

La Reforma del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos: Algunas Consideraciones Sobre el Fortalecimiento de la Cámara de Diputados a Través del Trabajo en Comisiones

Dip. Luis Antonio González Roldán

Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Secretario de las Comisiones de Puntos Constitucionales, y Para la Reforma del Estado; integrante de la Comisión Especial para la Reforma del Congreso; Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM.

I. Introducción.

El fortalecimiento del Poder Legislativo sólo puede ser posible a través de una reforma a fondo, consensuada, que cuente con un amplio y profundo diagnóstico del Congreso de la Unión. El presente trabajo se enfoca únicamente a la Cámara de Diputados y se destacan aspectos relevantes, como la necesidad de establecer mecanismos que permitan su redimensionamiento entre los Poderes del Estado en el marco de un *gobierno dividido*, el revisar diversos aspectos de sus funciones y facultades, de su colaboración con el Senado, de sus estructuras administrativas y políticas, especialmente del trabajo en Comisiones, en donde reside el trabajo parlamentario.

Es importante enfatizar que el realizar reformas claras para el funcionamiento y desempeño de la Cámara de Diputados nos llevará a un pleno fortalecimiento del Poder Legislativo y establecerá las bases sólidas para una Reforma del Estado.

El propósito de la Reforma del Congreso es revisar la estructura, facultades y funciones con el fin de garantizar el pluralismo político de las Cámaras reflejado en cambios estructurales que permitan la gobernabilidad democrática sin mayorías absolutas.

La Reforma integral del Congreso necesariamente tiene que contener

un análisis sobre el tamaño de las Cámaras, la relación con los otros dos Poderes, la duración de los períodos de sesiones, la función de las Comisiones y las prerrogativas, incompatibilidades e inmunidad de los legisladores.

También se tiene que renovar el estatuto personal de los legisladores, así como revisar las responsabilidades políticas, penales, administrativas y éticas. Se debe enfatizar en la profesionalización de los trabajos de la Cámara. Es necesario garantizar que todos los legisladores tengan el acceso y el apoyo de los mejores profesionales de la materia para el adecuado ejercicio de la función parlamentaria.

Los problemas al interior del Poder Legislativo son muchos y de diversa índole: se requiere una mayor capacidad técnica y operativa, crear vínculos del Legislativo con la sociedad, un nuevo diseño para el diálogo y la colaboración entre el Congreso y el Ejecutivo Federal y con el Poder Judicial, un proceso real y permanente de rendición de cuentas de representantes a representados.

Así, la Reforma del Congreso de la Unión se traza como un punto fundamental dentro de la Reforma del Estado; sin embargo, es necesario admitir que la Reforma del Estado debe iniciar por la reforma y fortalecimiento del Congreso, pues es ahí el lugar de donde surgirán las decisiones más trascendentes para la Nación mexicana.

Por ello, proponemos algunos cambios que pueden ayudar a que el Poder Legislativo mexicano se adecue a los nuevos reclamos de la democracia.

A todos conviene que nuestro Poder Legislativo se fortalezca, pues constituye un requisito indispensable para que la consolidación democrática sea integral.

II. La Cámara de Diputados y las Adecuaciones Necesarias para su Desempeño en un Gobierno Dividido.

Los frenos y contrapesos entre los Poderes del Estado son un medio para controlar el poder y lograr un adecuado equilibrio; esto no excluye la coordinación y colaboración. Un régimen democrático no puede prescindir de los balances y controles. En México la lucha por una verdadera división del poder no ha concluido.

Es técnicamente más adecuado hablar de órganos y no de «poderes». Existe un solo Poder, y lo que se divide es el ejercicio en distintos órganos. (Art. 49 const.: «El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial»).» La existencia de un extenso número de atribuciones del Poder Legislativo no significa que tenga una verdadera autonomía.

Es sumamente necesario establecer las bases para transitar definitivamente del viejo sistema presidencialista a un verdadero sistema presidencial, dichas bases tienen que darse en el Congreso de la Unión, con una Cámara de Diputados fortalecida y optimizada en el ejercicio de sus facultades constitucionales.

El predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo se remonta al siglo XIX; se fortalece en el Constituyente de 1917.

