

El Congreso del estado de Chihuahua y sus Funciones en el Cogobierno.

JOSÉ SILVEIRA HINOJOSA Y MIGUEL ETZEL MALDONADO

I.- Funciones del Poder Legislativo

El Derecho Parlamentario como rama del Derecho Constitucional abarca no sólo lo concerniente al régimen normativo que rige al interior del Órgano Legislativo, sino también al exterior en los sistemas bicamerales o de más órganos que existan.

En el Derecho Constitucional Mexicano podemos distinguir dos clases de aparatos legislativos en el sistema de división de poderes, a saber: el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; y las Legislaturas de los Estados de estructura unicameral con representantes del pueblo.

Como eje del presente trabajo, y aunque existen grandes similitudes entre el orden federal y el local, nos concentraremos preferentemente en las funciones de las Legislaturas de los Estados, sin menoscabo de citar en ocasiones, las posibles analogías que se pudiesen suscitar entre las atribuciones del Órgano Federal y los diferentes órganos locales.

La clasificación de las funciones que proponemos lleva, más que una pretensión doctrinal, un afán práctico, para avizorar los nuevos derroteros que habrá de seguir la función legislativa en nuestro país en tiempos de mayor pluralidad política y en donde la cohabitación de partidos, dentro de los entes gubernamentales que conforman el poder público, ha dejado de ser un ideal, para convertirse en la realidad cotidiana.

Así encontramos, que las funciones originarias del parlamento fueron las de representación y que con el propósito de limitar el ejercicio del poder real, se comenzó a incursionar en la función legislativa, así como en la función fiscalizadora.

Una vez que el Estado surge como tal, las funciones del Órgano Legislativo adquieren nuevas

José Silveira Hinojosa

Presidente de la Gran Comisión de la H. Legislatura del estado de Chihuahua.

Miguel Etzel Maldonado

Coordinador del Grupo Parlamentario del P.R.I.



dimensiones. En la actualidad el clasificar las funciones del Órgano Legislativo no es una tarea fácil de cumplir. Por el contrario, la gran diversidad de funciones de un órgano representativo de la soberanía popular dificulta de gran manera la clasificación de sus atribuciones.

Como estas funciones pueden ser fiscalizadoras, legislativas, representativas, deliberativas, políticas, habilitadoras, jurisdiccionales, de indagación, entre otras; tenemos que optar por enmarcarlas en un número determinado de categorías.

Cabe mencionar que el cumplimiento de las atribuciones del Órgano Legislativo no siempre es realizado por éste. En ocasiones, ejercerá atribuciones de manera conjunta con otros entes de gobierno e incluso con organismos descentralizados y con la ciudadanía.

Como primera gran categoría, de funciones del Órgano Legislativo, podemos mencionar las funciones representativas.

Dentro de esta categoría una de las más importantes que realiza el Poder Legislativo, es la función legislativa. Debemos anotar que es una función jurídica y que consiste en plasmar en texto escrito conceptos claros precisos y coherentes de lo que una colectividad pretende instituir como norma de conducta del individuo en sociedad.

Esta función tiene sus orígenes en la Soberanía popular ya que como lo marca nuestra Carta Magna en su artículo 41 "el pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión..."

Dentro de la categoría de funciones representativas en sentido amplio podemos citar la función representativa en sentido estricto. Esta atribución tiene sus orígenes en el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, quien manifestó, respecto a la representación, que es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos.

El hombre tiene la necesidad de especializar su trabajo y en atención a este principio los problemas de una colectividad son discutidos, en el Estado moderno, en las Cámaras del Parlamento.

Implícita en la anterior función se encuentra la función deliberativa. Esta atribución se refiere a la acción de sopesar y de considerar de manera aten-

ta y determinante los factores a favor y en contra para tomar una decisión por mayoría de votos.

En la segunda de las grandes categorías podemos mencionar a las funciones fiscalizadoras.

En esta categoría existe la función financiera de origen preponderantemente fiscal y que consiste en el análisis, discusión y posterior aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo. Así como para auditar entes públicos y organismos descentralizados, además de los municipios que conforman el Estado.

En el caso de los Congresos Locales se les permiten funciones de vigilancia en materia financiera las cuales están plasmadas en el artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal, al permitir a los Congresos de los Estados que determinen las tasas adicionales que han de percibir los Municipios por concepto de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

En una tercera categoría que podríamos llamar de control, debemos referirnos a todas aquellas acciones del Congreso encaminadas a la buena marcha de las tareas gubernativas, y en específico a la inspección, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Congreso sobre la actividad que realiza el Ejecutivo.

