

CAPÍTULO SÉPTIMO

LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

I. Introducción	215
II. La función legislativa	216
A. El proceso legislativo ordinario	216
a. Iniciativa	216
b. Discusión	219
c. Aprobación	220
d. Sanción	221
e. Promulgación	222
f. Publicación	222
g. Fecha en que inicia su vigencia	222
B. El proceso legislativo para realizar reformas a la Constitución	224
III. La función financiera o presupuestaria	226
IV. La función administrativa	229
V. La función de control	233
VI. La función de orientación o de dirección política	239
VII. La función jurisdiccional	241

CAPÍTULO SÉPTIMO LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

I. INTRODUCCIÓN

Por función parlamentaria se entiende la acción propia del Congreso —Cámara de Diputados y Cámara de Senadores—, que se traduce en sus facultades para realizar actos de distinta naturaleza y que, por denominarse Poder “Legislativo”, éstos no tienen por qué ser exclusivamente legislativos. También puede llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley;¹ actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, pero que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa; actos que verifiquen, analicen o controlen la actividad del gobierno;² actos para establecer y percibir contribuciones; actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos,³ entre otros.

Por lo anterior, el Poder Legislativo realiza actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias, de dirección política, etcétera.

1 Cfr. Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 149.

2 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 23.

3 Cfr. Manzella, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, p. 261. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 245.

Al respecto, en muchos de los casos, podemos afirmar que un acto administrativo es, al mismo tiempo, de control, o que es de control y la vez jurisdiccional, es legislativo pero también de control, etcétera.

II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa del Congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.⁴ Este proceso, por lo general, es ordinario y consiste en la formación o creación de leyes o decretos. Sin embargo, debido a que nuestra Constitución es escrita y rígida, ésta requiere para su reforma de una tramitación especial o de un proceso legislativo en muchos aspectos distinto y más difícil que el ordinario.

A. *El proceso legislativo ordinario*

El proceso legislativo ordinario se encuentra regulado por la Constitución en su artículo 72, en relación con el 71 y 122 constitucionales, así como en la LOCG, en el RIC y en el Código Civil. Éste tiene en otros países por lo general seis etapas, pero en México consideramos que está compuesto por siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y iniciación de vigencia.

a. *Iniciativa*

La iniciativa, como primera etapa del proceso legislativo, se encuentra regulada específicamente en el artículo 71 constitucional, considerada como el acto a través del cual el presidente de la República, los diputados o los senadores del Congreso de la Unión,⁵

⁴ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8ª ed., trad. Roberto J Vernengo, México, 1995, pp. 243-246.

⁵ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 36 ed., México, Porrúa, 1984, p. 54.

así como las legislaturas locales de los estados de la Federación someten a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto; es decir, en esta etapa se inicia el proceso de formación o creación de leyes o decretos.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, quienes tienen facultad para iniciar leyes y decretos son el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los estados.⁶ Sin embargo, el artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ de la Constitución faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.⁷

De forma exclusiva, el presidente de la República tiene la facultad de presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública.

El Poder Judicial federal no tiene la facultad de iniciativa de ley; sin embargo, en algunos estados de la República, el Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia sí cuenta con la facultad de presentar proyectos de ley o decreto ante su Legislatura o Congreso local sobre su respectivo ramo; por ejemplo, así lo contempla el artículo 57 de la Constitución del estado de Baja California Sur de 1975. En otros países, también se presenta esta posibilidad; por ejemplo, en Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Los ciudadanos tienen, de forma directa, el derecho de iniciar leyes en su legislatura local denominada como “iniciativa popular”; por ejemplo, en Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz. En otros países, se presenta

⁶ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Comentario al artículo 71”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 7ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, t. II, pp. 756 y ss.

⁷ Cfr. Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, septiembre de 1996, pp. 110 y 114.

dicha posibilidad; por ejemplo, en Colombia, Cuba, Venezuela, España y Italia.⁸ Pero en México, a nivel federal, no se contempla en la Constitución; sin embargo, existe una vía indirecta como lo veremos más adelante.

¿Qué significa la iniciativa de ley? Es el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, por medio del cual o de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. La iniciativa de decreto se refiere al derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular; es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, personas, corporaciones o establecimientos; por ejemplo, las relativas al otorgamiento de licencias al Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar un presidente de la República provisional, interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios o a aceptar una condecoración de un gobierno extranjero, entre otros.

Los particulares, por vía indirecta, así como las corporaciones o autoridades, que no tienen expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, pueden, conforme al artículo 61 del RIC, en relación con los artículos 8 y 35, fracción V de la Constitución, entregar toda petición ante cualquiera de las Cámaras del Congreso. El trámite de dichas peticiones es el siguiente:

El presidente de la Cámara ante la que se presentó la petición la tomará directamente a la Comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema de que se trate, que la estudiará, y resolverá, a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración. Si se resuelve en sentido afirmativo, será presentada la iniciativa por los diputados o senadores como suya. Si el dictamen es desfavorable, la Cámara, a través de una votación, desechará

8 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Porrúa, Cámara de Diputados, 1994, t. VII, pp. 669-678. Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Iniciativa legislativa popular", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, núm. 19, 1996, pp. 35 y 36.

la proposición. Si la Asamblea vota en contra del dictamen, la petición será devuelta a la Comisión para su nuevo estudio y dictamen.