El Poder Legislativo debe consolidarse en una verdadera representación nacional y de las entidades federativas. Es indispensable garantizar la división del poder y colocar las bases de un régimen presidencial con miras a uno semiparlamentario, reformular la reforma democrática integral del Estado mexicano. Los trabajos para la reforma emprenden el camino de las transformaciones con el consenso de los actores políticos fundamentales y la participación social. Debemos entender que el diálogo entre los Poderes que integran el Poder soberano, no debe ser complaciente, tampoco impertinente o autoritario, sino racional y equilibrado para el bien de la cosa pública.

Hasta hoy, nuestra República reconoce las bondades de tener los tres Poderes históricos que definió Montesquieu; sin embargo, no ha creado el marco jurídico que impida que uno avasalle al otro, en nuestro devenir, el Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. El Ejecutivo fuerte, lleno de poderes *metaconstitucionales* dio como producto anómalo un presidencialismo autoritario que terminó, en algunos casos, negando su norma: la Constitución.

Hoy, a partir de la integración plural del Poder Legislativo, se ha iniciado, no sin sobresaltos bochornosos y rispideces, un real equilibrio tanto con el Ejecutivo como con el Judicial; equilibrio que está encontrando su punto de inflexión tanto en el debate de las políticas económicas, como en la factibilidad de iniciar juicios políticos contra gobernantes, incluido el propio Presidente de la República. Sólo disminuyendo «fueros» se reducirá la

impunidad y se le restará soberbia a un Ejecutivo que hasta hoy no responde a nadie por sus actos u omisiones lesivos al bien común de la República.

Sólo así se terminará con la perversa relación histórica que subordinó al Legislativo y al Judicial a un Ejecutivo que trae en sus entrañas resabios de un imperio que se niega a morir.

La construcción de una relación fluida y eficaz con el Ejecutivo deberá partir de privilegiar lo trascendente por sobre la coyuntura político-electoral y el cálculo partidista, así como una actitud responsable de los partidos políticos que los lleve a cumplir sus compromisos de cara a la Nación, y esto sólo funciona cuando se entiende como complementariedad de atribuciones y corresponsabilidad en el ejercicio de la función pública del Estado, en torno a una acción unitaria y en beneficio de un proyecto de Nación independiente y soberana.

En las democracias contemporáneas el Poder Legislativo es fundamental, pues a éste le corresponde ejercer funciones tan importantes como la fijación de los recursos públicos y el control del Ejecutivo.

El Poder Legislativo cumple hoy con los requisitos de pluralidad y pluripartidismo que imperan actualmente en la mayor parte de estas Asambleas representativas.

La pluralidad, antes de convertirse en un obstáculo para la renovación y revitalización del Congreso Mexicano, debe ser un factor propicio que aliente, desde la perspectiva del consenso, el esperado fortalecimiento democrático del país, y con ello el Congreso sea la llave del sistema representativo y el principal pilar de nuestro sistema democrático.

La Reforma del Estado que viene experimentando México debe coadyuvar a la racionalización del *presidencialismo* mexicano y, en consecuencia, debe dotar de un mayor peso político al Poder Legislativo, fortaleciendo, sobre todo, su capacidad de control.

El México del siglo XXI requiere de un Poder Legislativo que se ajuste a las nuevas exigencias del país que le apremian para que se convierta en un verdadero contrapeso al Ejecutivo, dentro de la clásica idea de pesos y contrapesos. En este contexto, el Poder Legislativo debe encontrar fuerza en sus representados, en todos y cada uno de los ciudadanos mexicanos

que esperan que él contribuya como motor principal al desarrollo político, económico y social de la Nación.

Resulta pues importante reconocer que, a pesar del cambio democrático que vivimos, el Congreso de la Unión sigue operando con normas, usos y costumbres propias de otra época.

El Congreso es el mecanismo necesario para cumplir con el respeto a la soberanía popular y con la necesidad de limitar el ejercicio del poder.

En México tenemos un sistema presidencial cuyo órgano legislativo es el llamado Congreso, no podemos hablar de un «Parlamento» en sentido estricto, pero sí podemos señalar que es posible la aplicación del término, pues se refiere, en este sentido, a la actividad legislativa que llevan a cabo Congresos y Parlamentos.