Las funciones habilitadoras o autorizadoras forman también parte de la categoría de funciones de control, tales como las autorizaciones que se otorgan al Ejecutivo para formar fideicomisos, desafectar bienes, contratar líneas de crédito, etc.

Por último podríamos enunciar la categoría de funciones jurisdiccionales. En esta categoría los Congresos tienen preponderantemente la atribución de conocer de las faltas políticas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

A diferencia de la declaración de procedencia, antiguamente conocida como desafuero, el Juicio Político si entraña verdaderamente una función jurisdiccional ya que el Órgano Legislativo conoce de las faltas de los servidores públicos que gozan de fuero por medio de la denuncia que ante este



Interior del Congreso del Estado

órgano es presentada. Con posterioridad se conforma una comisión jurisdiccional, para luego pasar al pleno que erigido en Gran Jurado dicta una sentencia que sólo puede consistir en sanciones de carácter político.

O como lo ha definido el Maestro Burgoa Orihuela, "...el Juicio Político ... es el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desafiarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable".

Por el contrario la Declaración de Procedencia, cae más en el terreno de las funciones habilitadoras o autorizadoras, ya que únicamente procederá por delitos del fuero común y sus efectos solamente serán declarativos, no sancionadores. La consecuencia de esta declaración del Congreso es, que el Servidor Público quede despojado de su fuero para que el Ministerio Público pueda ejercitar sobre él la acción penal correspondiente.

No obstante lo anterior, el Congreso realiza una función más, que es común en ambos procedimientos, ésta es la función indagadora, ya que en las facultades de las comisiones que habrán de determinar la existencia de las conductas atribuidas al servidor público se encuentra pues la atribución implícita de indagar sobre estos hechos.

Tenemos así entonces, que para los fines de este trabajo distinguiremos cuatro categorías de funciones: las representativas, las fiscalizadoras, de control y jurisdiccional.

Las anteriores categorías no se encuentran linealmente definidas, ya que todas pertenecen a un mismo órgano y no es posible encuadrarlas exclusivamente en una sola categoría. De hecho, algunas de ellas pueden pertenecer a dos o más categorías, pero para efectos prácticos hemos preferido mencionarlas dentro de la categoría que obedezca más a la naturaleza de la función descrita.

II.— El Congreso del estado de Chihuahua en la LVIII Legislatura

Una vez descritas a groso modo las funciones legislativas, consideramos necesario abordar el caso concreto del Congreso del Estado de Chihuahua en la actual Quincuagésimo Octava Legislatura.

Esto debido a las circunstancias en las que se han desarrollado los trabajos de esta representación popular. Para ello debemos de realizar algunas breves acotaciones de carácter jurídico, político e histórico.

En octubre de 1992 asume sus funciones la Quincuagésima Séptima Legislatura. Como resultado de una cláusula de gobernabilidad plasmada en la legislación electoral vigente en aquel tiempo, esa Legislatura tuvo una conformación diferente, en lo que a partidos políticos se refiere, de las demás Legislaturas que históricamente han existido en el México moderno.

El Partido Acción Nacional tenía un grupo parlamentario constituido por 15 diputados entre los que se encontraban diputados electos mediante el principio de mayoría relativa, y diputados electos mediante el principio de representación proporcional.

El Partido Revolucionario Institucional contaba con un grupo parlamentario constituido por 11 diputados electos por ambos principios.

Había además un diputado del Partido de la Revolución Democrática y uno más electo por la Coalición del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con el Partido del Comité de Defensa Popular (a la postre, este diputado renunciaría a su partido para convertirse en independiente).

Nos encontrábamos así, ante un Congreso de 28 diputados en el cual se hallaban representadas 4 fuerzas políticas del Estado.

A pesar de que en el Congreso del Estado de Chihuahua existía una mayoría de un partido diferente al que tradicionalmente había logrado la mayor cantidad de curules, el hecho de que el titular del Ejecutivo del Estado fuese del mismo partido que la mayoría imperante en el Congreso, trajo como consecuencia que el desarrollo del órgano legislativo fuese aún magro.

La coincidencia de partidos entre el Ejecutivo y el Legislativo ocasiona situaciones idénticas independientemente del partido de que se trate.

Así durante la Quincuagésima Séptima Legislatura, se pudo observar que la mayoría de las iniciativas de las que conocía el Poder Legislativo se presentaban por el Poder Ejecutivo o a instancias de éste.

Lo anterior lo señalamos como una consecuencia histórica y de cultura política en nuestro país, situación que consideramos que irá cambiando en forma paulatina y según se vaya dando la cohabitación de partidos políticos en los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el año de 1995 el pueblo de Chihuahua con su voto da una nueva conformación, a lo que es la actual, invirtiendo el orden de las fuerzas políticas.