En relación a este punto, recientemente existe la costumbre, en cuanto a materias de importancia, de que el presidente de la República realice un periodo de audiencias públicas para que la población opine antes de que él presente la correspondiente iniciativa al Congreso de la Unión, tal fue el caso de la iniciativa de Ley de Cultura y Derechos Indígenas, presentada en 1996, pero aún no aprobada.

Las iniciativas del presidente de la República, de las legislaturas de los estados, así como las de las diputaciones de los mismos podrán ser presentadas ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas; en este caso, la iniciativa necesariamente tendrá que ser presentada ante la Cámara de Diputados. Éstas pasarán a la Comisión que corresponda, de acuerdo con la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen.⁹

Por otro lado, uno o varios diputados o senadores pueden presentar sus iniciativas que, por costumbre, lo hacen ante sus respectivas Cámaras; sin embargo, no existe disposición que los obligue a ello. De tal forma, se desprende que pueden presentarla ante cualquiera de las Cámaras.

b. *Discusión*

La discusión es la segunda etapa del proceso legislativo ordinario, considerada como el acto por medio del cual las Cámaras del Congreso de la Unión deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas.¹⁰ Dicha etapa se encuentra regulada por el artículo 72, en relación con el 63 de la Constitución.

9 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Comentario al artículo 71", pp. 756 y ss.

10 Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, p. 54.

Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de ley o decreto, es necesario el quórum de reunión: más de la mitad del total de sus miembros: doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores respectivamente.

El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra.

Un miembro de la Comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del plero la iniciativa.

El autor y los que dictaminaron pueden hablar más de dos veces y los otros miembros, sólo en dos ocasiones todos ellos pueden intervenir hasta por treinta minutos.

El presidente de la Cámara, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto; si es así, se procederá a realizar la votación. Si no está colmado o satisfecho plenamente el asunto, continuará la discusión una persona a favor y otra en contra, para después preguntar nuevamente si ha quedado agotado el tema (artículos 95 al 134 del RIC).

c. *Aprobación*

La aprobación es el acto por el que las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto de forma total o parcial.¹¹

Las votaciones sobre un proyecto de ley o decreto serán siempre nominales; es decir, después de discutirse el proyecto en conjunto, cada miembro de la Cámara deberá ponerse de pie y pronunciar en voz alta su nombre y apellido, así como la expresión “sí” o “no”, al mismo tiempo, un secretario apuntará los que aprueben y otro, los que reprueben. Asimismo, en un segundo momento, cada miembro de la Cámara deberá repetir nuevamente la operación anterior, pero respecto de cada uno de los preceptos del proyecto (artículos 147 y 148 del RIC).

11 *Cfr. idem*

La ley discutida y aprobada por ambas Cámaras será enviada al Ejecutivo.

Si el proyecto de ley o decreto es desechado en la Cámara de origen, no podrá presentarse en las sesiones ordinarias del correspondiente año; es decir, dicho proyecto no pasará a la Cámara revisora y ésta no lo conocerá. Pero si ésta pasa a la Cámara revisora, lo analiza y desecha en su totalidad, el mismo volverá a la Cámara de origen con las observaciones que se hubiesen hecho, ésta lo examinará de nuevo, y, si lo aprobara a través de la votación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes —por lo menos ciento veintiséis diputados o treinta y tres senadores respectivamente—, el proyecto volverá a la Cámara revisora, quien lo tomará nuevamente en consideración y, si a través de la votación de la mayoría absoluta de los miembros presentes lo aprobase, se enviará al Ejecutivo (artículo 72 constitucional, en relación con el 158 del RIC).¹²

d. Sanción

La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo;¹³ es decir, por el presidente de la República. Si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el presidente de la República no le hace observaciones, mandará a publicar inmediatamente la ley o decreto. Sin embargo, si durante el lapso para la remisión de un proyecto concluyeran las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso se reúna.

En esta etapa se encuentra la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, que se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto. La finalidad del veto es, primero,

¹² Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Comentario al artículo 72”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, pp. 72 y ss.

¹³ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, p. 55.

que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, segundo, evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario, y tercero, que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso. Si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado total o parcialmente por el presidente de la República, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, que nuevamente lo discutirá y aprobará con el voto de las dos terceras partes del número total de votos, y pasará de nuevo a la Cámara revisora, que lo tendrá que aprobar también por las dos terceras partes del total de número de votos. Si éste es el caso, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente (artículo 72 de la Constitución).

e. *Promulgación*

La promulgación es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.¹⁴ Para tal efecto, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.

f. *Publicación*

La publicación es el acto a través del cual, una vez aprobada la ley, sancionada y promulgada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. El medio que tiene el poder público para dar a conocer una ley o un decreto es el *Diario Oficial de la Federación*.

g. *Fecha en que inicia su vigencia*

Conforme el artículo 21 del Código Civil, las leyes y demás disposiciones de observancia general obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación, excepto cuando entren en

¹⁴ Cfr. *idem*. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario al artículo 72", pp. 765 y ss. Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Lógica parlamentaria*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1996, pp. 172-174.

vigor en otra fecha —día o año— que señalen los artículos transitorios.¹⁵

Para la reforma o derogación de las normas jurídicas, se realizarán los mismos trámites o actos que para su formación; es decir, la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación, publicación e iniciación de la vigencia (artículo 72, inciso f, en relación con el artículo 64 del RIC).