El asunto de gobierno dividido es un tema que se empieza a discutir hoy en día en foros académicos, pero todavía no llega plenamente al Congreso de la Unión; es fundamental incluirlo en la agenda para la Reforma del Estado.

No hay un precedente formal dentro del Congreso, ningún debate parlamentario, ya no digamos en el siglo XIX, sino en todo el siglo XX y XXI, que haya abordado la circunstancia de contar con un sistema presidencial rígido, de gobierno dividido, con partidos altamente competitivos.

¿Cómo superamos el problema de los mandatos y de la representación en un gobierno dividido como el nuestro? No hay fórmulas que establezcan cómo podemos construir mayorías a partir de mandatos contradictorios en las urnas, sobre todo al pensar que la mayoría la tiene la oposición con un mandato distinto que surge legítimamente en la urna con una mayoría, contra otro mandato que puede ser minoritario, como es el caso, desde el punto de vista de la composición de las fuerzas políticas del país.

El debate sobre la reforma política, la reforma institucional y sobre la Reforma del Estado son tareas imprescindibles para garantizar la aplicación de reglas para una gobernabilidad democrática. La Reforma del Estado no ha sido pactada. La Reforma del Estado y los cambios que implica requieren de consensos y acuerdos que faciliten los procesos de transición a un sistema de mejor gobernabilidad. Sencillamente, sin un acuerdo o pacto entre los principales actores políticos y económicos, no hay Reforma de Estado y la transición demo-

crática queda en riesgo de convertirse en autoritarismo e intolerancia. La democracia no se institucionaliza sin que exista un acuerdo de Estado o de gobierno.

La Reforma del Estado es la revisión de las instituciones de la República para ponerlas en consonancia con la realidad y con las necesidades actuales del país.

El objetivo es revisar las estructuras del poder público, sus relaciones con la sociedad y las relaciones entre sí. Los Poderes de la Unión, las formas de participación de los ciudadanos, todo lo que tiene que ver con el ejercicio del poder público: su origen, su desempeño, el control y los resultados del ejercicio del poder público como estructura del Estado.

El tema del fortalecimiento del Poder Legislativo tiene aristas muy delicadas, por ejemplo: pensar que fortalecer al Poder Legislativo sólo se logra debilitando a la institución presidencial, es un error; se trata de fortalecer a los Poderes de la Unión, estableciendo con toda claridad en la Constitución las funciones, las facultades que a cada uno se le encargan, para que al ejercerlas generen los bienes públicos que en su conjunto requiere el Estado Mexicano y luego los partidos políticos.

El tema de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es un asunto crucial en el sistema presidencial por las siguientes razones:

- Porque este arreglo institucional y la lógica que lo rige suponen al mismo tiempo la separación e independencia de los Poderes y la colaboración entre ambos.
- Ambos Poderes son electos por un período fijo y no están sujetos a la confianza mutua o al desempeño.
- El sistema presidencial insta una doble legitimidad, y tanto el Ejecutivo como el Legislativo disfrutan de representatividad democrática.
- La libertad del votante implica la posibilidad de que su preferencia electoral se traduzca en gobiernos sin mayoría o en gobiernos divididos.
- El adecuado funcionamiento del Estado depende de la participación de ambos Poderes.

Para pensar en el futuro de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo queremos partir de un conjunto de premisas.

Primero, que el marco constitucional no es el fundamento del autoritarismo presidencial que se ha vivido en este país. Las fuentes del autoritarismo mexicano y los apoyos del despotismo presidencial estuvieron en otro sitio.

Concretamente, se localizaron en el sistema de partidos y en la estructura del partido hegemónico. El presidencialismo mexicano fue extremo, porque un solo partido monopolizó todos los territorios del poder, acaparó la casi totalidad de puestos de representación popular y fue dominado por el Presidente de la República en turno.

Segundo, que aunque las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo están en parte definidas por la arquitectura institucional adoptada, también lo están por la configuración de las fuerzas políticas que pueblan las instituciones. En este sentido, un problema central del sistema es el de conjugar el pluralismo con el arreglo institucional.