El Partido Revolucionario Institucional obtiene y conforma un grupo parlamentario de 15 diputados, electos todos mediante el principio de mayoría relativa.

El Partido Acción Nacional obtiene 3 diputados de mayoría relativa y 4 más de representación proporcional.

Mediante el principio de representación proporcional, el Partido de la Revolución Democrática y la coalición del Partido del Trabajo con el Partido del Comité de Defensa Popular, obtienen un diputado para cada uno.

Cabe señalar, que en esta ocasión el Congreso del Estado disminuye su número de integrantes de 28 a 24. Lo anterior debido a que en la asignación de diputados de representación proporcional el organismo encargado de las elecciones utilizó una fórmula que se encontraba plasmada en la ley de una forma confusa y que a ninguna de las 4 fuerzas políticas representadas en la Legislatura dejó satisfechas.

Con la actual conformación del Congreso del estado, en la que la mayoría imperante es de un partido distinto al del titular del Poder Ejecutivo, muchas de las funciones del Órgano Legislativo adquieren nuevas dimensiones y toman diferentes perspectivas.

Para ilustrar lo anterior, mencionaremos algunas de las funciones que en el transcurso de la

actual legislatura han sido fundamentales y que han recobrado importancia en el contexto de la división de poderes.

La revisión de las cuentas públicas del Estado y los municipios se ha constituido en una verdadera auditoría política.

La fiscalización es un proceso que reviste características técnicas y jurídicas, en el cual intervienen órganos que cumplen funciones diversas: La Contaduría General del Congreso, que revisa y audita el manejo de los fondos públicos y formula las observaciones conducentes; la Comisión de Vigilancia que, sobre la base de dichas observaciones, emite un dictamen; y el Pleno de la Legislatura que, considerando el citado dictamen, decide si se aprueba o no la cuenta pública sujeta a examen.

En el curso de este proceso, a los titulares de las dependencias y organismos auditados, se les respetan invariablemente las garantías de audiencia y legalidad.

La función fiscalizadora es una de las más importantes consecuencias de principio de división de poderes, jurídica y políticamente entendido como un sistema de pesos y contrapesos, que tiene por objeto mantener a las autoridades dentro de la órbita de la legalidad.

Como se advierte de lo anterior, la función de aprobación o desaprobación de las cuentas públicas, debe ser desempeñada por la Legislatura, que es el órgano de representación popular por antonomasia; es decir, constituye una responsabilidad irrenunciable, indelegable, exclusiva del Congreso y excluyente de cualquier otro órgano o instancia.

Pero lo fundamental de la fiscalización de la Cuenta Pública es su sentido profundamente político, en tanto que, a merced de ella, se hace posible que los gobernados conozcan y enjuicien la forma en que las autoridades manejan los recursos públicos y se conducen; vista así esta función, se destaca su carácter eminentemente democrático y republicano; afirmamos que la fiscalización de la cuenta pública, es en rigor una auditoría política que se practica a las autoridades administrativas.

En un régimen de facultades expresas y limitadas como lo es el nuestro, los diputados solamente pueden y deben hacer aquello que la ley manda o

para lo cual se les faculta expresamente; en la fiscalización de la cuenta pública del Ejecutivo no ha existido pues, un ánimo partidista o posiciones extraparlamentarias; simplemente nos hemos concretado a cumplir escrupulosamente, con toda imparcialidad y objetividad, con los deberes y atribuciones que la Constitución y las leyes reglamentarias confieren.

Otro aspecto importante, que habrá de tomar nuevas perspectivas es lo referente a la presentación de iniciativas en lo que respecta a los entes públicos que habrán de presentarlas.

Tradicionalmente el Poder Ejecutivo ha sido el principal iniciador de leyes y decretos. Esto debido principalmente a que comparando las estructuras de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta incipiente la talla del segundo con respecto al primero. La cantidad de recursos no solo económicos, sino humanos, materiales, jurídicos y de toda índole son mayores en las dependencias del Ejecutivo.

En los casos que se vayan presentando en el futuro, y que guarden una similitud con la actual correlación de fuerzas políticas que entre Legislativo y Ejecutivo existe en el Estado de Chihuahua, el Congreso tendrá que redimensionar su carácter de iniciador; no sólo cuantitativa, sino cualitativamente.

Actualmente es desventajosa la situación del Congreso del Estado. Pues, además del volumen de recursos con que cuenta el Poder Ejecutivo, debemos mencionar que este órgano puede realizar consultas, foros temáticos, estudios técnicos, doctrinales y de todo tipo, para entregar al Congreso del Estado lo que es el producto terminado de la actividad de aquel Poder: la iniciativa que presenta el Poder Ejecutivo.

Caso distinto, es el que se presenta con la actividad del Congreso del Estado, en lo que a iniciativas se refiere.