En Inglaterra, en el proceso legislativo, es el gobierno quien presenta las iniciativas de ley y raramente lo hacen los diputados de la Cámara de los Comunes; además, la misma no tiene esta facultad cuando se trata de gastos públicos. En ese país, para la discusión y aprobación de proyectos de ley, se realizan las siguientes etapas: una primera lectura del proyecto; una segunda lectura y se discute de manera general; se discute en la Comisión, en donde se analizan los detalles y las enmiendas; se realiza la discusión del informe de la Comisión, y una tercera lectura.¹⁶

Como toda Cámara Baja, la Cámara de los Comunes conoce exclusivamente de las iniciativas de leyes de presupuesto y las relativas a la materia fiscal.

En el Congreso norteamericano, tanto las comisiones permanentes como las subcomisiones realizan la función legislativa; es decir, el estudio y la elaboración de las proposiciones de ley, siendo el pleno de cada una de las Cámaras del Congreso quienes las aprueban. En este supuesto, si existiese discrepancia en éstas, se constituirá una Comisión conjunta para que resuelva. Después de ser aprobada, se envía al presidente para su sanción y promulgación.¹⁷

El Parlamento francés tiene la facultad de iniciar y aprobar las leyes. Sobre las mismas, las materias sobre las que puede legislar

15 Cfr. *idem*

16 Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 260.

17 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la, "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, pp. 984 y 985. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992, pp. 78-81 y 86.

están determinadas por la Constitución, pero las que no se encuentren comprendidas en ella serán competencia del presidente de la República y del primer ministro.¹⁸

Es facultad del Parlamento canadiense realizar el proceso legislativo; sin embargo, cuando se trata de ciertas reformas constitucionales, a solicitud del Parlamento, las realizará el Parlamento británico. Asimismo, pueden delegar facultades legislativas, y a la Cámara de los Comunes le corresponde iniciar proyectos de ley en materia de contribuciones y del gasto de fondos públicos.¹⁹

Respecto de la función legislativa en Chile, existe el derecho de veto del presidente de la República casi totalmente insuperable, ya que este último puede, si las Cámaras objetan algún proyecto de ley elaborado por él, someterlo a la ciudadanía para que ésta decida.²⁰

B. El proceso legislativo para realizar reformas a la Constitución

La Constitución norteamericana de 1787 establece que, para reformar la Constitución, es necesario que la iniciativa sea aprobada por el Congreso federal en primer término, con una mayoría calificada; después, se turna a las legislaturas de las entidades federativas para que la aprueben la mayoría de éstas. Éste es el sistema que tiene México²¹ en el artículo 135 constitucional. Su

18 Cfr. Lucas Verdú, Pablo, "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del gobierno ante el Senado?)", en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Madrid, Labor, 1978, p. 365. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, pp. 111 y ss.

19 Cfr. Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelandia)*, México, UNAM, 1976, pp. 87, 161-163, 167, 169, 170, 179, 180, 186-193, 196 y 197. Ouellet, André, "El actual proceso de la reforma constitucional", *Canadá en transición*, México, UNAM, 1994, p. 118. Rhéaume, Jean, "L'accès aux documents du Cabinet en vue du contrôle parlementaire des finances publiques: deuxième épisode de l'affaire Vérificateur général du Canada", *Revue Générale de Droit*, Montreal, Wilson & Lafleur Itée, junio de 1988, pp. 445-477.

20 Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 296 y ss.

21 Cfr. Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 135", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, pp. 1,370 y ss.

procedimiento debe ser más o menos complicado, diferente al ordinario, ya que se propicia que la norma jurídica sea efectiva y opere en la realidad, porque no se elaborará precipitadamente. El órgano que conoce de la misma se le denomina Poder Constituyente Permanente, Constituyente derivado, órgano reformador de la Constitución u órgano revisor de la Constitución, y está compuesto por el Congreso General y las legislaturas de los estados.²² Este órgano está facultado para derogar (suprimir), adicionar (incluir) o modificar; es decir, es competente para reformar los artículos de la Constitución. Sin embargo, tiene dos limitaciones: primero, que no tiene facultad para dictar una nueva norma fundamental y, segundo, aunque no existe expresamente, no debe derogar una garantía individual, porque ésta es un derecho humano ya reconocido como un derecho fundamental.

El procedimiento para reformar la Constitución, de acuerdo con el artículo 135, en relación con el 71 y 122 constitucionales, es el siguiente:

1. El presidente de la República, los diputados, los senadores o las legislaturas locales de los estados podrán presentar iniciativas de “leyes”²³ ante el Congreso de la Unión. Nosotros incluimos, de acuerdo con el artículo 122, fracción V, inciso ñ, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero exclusivamente ésta tiene iniciativa de “ley” en materias relativas al Distrito Federal;²⁴

2. Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de reforma, es necesario, en cada una de ellas, un quórum de reunión de más de la mitad del número total de sus miembros: doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores respectivamente (artículo 63 constitucional);

3. Posteriormente, se realizará la discusión, primero, en la Cámara en que se hubiese presentado la iniciativa, para lo cual el

²² Cfr. Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa, 1977, pp. 143 y 144.