Tercero, que aunque algunas de las características definitorias del presidencialismo invitan al conflicto, a la enemistad, a la confrontación e incluso a la parálisis, estos obstáculos (resultados) pueden ser superados, y de hecho han sido superados según nos muestra la experiencia internacional y, en México, las experiencias de gobierno dividido a nivel local. En otras palabras, el presidencialismo puede ser combinado exitosamente con la gobernabilidad democrática. El problema aquí radica en encontrar un diseño institucional que encuentre un equilibrio entre el poder y su control, porque tan grave es tener una presidencia despótica como una presidencia desvalida. En el marco de nuestro sistema presidencial (como, en realidad, de cualquier otro), la solución está en detectar los problemas y prever dispositivos que ayuden a resolverlos.

Por otra parte, el actual marco constitucional con sus defectos, imprecisiones y aciertos, no otorga al titular del Ejecutivo facultades excesivas ni deja al Congreso ayuno de autoridad suficiente para desempeñar las labores de legislar, controlar y supervisar el poder presidencial. Más aún, parece indiscutible que en tiempo reciente se ha promovido una serie de reformas que han tendido a reforzar al Congreso y a limitar la institución

presidencial. Algunos ejemplos de reforma bastan para demostrar este punto. La facultad del Congreso para integrar Comisiones de Investigación (1977), la modificación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos (1982), la introducción de la proporcionalidad en el Senado, la racionalidad del sector paraestatal, la autonomía del Banco de México, la autonomía de las instituciones electorales y la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Queremos insistir que, si hasta hace muy poco tiempo la institución presidencial carecía de pocas cotas institucionales en el ejercicio de su poder, esto se debía no a un desbalance entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino al monopolio que tenía el partido del Presidente y a sus amplios poderes partidarios.

El advenimiento de la democracia electoral trajo aparejada la pluralidad, y con ella se materializó por primera vez a nivel federal la aparición de un gobierno dividido. Éste, a su vez, ha sacado a flote algunas imperfecciones institucionales que requieren ser atendidas.

Los controles sobre el Ejecutivo mexicano se han ido ampliando, tanto por la vía de reformas constitucionales como por la vía de la pluralidad en los órganos de representación popular. Subsisten, sin embargo, imprecisiones que deben ser corregidas. La Constitución señala que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (108). A nadie escapa la vaguedad de este Artículo y, por tanto, a la necesidad de proceder casuísticamente. Por su parte, en el Artículo 110 que se refiere a los sujetos de Juicio Político, el Presidente de la República no está contemplado. La interrogante aquí es doble: ¿deben especificarse con precisión los delitos por los que puede ser acusado el Presidente? Y, ¿debe incluirse entre los causales de Juicio Político al Presidente, tal y como se encontraba estipulado en la Constitución de 1857, la violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral?

El tema de la representación en el Congreso involucra el del sistema de partidos. La gobernabilidad, la relación Ejecutivo-Legislativo está directamente relacionada con el número de partidos con representación en el Congreso. Si bien éste está definido por el tipo de sistema electoral que se adopte, también lo está por los requisitos que se exigen para el registro y las condiciones para la competencia. En este sentido, es urgente tomar

posición sobre las exigencias para constituir partidos y presentar candidatos, las prerrogativas a las que tienen derecho, los umbrales para acceder al poder y las condiciones de la competencia. Todos estos elementos tienen un impacto sobre el sistema de partidos y el de representación, mismos que afectan directamente las relaciones Ejecutivo y Legislativo. Definir posiciones pensando en la gobernabilidad del país es una responsabilidad que más tarde que temprano deberá ser asumida por el Congreso y los partidos.

No puede dejarse de lado la consideración de que la gobernabilidad pasa por el fortalecimiento del Congreso. Para ser un órgano actuante capaz de asumir las responsabilidades que le toca desempeñar debe establecerse, en primer término, como una asamblea profesional y profesionalizada.

La gran pregunta es si el sistema presidencial que nuestra Constitución establece puede albergar un régimen que sea a la vez representativo, eficaz y gobernable y, si no lo es, ¿qué dispositivos debemos diseñar para lograrlo?

