositado en el pueblo y en los poderes constituidos. Así, el gobierno se conforma por el conjunto de órganos o individuos investidos de autoridad para cumplir los fines de la actividad estatal, entre ellos el Poder Legislativo, que actualmente ha de fortalecer su sistema de comisiones para cumplir su cometido constitucional. Cfr. Díaz, Elías, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate, 1984, p. 209; Weber, Max, *Estructuras del poder*, Buenos Aires Pléyade, 1977, p. 46; Jouvenel,

Consecuentemente, es cardinal eficientar el trabajo en comisiones, previendo la posibilidad de una concurrencia entre asamblea y comisiones, pues se reconocería un valor sustancial en el desarrollo de sus funciones. Por esta razón, el significado de estos órganos, su naturaleza y la relación pleno-comisiones adquieren mayor interés. Es decir, en el sistema político hay actores que interactúan de forma muy diversa, por lo que esto origina diferentes roles y estructuras. De ahí que el sistema de comisiones no es aislado, sino que presupone y comprende todo el poder estatal. Así, al referirse al trabajo en comisiones, ha de pensarse en el entorno político, económico, social, cultural, tanto nacional como internacional; de lo contrario, se encasillaría su función. De este modo, es imprescindible contar con las herramientas básicas de la técnica legislativa, para que el acto legislativo sea dotado de sus premisas esenciales al momento de emitir una norma jurídica (función constitucional trascendental del trabajo de las comisiones).

En la constitución lógica de la norma jurídica el lenguaje es trascendental. Ha de considerarse la claridad, concisión y brevedad, para evitar vacilaciones y atender a la armonía lingüística con el resto del ordenamiento jurídico. Precisamente, es imperioso el uso de programas y equipos de informática, con el fin de estar actualizados, contar con una base de datos sobre las disposiciones legales que se relacionan con las que se pretenden crear, modificar, adicionar o abrogar. Estimamos que si se siguen estos lineamientos, se podrían evitar repeticiones, contradicciones y remisiones, incluso, economizar tiempo y costos en el proceso de producción legislativa.

III. PROPUESTA PARA QUE LAS COMISIONES CUENTEN CON FACULTAD LEGISLATIVA

El procedimiento de aprobación de leyes por las comisiones ha sido aplicado en algunos países europeos, como Italia y España. Se pretendió otorgar amplios poderes legislativos a las comisiones parlamentarias, con el fin de limitar las posibilidades del gobierno para emitir decretos, leyes, como consecuencia quizá del abuso producido después de la primera y segunda guerras mundiales del siglo XX.

Bertrand de, *El poder*, 2a. ed., Madrid, 1974, p. 378; Apter, David, *Estudio de la modernización*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970, pp. 159 y ss; Kriele, Martín, *Introducción a la teoría general del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 20; Cordova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, 16a. ed., México, Grijalbo, 1990, p. 21.

Esta facultad legislativa de las comisiones puede considerarse hoy día como un procedimiento extraordinario en el cual el Pleno de la cámara delega a las propias comisiones la facultad para realizar la deliberación y aprobación definitiva de un proyecto de ley. La discusión y votación concluyen en las comisiones sin la intervención del pleno. Entonces, las comisiones se transformarían en entes redactores de normas jurídicas. Se trata de un procedimiento de delegación restringido a favor de estos cuerpos deliberantes, sobre todo en asuntos de menor importancia, cuya ventaja principal es la abreviación del procedimiento legislativo.

Surge la cuestión de distinguir entre materias legislativas importantes y menos importantes: quién decide si una materia pertenece a la primera categoría o a la segunda; quién delibera y aprueba unas leyes y quiénes otras, ya que las leyes de la primera categoría se discuten en el pleno de las cámaras.