Cuando el Congreso somete a consulta pública sus iniciativas de ley, cumple con los principios que norman toda representación política: la comunicación eficiente entre gobernantes y gobernados; la fidelidad entre las exigencias de los representados y la actuación de los representantes;

y en función de todo ello, la eficacia en el ejercicio del mandato popular.

Sin embargo, el Congreso, sólo al tener presentada una iniciativa puede comenzar procedimientos de consulta, y sólo al recibir el pleno una iniciativa comienza el proceso legislativo.

Esto ocasiona que mientras que el Ejecutivo puede consultar ampliamente su trabajo y concluir el mismo, en un documento en forma de iniciativa, ese documento es apenas el principio del proceso legislativo y sólo hasta entonces puede el Congreso consultar a sus representados. Es decir las iniciativas que surgen del Ejecutivo, son para él, documentos terminados; mientras que para el Legislativo son documentos, dichas iniciativas, sometidos a la crítica no sólo de los otros poderes sino de los diferentes sectores de la sociedad, además de las fuerzas políticas que integran el Órgano Legislativo.

En esto resulta necesario que el futuro gobierno con división de poderes reestructure su organización y habrá aún más los criterios de distribución de facultades entre los entes que lo conforman.

Es necesario auspiciar la práctica de la democracia, no sólo representativa sino también participativa, pues los ciudadanos participan con sus juicios, opiniones y aportaciones en el proceso legislativo.

Para lo anterior y como elemento esencial de la democracia debe privilegiarse la comunicación permanente entre representantes y representados.

Existe la obligación de los representantes populares de conocer e interpretar fielmente la voluntad de los ciudadanos y traducirlo en acciones legislativas y de gestoría social, en congruencia con sus necesidades y aspiraciones.

Así pues, como herencia política de esta Quincuagésima Octava Legislatura a las subsecuentes que se den dentro y fuera del Estado, debemos puntualizar lo que desde un principio de nuestro ejercicio como legisladores hemos tomado como principios que habrían de normar nuestra actuación, y que detallamos más adelante.

La experiencia del cogobierno en Chihuahua no ha sido del todo asimilada por el Ejecutivo de la

entidad, pues invariablemente insiste en subestimar las facultades y funciones del Congreso y en tratar de restarle importancia ante la opinión pública.

Un caso señalado que ilustra lo anterior es la resistencia del Gobernador a rendir sus informes de Gobierno en el Recinto Legislativo y ante los Diputados; prevaleciéndose de una muy defectuosa redacción del precepto de la Constitución Local, que los Diputados Panistas de la anterior Legislatura modificaron, y que regula dicha obligación, el Gobernador del Estado ha instituido la práctica de entregar por escrito a los Diputados su informe de Gobierno y luego, en un acto distinto, partidista y extraparlamentario, informar sobre su gestión y resultados con un gran despliegue propagandístico.

De esta manera el Ejecutivo del estado trata de lastimar la dignidad del Congreso y su carácter de Órgano de representación popular por antonomasia; viola la Constitución, contradice el principio de división de Poderes y acredita en los hechos su intolerancia política.

III.- Conclusiones

En mérito de todo lo expresado con anterioridad debemos concluir de una manera breve, concisa y clara. Consideramos los siguientes principios, de gran importancia, y posiblemente de gran utilidad en algunos casos:

1. Ejercer un cogobierno con estricta sujeción a la Constitución y a las leyes, al principio de división de poderes y al mandato que nos confió la ciudadanía .
2. Pugnar porque la vida del Estado se oriente a un esquema de gobierno cada vez más social, popular y apegado a los principios de la democracia y de la justicia social.
3. Ejercer con eficacia las facultades de fiscalización que la Constitución nos confiere para mantener en la órbita de la legalidad al Poder Ejecutivo y avanzar en la configuración de nuevas reglas de trato armónico, respetuoso y justo.
4. Reorientar las finanzas del Estado para que el gasto público se afecte a la satisfacción de necesidades colectivas, realmente prioritarias y

oponernos al dispendio, a la deshonestidad en el manejo de los recursos y en general a todo gasto conspicuo.

5. Hacer el mejor esfuerzo posible para atender las necesidades de los que menos tienen, de los más desprotegidos y desposeídos, pues nuestro principal compromiso es con la justicia social.

Congruentes con estos principios que son además compromisos insoslayables y objetivos principales de nuestra gestión, pugnamos por una efectiva división de Poderes que redunden en beneficio del pueblo y permita a nuestro Estado y nuestro país alcanzar mejores estadios de bienestar social.



Otra perspectiva del Congreso del Estado de Chihuahua



H. Congreso del Estado de Durango