La nueva conformación de la Cámara de Diputados nos obliga a preguntar: ¿cuáles son las funciones que tendría que asumir esta instancia en la nueva coyuntura política? La respuesta a esta pregunta no admite equívocos. La LIX Legislatura tiene la oportunidad histórica de asumirse como el órgano capaz de tener la iniciativa para la toma de decisiones en relación con los problemas urgentes y el espacio privilegiado para sentar las bases de un nuevo pacto político que acabe por minar los restos del antiguo régimen autoritario y comience a edificar las nuevas instituciones y prácticas democráticas.

Para llevar a buen puerto estas iniciativas, la Cámara de Diputados requiere implementar cambios substanciales en su vida interna y en su relación con los otros Poderes, actores sociales y ciudadanos.

Internamente, la Cámara Baja puede instrumentar nuevas reglas que fortalezcan la actividad legislativa. Entre otras, podrían mencionarse las siguientes: democratizar el funcionamiento interno de las Comisiones de Dictamen y hacerlas trabajar permanentemente durante los recesos; aumentar el tiempo legislativo para el desahogo de las iniciativas de los legisladores; limitar el envío de iniciativas por parte del Ejecutivo a las primeras semanas del período de sesiones, etcétera. Hacia lo externo, el Legislativo está en condiciones de replantear sus relaciones con los otros Poderes y fortalecer

sus vínculos con la sociedad y los ciudadanos. Se empezaría a hacer realidad la independencia y control del Legislativo sobre el Ejecutivo a través del uso de facultades de control parlamentario (por fiscalización, por información, por investigación, control político, etcétera), que no han sido utilizadas en nuestra historia legislativa contemporánea dada la subordinación y complicidad de los diputados con las autoridades emanadas de un mismo partido.

Pero más allá de sus facultades constitucionales, la Cámara de Diputados aparece como el espacio natural para dismantelar las estructuras del viejo régimen autoritario y diseñar las nuevas reglas del juego político. Si anteriormente el espacio para la negociación sobre la reforma del Estado fue el del Ejecutivo con las direcciones de los partidos, ahora el escenario de esa reforma tendría que ser el Legislativo también con los partidos políticos.

El nuevo papel, así como la participación del Poder Legislativo en la consolidación democrática, quedaría sólo en buenas intenciones si no somos capaces como diputados de fortalecer los vínculos entre el Estado y ciudadanos y recuperar credibilidad en las instituciones.

Si la Cámara de Diputados no involucra a los ciudadanos en la *cosa pública*, corre el riesgo de convertirse en un espacio vacío que sólo será ocupado por los políticos profesionales. Para evitar este posible vaciamiento desde arriba, la Cámara de Diputados está en condiciones de impulsar iniciativas para, por un lado, publicitar su actividad interna y ejercer austeramente su presupuesto y, por el otro, democratizar a las organizaciones sociales y reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso legislativo a través de las figuras del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Esa es la apuesta.

III. Las Funciones y el Trabajo Legislativos.

La función parlamentaria se entiende como aquella acción propia del Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), la cual se traduce en un gran cúmulo de facultades para realizar actos de distinta naturaleza. Los actos que puede llevar a cabo, pueden dar como consecuencia circunstancias particulares, concretas, individuales, actos que tienden a ejecutar una ley, a dirimir una controversia, a declarar la existencia de un deber o un derecho, o que culminan con una simple resolución de la institución representativa; también pueden ser actos que verifiquen, analicen o controlen la actividad

del gobierno; actos para establecer y percibir contribuciones; actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos, entre otros.

Funciones del Poder Legislativo

Funciones Legislativas

Básicamente, estas funciones se refieren a la naturaleza misma del Congreso, como órgano a quien compete la elaboración de las normas jurídicas que conocemos con el nombre de leyes o decretos, con su carácter general, abstracto e impersonal y que, desde el punto de vista material y formal, se determinan como tales. Además, el Congreso puede ejercer facultades que pueden ser formalmente legislativas y materialmente administrativas o, en su caso, jurisdiccionales. Las materias en las que ejerce facultad legislativa el Congreso de la Unión, son conforme al orden sucesivo y creciente de las fracciones que integra el Artículo 73 constitucional.

El Poder Legislativo, además de la legislativa, también tiene encomendadas otras funciones relevantes y trascendentes para la vida política de nuestro país.