Pudiera el pleno decidir qué materias son importantes. Para ello, se publicarían las iniciativas de ley; luego, distinguir las leyes con cierto peso político y aquellas que carecen de éste. En consecuencia, las primeras serían objeto de deliberación y aprobación en asamblea general, mientras que las segundas pasarían a ser asunto exclusivo de las comisiones, las cuales se encargarían de su aprobación. En este caso, el secretario de Estado relacionado con dicha iniciativa por su ámbito de competencia debería estar de acuerdo. Otra forma sería a través de una comisión especial para establecer dicha cuestión.

No se descartan objeciones que pudieran surgir,¹⁷³ pero las comisiones legislativas no son órganos diferentes de la asamblea, pues pertenecen a ella. La pretensión no es delegar la competencia legislativa en ningún órga-

¹⁷³ Se ha cuestionado el porqué de la delegación de la potestad legislativa en cuerpos colegiados distintos al órgano Legislativo; sobre cómo resolver el mandato jurídico-constitucional de la actuación conjunta entre las comisiones y el Pleno. Ello en virtud de que las comisiones no reflejan con exactitud la representación proporcional del pleno de la cámara, por lo que se afecta a los partidos pequeños (la representación de las minorías); incluso, se manipularía la clasificación de materias importantes y las que no son. Se argumenta que se originaría una excesiva especialización de los diputados y la posibilidad para que los intereses particulares de sectores minoritarios se impongan incontroladamente. Asimismo, se pone en entredicho la teoría de la representación y el sistema de partidos políticos, pues la creación de comisiones nunca podrá ser un fiel espejo del Pleno, tanto en su constitución como por razones de procedimiento. Consecuentemente, esto conllevaría una inflación legislativa de grandes proporciones, aprobándose demasiadas leyes de escasa calidad, hecho que originaría un desprestigio del Congreso de la Unión.

no externo, sino a un ente interno de la cámara: las comisiones. Por tanto, las impugnaciones que se pudieran formular son inexactas.

La reglamentación jurídica que organiza al Congreso de la Unión, a sus cámaras y la actividad de sus comisiones (órganos subordinados al Pleno), es aprobada por el propio órgano Legislativo federal, de acuerdo con la carta magna. En tal caso, se sugiere que en un apartado de la Ley Orgánica, el Reglamento Interior del Congreso General o de los debates de cada cámara en caso de emitirse, se establecieran las condiciones bajo las cuales qué leyes podrían aprobarse en las comisiones, excepto las reformas constitucionales, las cuestiones internacionales, las fiscales, las leyes orgánicas, las bases y presupuestos generales del Estado, entre otras. Incluso, si antes de la resolución definitiva hubiera alguna objeción para su deliberación y aprobación en comisiones, pudiera solicitarse que se turne al pleno.

Las comisiones legislativas actuarían como representantes del Pleno, pues sus miembros son parte de aquél. Dicha delegación no supone adjudicar a las comisiones una naturaleza diferente, sino incorporar la función legislativa en ellas, las cuales siempre estarán subordinadas al Pleno. Esta delegación de competencias legislativas a favor de las comisiones pudiera suponer un atentado grave contra el principio esencial de las formas de gobierno democrático: el de representación. Se argumentaría por qué se encomienda a un órgano subsidiario del pleno la facultad legislativa, por lo que se pondría en entredicho el poder y prestigio del pleno.

Estas razones no son de preocupación. La composición de las comisiones ofrece un perfil político-partidista a escala menor del pleno, ya que los grupos parlamentarios están representados en las comisiones con relación a su importancia numérica, lo que supone una proporcionalidad de los escaños del pleno. Por tanto, si el trabajo se transfiere a ellas es para lograr una mejor técnica legislativa, lo cual no significa que se sustituya de manera absoluta a las sesiones plenarias.

En nuestro país, hoy día existe una diversificación de las fuerzas políticas, con intereses distintos y aun contrapuestos. Este fenómeno ha de ser calificado positivamente como una expresión de carácter libre de la comunidad estatal, pues el bien común no debe considerarse como algo preestablecido, sino algo que puede alcanzarse a posteriori, resultado de un proceso dialéctico en el que intervienen las ideas e intereses de los grupos y partidos.