²³ La doctrina ha interpretado que la facultad para iniciar leyes debe aplicarse también como iniciativa de reforma constitucional, ya que en sentido estricto no se podría reformar la Constitución. Cfr. *ibidem*, p. 152.

²⁴ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de agosto de 1996.

presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra. El autor de la iniciativa o un miembro de la Comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del pleno el asunto. El presidente, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto; si es así, se procederá a realizar la votación.

4. La votación será nominal, aprobando en lo general y por artículos. El miembro en turno dirá, de pie y en voz alta, su nombre completo y el sentido de su voto. La Secretaría computará los votos (artículos 147 y 148 del RIC);

5. Para su aprobación, será necesario un quórum de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, por lo menos ciento sesenta y siete diputados, y de la Cámara de Senadores, un mínimo de cuarenta y tres senadores;

6. Posteriormente, se necesitará de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, y

7. El Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente hará el cómputo de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la reforma.²⁵

III. LA FUNCIÓN FINANCIERA O PRESUPUESTARIA

La función financiera o presupuestaria fue la primera función de la institución parlamentaria, ya que ésta surgió en Inglaterra en 1297. Posteriormente, en el siglo XIV, aparecieron las funciones legislativa, jurisdiccional, de control y administrativa que, al igual que la primera, prevalecen hasta nuestros días.²⁶

Actualmente, la función financiera se refiere a que el Congreso —Parlamento o Asamblea— está facultado para establecer con-

²⁵ Cfr. Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, pp. 152 y 153. Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 135. Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 135", pp. 1,370 y ss.

²⁶ Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1988, p. 44.

tribuciones que tengan por objetivo el bienestar general.²⁷ La misma se manifiesta en los siguientes actos o facultades establecidas en la Constitución:

1. El Congreso está facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto (artículo 73, fracción VII);

2. El Congreso podrá elaborar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; aprobar esos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional o externa; y aprobar de forma anual los montos de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público, y que deberán incluirse en la Ley de Ingresos (artículo 73, fracción VIII, en relación con el 122, apartado “A”, fracción III);

3. También el Congreso está facultado para aumentar o disminuir las dotaciones de los empleos públicos de la Federación (artículo 73, fracción XI);

4. Conforme al artículo 73, fracción XIV, el Congreso sostendrá al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales;

5. El Congreso podrá establecer Casas de Moneda y dictar las reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera (artículo 73, fracción XVIII);

6. Podrá sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, museos, bibliotecas, entre otros, 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);

7. El Congreso está facultado para establecer contribuciones respecto del comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales —minerales y aguas—; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados, y contribuciones especiales en relación a la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos,

²⁷ Cfr. Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, p. 188.

gasolina y otros productos 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, párrafo 4 y 5);

8. A la Cámara de Diputados, como facultad exclusiva, le corresponde examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior (artículo 74, fracción IV);

9. La Cámara de Diputados contará con la Contaduría Mayor de Hacienda para examinar las cantidades gastadas, las partidas respectivas del Presupuesto, así como la justificación de los gastos hechos (artículo 74, fracciones II y IV);

10. La Cámara de Diputados tiene la obligación de determinar anualmente en el Presupuesto la retribución de los empleos públicos de la Federación establecidos por ley; en caso de no hacerlo, se considerará la retribución señalada en el Presupuesto del año anterior (artículo 75, en relación con el 127 constitucional);

11. Ambas Cámaras del Congreso podrán dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior (artículo 77, fracción I);

12. El Congreso está facultado para autorizar que las legislaturas de los estados establezcan derechos de tonelaje, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (artículo 118);

13. Corresponde al Congreso legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (artículo 122, apartado "A", fracción III, en relación con el artículo 73, fracción VIII), y

14. El Congreso puede 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).

En Inglaterra, la función financiera anteriormente le correspondía a la institución representativa; ahora, casi el monopolio lo tiene el gabinete, ya que los ingresos que recibe el gobierno no necesitan de autorización anual, con excepción del *income-tax*. Sin embargo, la Cámara de los Comunes puede adoptar una decisión en

contra. Los únicos que tienen iniciativa financiera son los ministros parlamentarios.

IV. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

El Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente pueden llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley,²⁸ los cuales son los siguientes con base en los preceptos constitucionales:

1. La Cámara de Diputados y la de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente designarán, a propuesta del Ejecutivo federal, a los magistrados de los tribunales en materia agraria (artículo 27, fracción XIX);

2. La Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente aprobará o no la designación que haga el presidente de la República del gobernador o director del Banco Central de México (artículo 28);

3. El Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente está facultado para 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 funciones²⁹ (artículo 37, fracciones II, III y IV);

4. La Cámara de Diputados o, en sus recesos, la Comisión 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);

5. El Congreso está facultado para asignar al estado del Valle de México, cuando cambie la residencia de los Poderes de la Unión

²⁸ Cfr. Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, p. 149.