- **Funciones de control**

Señala el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que «la responsabilidad política, el desafuero, la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la Cuenta Pública, y otros actos desempeñados por los congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones de control ínter orgánico que el Legislativo desarrolla hacia los demás poderes.»

¿Qué tipo de control ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo?

- *Control económico y financiero*

- Participación en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Económico y Social (Artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución). Autorización al Ejecutivo para contraer deuda pública y para que éste realice cierto tipo de inversiones (Artículo 73, fracción

VIII). Intervención sobre prácticas comerciales entre entidades de la República (Artículo 73, fracciones IX y XI).

-Según el Artículo 74 constitucional, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública, con el objeto de «...conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.»

De acuerdo con la reforma llevada a cabo en abril de 1999 a los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados cuenta con una entidad de fiscalización superior de la Federación, que tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; esta entidad está facultada para «fiscalizar, en forma posterior, los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los programas federales»; también está facultada para fiscalizar «los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.» La Cámara de Diputados coordinará y evaluará las funciones de dicha entidad, sin menoscabo de la autonomía de que ésta goza.

La entidad de fiscalización superior de la Federación «podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades que corresponda.»

También es facultad de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal, así como los Criterios Generales de Política Económica, actividades todas por medio de las cuales el Poder Legislativo ejerce control sobre las actividades del Poder Ejecutivo.

○ *Control administrativo*

El control de tipo administrativo que ejerce el Poder Legislativo frente al Ejecutivo se traduce, básicamente, en la ratificación de algunos nombramientos de altos funcionarios de la Administración Pública Federal.

- La Cámara de Senadores debe ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (Artículo 76, fracción II); en los recesos del Congreso, la Comisión Permanente ejerce esta atribución (Artículo 78 de nuestra Carta Magna).
- La Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, pueden también 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» (Artículo 122, Base Quinta punto F).
- Es facultad de la Cámara de Diputados designar al Consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del IFE (Artículo 41, fracción III).

○ *Control político*

- Recepción y análisis del informe que el titular del Ejecutivo debe rendir ante el Poder Legislativo sobre el estado que guarda la Administración Pública (Artículos 69 y 93, párrafos 1º y 2º).
- Autorización al Ejecutivo para ausentarse del territorio nacional (Artículo 88).
- Comisiones de Investigación, (Artículo 93, párrafo tercero). «Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.» Las Comisiones de Investigación están facultadas para solicitar información y comparencias de los funcionarios públicos involucrados en la investigación, cuyas conclusiones deben presentarse al Ejecutivo.
- Conocer de la solicitud de juicio político en contra de altos funcionarios públicos de los tres Poderes cuyos actos u omisiones causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales de la Nación -y, en

su caso, erigirse en jurado de acusación-, así como de la solicitud de declaración de procedencia –conocido tradicionalmente como «juicio de desafuero»- en contra de los mismos funcionarios (Artículo 74, fracción V; Artículo 109, fracción I, y Artículos 110 y 111).

- El Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, deben dar su aprobación para que el Ejecutivo pueda suspender las garantías constitucionales frente a situaciones de emergencia (Artículo 29).

• **Función representativa**

En sus Artículos 39 y 41, la Constitución mexicana señala que el pueblo es depositario original de la soberanía nacional y que éste la ejerce por medio de los Poderes de la Unión.

Para entender la función representativa que ejercen los integrantes del Poder Legislativo, es necesario atender también al contenido del Artículo 50 que establece que: «El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.»

Por su parte, el Artículo 51 señala que: «La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación»; respecto de la de Senadores, no se establece disposición semejante, dado que estos representan a los Estados miembros de la Federación, en tanto que los Diputados representan a la población o, como dice la Constitución, a la Nación.

Señala también nuestra Constitución que los diputados y senadores serán electos por el voto directo de los ciudadanos y de acuerdo con las normas previstas para tal fin, incluyendo dispositivos que aseguren tanto la representación mayoritaria de los electores como la representación proporcional de las minorías.

Integradas las Cámaras del Congreso de la Unión, los legisladores pasan a ejercer su función como representantes populares.