En este sentido, la representación política presupone la necesidad de solucionar los eventuales conflictos que en el procedimiento legislativo puedan surgir. Deben participar todos los sectores para manifestar sus respectivos intereses. Es ahí donde las comisiones obtienen su mayor valor, pues se propicia la crítica; las ideas y propuestas legislativas pueden ser consideradas con mayor atención, debido al ambiente personalizado que se inspira en estos órganos reducidos (en contraste con la atmósfera propia del pleno). Así, se realiza una profundización de las relaciones de representación entre los legisladores y sus electores, ya que es más fácil lograrse a través de contactos entre las propias comisiones y el público.

No debe dejarse de lado la influencia que ejercerían los grupos de presión sobre las comisiones, pues en éstas encontrarían una mejor interlocución que en el pleno, ya que pueden ofrecer apoyo técnico a los miembros de las comisiones. Pero esta influencia en una democracia no puede considerarse de perversa. Es necesaria esta participación en el procedimiento de producción normativa.

Frente a esa realidad, los actos de las comisiones son manifestaciones particulares y especializadas de las mismas cámaras. La tesis de la delegación encontraría su fundamento en la legislación interna del Congreso de la Unión, la cual deberá prever que los plenos de las cámaras deleguen en las comisiones legislativas proyectos de leyes, excepto las reformas constitucionales, los asuntos internacionales, las fiscales, las leyes orgánicas, bases y presupuestos generales del Estado. El pleno es el titular de la potestad legislativa, por lo que en cualquier momento puede revocar la delegación efectuada a las comisiones cuando el caso así lo amerite, con el fin de recabar mayor información para su discusión y análisis.

De ahí la importancia que las comisiones cuenten con apoyo técnico. Así, los legisladores no dependerían de la información y ayuda del exterior, tanto de los grupos de presión como de las secretarías de Estado o de ciertos sectores de la sociedad. De esta forma, la especialidad de las comisiones contribuiría a mejorar técnicamente las leyes. Igualmente, se ahorraría tiempo, trabajo y dispendio de recursos materiales, humanos y económicos. Esto da pauta a esa negociación que implican los acuerdos entre los grupos parlamentarios.¹⁷⁴

¹⁷⁴ El cuerpo técnico puede aumentar la capacidad del quehacer legislativo, con el fin de fomentar la magnitud decisoria de las cámaras, una mayor coordinación en las propias comisiones y el pleno. Esto no obsta para que el pleno sea el foro de opinión pública y el

Respecto a las leyes aprobadas en comisión, es importante subrayar que cualquiera de las materias que se legislen son normas de la misma naturaleza y jerarquía; son leyes primarias identificadas por la doctrina con la expresión de fuerza de ley. Las normas elaboradas mediante el procedimiento descentralizado serían verdaderas leyes formales; se incorporarían al ordenamiento jurídico con la misma fuerza que caracterizan a las aprobadas en el pleno. Ambas ocuparían el mismo lugar en la jerarquía constitucional.

escenario de las grandes discusiones sobre el Estado. De lo que se trata es que las comisiones alcancen el grado de poder que les corresponde (como en Estados Unidos y España), al concentrar en ellas la influencia legislativa para convertirse en el centro de esta actividad. Cualquiera que sea el sentido en el que se potencie la autonomía de estos cuerpos deliberantes podrán actuar con mayor responsabilidad en el procedimiento legislativo, pues se contrarrestará la ausencia de los diputados a sus respectivas sesiones; se eliminará el continuo reproche del compadrazgo en la medida en que los medios participen de los debates en comisiones. Esto refuerza el principio representativo, contemplado en el texto constitucional. La comisión es el órgano legislativo manifestado como pleno y como cuerpo deliberante, es decir, interviene en una doble faz activa del proceso de producción normativa. Esta delegación legislativa a favor de dichos órganos no supone ningún peligro, sino un fortalecimiento de la democracia representativa.