²⁹ Al respecto, se tiene la intención de reformar en 1997 el artículo 37, para que los mexicanos no estén obligados a solicitar tal autorización en determinados casos, debido a que es una disposición del constituyente de 1917 que tuvo su razón de ser por las constantes invasiones a nuestro país y por el temor de que alguien las promoviera. Cfr. Zárate Vite, Arturo, "'Quita tiempo' avalar el uso de preesas", *El Universal*, México, 5 de enero de 1997.

y la capital de los Estados Unidos Mexicanos, los límites y extensión del mismo (artículo 44);

6. El Congreso tiene facultades para aprobar los convenios amistosos entre los estados sobre sus respectivos límites (artículo 46);

7. Al instalarse las Cámaras, deben compeler a los ausentes a que concurren y, si éstos no lo hiciesen, el presidente de la Mesa Directiva llamará a los suplentes (artículo 63);

8. Las Cámaras están facultadas para que, a través de acuerdo, pongan término al periodo de sesiones ordinarias antes de las fechas indicadas (artículo 66);

9. Las Cámaras tienen la facultad de cambiar su residencia y suspender sus sesiones durante más de tres días, pero con el consentimiento de la otra (artículo 68);

10. El Congreso está facultado para admitir nuevos estados a la Unión, formar nuevos estados dentro de los existentes; para cambiar la residencia de los Poderes de la Unión, y para conceder licencia al presidente de la República (artículo 73, fracciones I, III, V y XXVII);

11. La Cámara de Diputados dará a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que haga el TE (artículo 74, fracción I);

12. Le corresponde a la Cámara de Diputados nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74, fracción III);

13. El Senado o, en sus recesos, la Comisión Permanente ésta facultado para ratificar los nombramientos de procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules, jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo (artículo 76, fracción II, en relación con el 79, fracciones V y VII, en relación con el 89, fracciones III, IV, V, IX y XVI, y con el 102, apartado "A");

14. La Cámara de Senadores dará su autorización al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional (artículo 76, fracción III);

15. La Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente dará su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de Guardia Nacional (artículo 76, fracción IV, en relación con los artículos 79, fracción I, y 89, fracción VII);

16. La Cámara de Senadores tiene la facultad de nombrar, en caso de desaparición de los poderes constitucionales en un determinado estado, a un gobernador provisional de una terna que elaborará el presidente (artículo 76, fracción V);

17. La Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente designará a los ministros de la SCJN de la terna que presentará el presidente de la República, y autorizará las solicitudes de renuncia o licencia de los mismos (artículo 76, fracción VIII, en relación con el 79, fracción VII, 89, fracción XVIII, 96 y 98);

18. La Cámara de Senadores podrá nombrar, remover y recibir la protesta del jefe de gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución (artículo 76, fracción IX, en relación con el 122);

19. Cada una de las Cámaras puede comunicarse con la otra, por medio de sus Comisiones; nombrar a los empleados de su respectiva secretaría, y expedir la convocatoria de elecciones para cubrir las vacantes de mayoría relativa (artículo 77, fracciones II, III y IV);

20. Cada Cámara, en la clausura de los periodos de sesiones ordinarias, nombrará a los integrantes —diecinueve diputados y dieciocho senadores— de la Comisión Permanente y sus sustitutos (artículo 78);

21. El Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente, recibirá la protesta del presidente de la República (artículo 79, fracción II, en relación con el 87);

22. Durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente recibirá las iniciativas de ley y propuestas dirigidas a las Cámaras, y las turnará a las Comisiones de la Cámara a las cuales se dirijan (artículo 79, fracción III);

23. La Comisión Permanente acordará la convocatoria a sesiones extraordinarias (artículo 79, fracción IV, en relación con el 89, fracción XI);

24. La Comisión Permanente está facultada para conceder licencia al presidente de la República hasta por treinta días y nombrar al interino que supla dicha falta (artículo 79, fracción VI, en relación con el 85);

25. La Comisión Permanente puede resolver sobre las solicitudes de licencia que le presenten los diputados o senadores (artículo 79, fracción VIII);

26. Si el presidente de la República falta durante los dos primeros años de su encargo, el Congreso está facultado para nombrar a un presidente interino y expedir la convocatoria para la elección de un presidente que deba concluir el periodo respectivo. Si el Congreso no está en sesiones, la Comisión Permanente nombrará a un provisional y convocará a sesiones extraordinarias para realizar lo anterior. Si la falta ocurre durante los últimos cuatro años, el Congreso nombrará a un sustituto, si no está en sesiones, la Comisión Permanente nombra a uno provisional, para después convocar a sesiones y, en este caso, ya reunido el Congreso, designará a ese sustituto (artículos 84 y 85);

27. La Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente, a propuesta de la SCJN, aprobará los nombramientos de los magistrados electorales del TE por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara (artículo 99, fracción IX, constitucional);

28. La Cámara de Senadores ésta facultada para designar a dos de los siete miembros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), y

29. El Congreso está facultado para establecer un organismo de protección de los derechos humanos (artículo 102, apartado "B").³⁰