• **Función política**

Por disposición constitucional compete al Poder Legislativo realizar

algunas acciones de contenido netamente político, de ahí el nombre de la función que en este sentido lleva a cabo; es menester diferenciar la función de control político, reseñada líneas atrás, de la función de contenido político que se traduce en:

- Designación del Presidente de la República –provisional, sustituto o interino-, en caso de falta absoluta del que fue electo por el voto popular (Artículo 73, fracciones XXVI y XXVII).
- Legislar sobre presas de mar y tierra y sobre el derecho marítimo de paz y guerra (Artículo 73, fracción IX).
- Intervenir en la admisión de nuevos Estados a la Unión, para formar nuevos Estados dentro de los ya existentes y en la definición de límites entre los Estados miembros de la Federación (Artículo 73, fracciones I, III IV y XI).
- La intervención del Senado en la declaratoria de desaparición de poderes y el nombramiento de nuevas autoridades en las entidades federativas.
- Declaratoria de guerra con base en los datos presentados por el Ejecutivo (Artículo 73, fracción XII).

• **Función deliberativa**

Por disposición del Artículo 65, párrafo segundo de la Constitución, en los períodos de sesiones, el Congreso se ocupará «...del estudio, **discusión** y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la **resolución de los demás asuntos** que le correspondan conforme a esta Constitución.» Para llevar a cabo la discusión y la resolución de asuntos que le competen, resulta necesario que los legisladores deliberen, tarea que constituye una de las funciones principales que los Parlamentos realizan para cumplir con las atribuciones que les corresponden.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que: «Las deliberaciones se someten a reglas de debate y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley.»

• **Función administrativa**

El Poder Legislativo tiene atribuciones que materialmente se traducen en funciones administrativas, tanto respecto de su organización y gobierno internos, como las que señala el Artículo 73 constitucional, que no necesariamente están vinculadas con su organización interna:

- Fracción V. Para cambiar la residencia de los poderes federales. Fracción XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Respecto de su organización y gobierno internos, previene el Artículo 70 constitucional que el Poder Legislativo tiene la facultad de otorgarse a sí mismo la ley que regule su estructura y funcionamiento; además, cada una de las Cámaras, con independencia de la otra, puede dictar resoluciones económicas respecto de su régimen interior, nombrar a los empleados de su secretaría y elaborar el reglamento interior de la misma (Artículo 77).

El Congreso Mexicano estuvo regido, hasta el 3 de septiembre de 1999, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 25 de mayo de 1979, misma que fue reformada en julio de 1994 para introducir, entre otras instancias, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos –aprobada el 31 de agosto de 1999, publicada el 3 de septiembre del mismo año e iniciada su vigencia al día siguiente– modifica completamente la anterior estructura política y administrativa de ambas Cámaras, suprimiendo instancias y creando otras nuevas, además de abonar a la consolidación de la carrera parlamentaria, mediante la creación de las entidades pertinentes. El Congreso se caracteriza por ser:

- a) Una Asamblea Nacional representativa.
- b) Integrada por cuerpos colegiados.
- c) De carácter deliberante.
- d) Con sistema bicameral.
- e) En el que sus cuerpos son colegisladores.

- f) Con facultades sustanciales legislativas.
- g) De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes con la colaboración del Poder Ejecutivo. (Iniciativa, veto, y publicación).
- h) Y principio de autoridad formal de la ley.

IV. El Fortalecimiento de las Comisiones Legislativas.

Las Comisiones Legislativas son por ello reconocidas como los órganos de las Asambleas deliberativas que tienen entre sus principales funciones el análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a su consideración (de los cuales se derivan, una vez aprobados por esas Asambleas, las Leyes), así como el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, para información y en representación del pueblo.

El derecho parlamentario define a dichas Comisiones Legislativas como «órganos especializados, con frecuencia de carácter permanente, a quienes se asignan responsabilidades.»

Diversos tratadistas han emitido conceptos que acercan a los estudiosos de esta materia a una mejor comprensión. El Dr. José Alfonso Da Silva, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sao Paulo, afirmó durante su intervención en el Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano, celebrado en la Cd. de México en 1987, que «las Comisiones parlamentarias son organismos constituidos en cada Cámara, en las cuales se distribuyen sus miembros. Ejercen una importante función en el proceso de formulación de las leyes, pues a éstas les incumbe examinar, estudiar las proposiciones legislativas y presentar opiniones.»