³⁰ Cfr. Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

V. LA FUNCIÓN DE CONTROL

El Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente a través de diversos actos comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno; es decir, que tiene como tarea efectuar un control político, basado en que “la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano”.³¹

Las facultades de control del Congreso de la Unión, de sus Cámaras o, en sus recesos, de la Comisión Permanente sobre el Ejecutivo³² que establece la Constitución son:

1. El Congreso podrá aprobar la suspensión de las garantías y dar su autorización al presidente de la República para legislar en este caso (artículo 29, en relación con el 49 de la Constitución);

2. El Congreso puede facultar al Ejecutivo para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación (artículo 131, en relación con el 49);

3. El Congreso recibirá y analizará el informe escrito que presente el presidente de la República, el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias (artículo 69, en relación con los artículos 65 y 66);

4. El Congreso autorizará mediante la Ley de Ingresos los recursos económicos con los que puede contar el Ejecutivo (artículo 73, fracción VII);

5. El Congreso de la Unión podrá aprobar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, así como aprobar los mismos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (artículo 73, fracción VIII);

31 Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, Cortes Generales, núm. 1, 1985, p. 89.

32 Para abundar sobre este tema, *cfr.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*.

6. El Congreso está facultado para aprobar anualmente los montos de endeudamiento; crear o supervisar empleos públicos de la Federación, y aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 73, fracción XI);

7. El Congreso podrá declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (artículo 73, fracción XII);

8. El Congreso está facultado para conceder licencia al presidente, así como designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto o interino; aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República (artículo 73, fracciones XXVI y XXVII), y calificar en caso de que el presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que lo hace (artículo 86);

9. La Cámara de Diputados, a través de su Comisión de Vigilancia, da seguimiento al funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74, fracciones II y IV, en relación con el artículo 111); asimismo examina, discute y aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos (artículo 74, fracción IV, en relación con los artículos 73 y 75);

10. La Cámara de Diputados está facultada para revisar la Cuenta Pública del año anterior con el propósito de conocer y comprobar la gestión financiera, verificando si ésta se ha ajustado o no a lo señalado en el presupuesto correspondiente (artículo 74, fracción IV);

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

12. A la Cámara de Senadores le corresponde ratificar los nombramientos de procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, consu-

les, jefes superiores del Ejército que realice el Ejecutivo (artículo 76, fracción II, en relación con el 89, fracciones III, IV, XVII y con el artículo 79, fracción VII);

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

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

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

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

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

18. Las Cámaras pueden hacer comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, jefes de departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93);

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

20. La Cámara de Diputados está facultada para declarar la procedencia de la acusación por responsabilidad penal de los

servidores públicos, y ponerlos a disposición de los tribunales ordinarios (artículo 111, relacionado con el 74 constitucional); asimismo, conocerá de la responsabilidad penal del presidente de la República y después conocerá el Senado, quien dictará sentencia (artículo 111, en relación con el 110).

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

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

23. Por último, a la Comisión Permanente, cuando la Cámara de Senadores esté en receso, le corresponde dar su autorización para que el presidente de la República disponga de la Guardia Nacional (artículos 76, fracción IV y 79, fracción I); recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República que le someta el Ejecutivo federal; conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar el interino que lo supla; y podrá ratificar o no los nombramientos que haga el presidente de la República respecto de los ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército respectivamente (artículo 79, fracciones II, V, VI y VII, en relación con el artículo 89, fracciones III, IV, V, IX, XVI, XVIII).³³

³³ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, McGraw Hill, 1995, así como sus reformas del 21 de agosto de 1996. Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Cámara de los Comunes británica desempeña la mayor parte de los actos de control, por citar algunos ejemplos; la moción de censura, que puede tener como sanción la exigencia de responsabilidad colectiva del gobierno; la cuestión de confianza; los debates y discusiones del presupuesto; los debates sobre el contenido del discurso al Trono que inaugura cada Parlamento; el examen del presupuesto; el examen de los gastos; crear comisiones de investigación; una Comisión especial examina las cuentas de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos; así como realizar la hora de ruegos y preguntas a los ministros.

En cuanto a las funciones de la Cámara de los Lores, a pesar que el número de miembros ha ido considerablemente en aumento, sus funciones han disminuido debido a que esta Cámara ha perdido importancia en la vida política de Inglaterra; sin embargo, tiene como principal función la legislativa. Asimismo, llevan a cabo ciertos actos de control; por ejemplo, la *question time*.³⁴

Entre otras funciones, el Congreso norteamericano realiza diversas actividades en relación a la materia fiscal; presupuestaria; monetaria; crediticia; de defensa; comercio; organización judicial; comunicaciones, así como ciertas actividades de control; por ejemplo, aprobar o no el nombramiento de cargos públicos; ratificar o no los tratados internacionales, y autorizar o no la contratación de créditos.

El Senado francés realiza la función de control pero en menor grado que la Asamblea Nacional, a esta última le corresponde

34 Cfr. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, p. 435. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, pp. 42-46. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1983, pp. 301 y ss. y 347 y ss. Escamilla Hernández, Jaime, "Gobierno de gabinete en la Gran Bretaña", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma de México, núm. 23, enero-abril de 1993, pp. 185 y 186. Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991, pp. 135 y 136. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 250. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 206 y 207. David, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, trad. de Pedro Bravo Gala, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 2,887 y 2,888. *Parliament*, 2ª ed., Londres, HMSO, 1994, pp. 31 y 32.

realizar las actividades más importantes en esta materia: la moción de censura y la cuestión de confianza.

En Italia destacan: la moción de censura no constructiva (artículos 90 y 95), la moción de confianza, el examen del presupuesto, la conversión de los decretos-leyes, las preguntas, las interpelaciones, las Comisiones de Encuesta o de Investigación, los informes del Tribunal de Cuentas proporcionados al Parlamento, la ratificación o no de tratados internacionales, la autorización o no al gobierno para declarar la guerra y la aprobación o no del presupuesto anual.³⁵

La Cámara de los Comunes canadiense tiene la facultad de controlar la actividad del gobierno a través de la moción de censura —colectiva o individual— y de la emisión de un voto de censura, mientras que el Senado puede hacer modificaciones a las leyes financieras.³⁶

El Congreso Nacional chileno, en sesión conjunta, aprobará o rechazará los tratados internacionales; se pronunciará respecto al establecimiento del estado de sitio; y, cuando el cargo de presidente de la República quede vacante a menos de dos años de las siguientes elecciones, el Congreso elegirá al presidente, pero, en este supuesto, el último sólo durará en el cargo noventa días.³⁷

35 Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la, "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", pp. 984 y 985. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, pp. 78-81, 86, 111 y ss. y 168-172. Lucas Verdú, Pablo, "El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del gobierno ante el Senado?)", pp. 361 y 362. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 404 y 405. Spagna Musso, Enrico, *Dirito costituzionale*, Padua, 1981, pp. 300 y ss.

36 Cfr. Rhéaume, Jean, "L'accès aux documents du Cabinet en vue du contrôle parlementaire des finances publiques: deuxième épisode de l'affaire Vérificateur général du Canada", pp. 445-477.

37 Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", pp. 296 y ss. Cea Egaña, José Luis, "Implicancias constitucionales de la reducción del periodo presidencial", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 20, núms. 2 y 3, t. I, mayo-diciembre de 1993, pp. 223 y ss.

VI. LA FUNCIÓN DE ORIENTACIÓN O DE DIRECCIÓN POLÍTICA

La función de dirección política parlamentaria se refiere a que el Congreso participe en la determinación de los objetivos de la política nacional y seleccione los instrumentos para alcanzarla. Es la delimitación de los objetivos globales que deben alcanzarse o de actuaciones puntuales que deben desarrollarse; es decir, se preocupa por lo que ha de realizarse, condicionando la acción del gobierno para determinados fines y estableciendo obligaciones que éste debe cumplir.³⁸ Esta función se manifiesta en los siguientes actos o facultades constitucionales:

1. De acuerdo con el artículo 3, fracción VIII, el Congreso expedirá leyes que se destinen a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas a ese servicio público;³⁹

2. En relación al artículo 25 de la Constitución, relativo a la rectoría del desarrollo integral, el Estado es el propietario de las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 constitucional. Sin embargo, éste puede participar también en áreas prioritarias; es decir, aquéllas tendentes a satisfacer los intereses nacionales y las necesidades populares. Para la regulación de las mismas, existe la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que fue aprobada por el Congreso en 1986. Con lo cual, a través de la Constitución y de las leyes, se determinará cuáles serán las áreas estratégicas y prioritarias.⁴⁰ Lo anterior, en relación con el artículo 73, fracción X;

3. El artículo 26 de la Constitución se refiere a la planeación nacional, que será democrática.

La Constitución nos remite a la legislación ordinaria para conocer los procesos a través de los cuales deben canalizarse las aspiraciones sociales. Con lo cual, es la Ley de Planeación de

³⁸ Cfr. Manzella, Andrea, *El Parlamento*, pp. 261 y ss.

³⁹ Cfr. Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 8.

⁴⁰ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, "Comentario al artículo 25", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 8ª ed., México, Porrúa, UNAM, t. I, pp. 307-314.

enero de 1983 la que establece que existirá un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la APF. Conforme a dicha ley, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el de 1989-1994 y el de 1995-2000. Al respecto, la Ley de Planeación señala en su artículo 5 la participación del Congreso General. Éste hará las observaciones que considere pertinentes para su instrumentación. Por último, el artículo 7 de la ley prescribe la obligación de los secretarios de Estado y del jefe de gobierno del Distrito Federal de entregar sus informes anuales sobre el estado de cuenta de sus respectivos ramos, y los avances que han tenido en relación al Plan Nacional de Desarrollo;⁴¹

4. De acuerdo con el artículo 28 constitucional, el Congreso expedirá leyes para regular las condiciones sobre las cuales debe prestarse el servicio público concesionado. Asimismo, debe fijar los precios máximos de los productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular;⁴²

5. De acuerdo con el artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, el Congreso está facultado para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para expedir leyes de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de naturaleza económica; y leyes para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la extranjera y para la transferencia de tecnología que requiere el desarrollo nacional;

6. La Cámara de Diputados expedirá el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración que hubiese hecho el TE respecto del presidente electo (artículo 74, fracción I);

7. De acuerdo con el artículo 76 constitucional, le corresponde a la Cámara de Senadores analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; autorizarlo para permitir la salida de tropas na-

⁴¹ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, "Comentario al artículo 26", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, pp. 315-320.

⁴² Cfr. Patiño Manferrer, Ruperto y Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Comentario al artículo 28", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, pp. 357-368.

cionales fuera del territorio nacional, y para dar paso a tropas extranjeras en nuestro país;

8. El Congreso calificará la causa grave por la que renuncia el presidente de la República (artículo 86 de la Constitución), y

9. Por último, al Senado le corresponde aprobar la política internacional del Ejecutivo bajo los principios de autodeterminación; la no intervención; la solución pacífica 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, y la lucha por la paz y seguridad internacional (artículo 89, fracción X).⁴³

VII. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El Congreso de la Unión, sus Cámaras o la Comisión Permanente pueden realizar actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable.

Los siguientes son ejemplos de actos o facultades jurisdiccionales que establece nuestra Constitución y que puede realizar la institución representativa mexicana:

1. El presidente de la Mesa Directiva de la respectiva Cámara está facultado para declarar la renuncia tácita de un diputado o senador cuando éste no se presente durante los treinta días siguientes a la apertura del periodo ordinario de sesiones o, que dentro de éste, falte durante diez días sin causa justificada a las sesiones (artículo 63);

2. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente, por medio de orden escrita, mandará al tesorero descontar la dieta correspondiente al día o los días en que, sin causa legal, hubiese faltado el diputado o el senador (artículo 64);

⁴³ Cfr. Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 70.

3. En cierta forma, se trata de una función jurisdiccional cuando una iniciativa de ley o decreto está durante más de un mes en una Comisión dictaminadora de la Cámara ante la que se presentó, y ésta no rinda su dictamen, ya que entonces puede presentarse dicha iniciativa en la otra Cámara, para que la misma la conozca y discuta (artículo 72, inciso I);

4. El Congreso tiene la facultad para arreglar los límites de los estados, terminando con las diferencias que entre éstos se susciten sobre las demarcaciones de sus territorios, excepto cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso, ya que en este caso conocerá la SCJN (artículo 73, fracción IV, en relación con el 105, fracción I);

5. El Congreso está facultado para impedir que entre el comercio de un estado a otro se establezcan restricciones (artículo 73, fracción IX);

6. Es facultad del Congreso definir los delitos y faltas contra la Federación, así como fijar los castigos para tales actos (artículo 73, fracción XXII);

7. El Congreso está facultado para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento sea de jurisdicción federal (artículo 73, fracción XXII);

8. Si en el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del Presupuesto o no exista exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán responsabilidades (artículo 74, fracción I);

9. La Cámara de Diputados podrá declarar si ha o no lugar a proceder contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito (artículo 74, fracción V, párrafo primero, en relación con el 111);

10. La Cámara de Diputados fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos de los servidores públicos (artículo 74, fracción V, párrafo segundo, en relación con el 110);

11. La Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, para el caso de juicio político por faltas u omisiones que cometan

los servidores públicos (artículo 76, fracción VII, en relación con el 110);

12. La Cámara de Diputados está facultada para acusar al presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común —responsabilidad penal— y, en este caso, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable e impondrá la sanción (artículos 111, 110, en relación con los artículos 74 y 76);

13. La Cámara de Senadores podrá resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, ya sea a petición de parte o cuando dichas cuestiones hayan irrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas (artículo 76, fracción VI, en relación con el 73), y

14. La Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente podrá 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. Asimismo, el Senado nombrará, a propuesta del presidente de la República, a un sustituto (artículo 76, en relación con el 122, apartado B, fracción II, así como con su base segunda y apartado F).

La Cámara de los Lores británica actúa excepcionalmente como Tribunal de Apelación en materia civil y en materia penal. Al respecto, aproximadamente conoce entre treinta y cuarenta asuntos por año, el asunto es examinado por cinco a siete lores, cuya función es rechazar el recurso o admitirlo; si se da la segunda resolución, entonces se conocerá a fondo el asunto recurrido; es decir, que los lores realizan una función jurisdiccional regulada por una ley de 1876 y sus reformas.⁴⁴

Las Cámaras del Congreso Nacional chileno tienen la facultad de hacer efectiva la responsabilidad penal y administrativa del presidente de la República durante el inicio de su mandato y hasta seis meses después de haberlo concluido, para los ministros de Estado, entre otros, el plazo va del inicio de su encargo hasta tres

⁴⁴ Cfr. David, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, pp. 2,887 y 2,888. *Parliament*, pp. 31 y 32.

meses de haberse separado de éste. La acusación constitucional la elaborará la Cámara de Diputados y la presentará al Senado; este último actuará como jurado. La sanción que se podrá aplicar al declararse culpable al acusado será la destitución del cargo, pero también la prohibición de ocupar otros por el término de cinco años. Asimismo, el inculcado se pondrá a disposición del tribunal competente para hacer efectiva ya sea la responsabilidad penal o civil.⁴⁵

⁴⁵ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “El sistema constitucional chileno”, pp. 296, 301, 302, 304 y 305.