El jurista español Fernando Santaolalla considera que «...las Comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de diputados o senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos.»

Sin embargo, una poderosa corriente de opinión en los ámbitos jurídico, político y parlamentario, de diversos países latinoamericanos y europeos, sostiene que dicho concepto es estrecho frente a la realidad actual de las Comisiones Legislativas, pues la evolución propia de los Parlamentos

y de las mismas Comisiones las ha llevado a ser más que simples órganos de análisis y preparación de dictámenes para los Plenos de las Cámaras.

Siguiendo con el desarrollo de esa idea, se acepta que estos cuerpos orgánicos de los Parlamentos ya no se limitan a realizar las mencionadas funciones, sino que deberían de asumir - y de hecho, en algunos casos ya lo hacen - un poder decisorio en ciertas materias.

Así, las Comisiones deberían de poder aprobar ciertos tipos de iniciativas o proyectos de decreto, sin la ulterior intervención del Pleno, adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y servir de foro para comparecencias de funcionarios en sesiones informativas, asumiendo un rol ya no sólo de órganos preparatorios, sino facultados para lo que se puede considerar una subrogación de funciones jurídico-políticas que actualmente ostentan los Parlamentos.

Si bien es cierto que en nuestro país ya se observa un desarrollo de las actividades de nuestras Comisiones Legislativas, congruente con esta tendencia también lo es que ese avance es todavía lento y acusa cierto rezago.

El maestro italiano de derecho parlamentario, Silvano Tossi, afirma que «las Comisiones Legislativas, deben considerarse, en relación a la función de la formación de leyes, como órganos necesarios, indefectibles y cuya existencia, constitucionalmente *supraordenada*, debe tener el mismo poder reglamentario de las Cámaras.»

Complementa Tossi esta noción al expresar que «el origen histórico de las Comisiones, prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo - con parcial excepción para el ordenamiento británico-, la observación de que el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaleciente en el estado contemporáneo.»

El trabajo en Comisiones es, entonces, la forma de trabajo más ordenada y productiva de la actividad parlamentaria, ya que con ella se introduce en los Parlamentos modernos la racionalidad en la función legislativa, la

especialización en el conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las Asambleas y se atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia en diversas disposiciones a Comisiones de alguna de las Cámaras o del Congreso General, de donde se deriva la creación de los organismos legislativos respectivos, en este caso, por disposición constitucional expresa.

Tal es el caso del Artículo 77 que establece las atribuciones que tiene cada Cámara en lo particular, es decir, sin intervención de la otra, entre las que destaca la contenida en la fracción II para comunicarse con el Titular del Poder Ejecutivo de la Unión, «por medio de Comisiones de su seno.»

Esta atribución se relaciona directamente con la disposición que hace el Artículo 93 constitucional, en su párrafo tercero, que faculta a las Cámaras a integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como para hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de dichas investigaciones.

Antes de abordar los aspectos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las Comisiones y Comités Legislativos, es conveniente señalar de manera genérica cuál es la clasificación de dichos organismos.

A este respecto, es necesario hacer algunas consideraciones. Es generalmente aceptado por diversos investigadores y juristas que, desde el punto de vista funcional, las Comisiones de las Cámaras serían:

De Gobierno.- Hasta antes de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso, los anteriores ordenamientos establecían que los órganos de gobierno de las Cámaras serían la Gran Comisión o la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, e incluye en este rubro a la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Actualmente, en ambas Cámaras los órganos internos de Gobierno han sido sustituidos por las respectivas Juntas de Coordinación Política,

organismos que se constituyen como expresiones de la pluralidad política de las Cámaras, colegiados integrados por los coordinadores de las fracciones parlamentarias y que tienen por función fundamental «impulsar entendimientos y convergencias políticas para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades constitucionales de cada Cámara.»

Ordinarias de Dictamen Legislativo (de carácter permanente).-

Todas aquellas que tienen a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio y cuya competencia se corresponde con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De Control e Investigación.- Las que se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del Artículo 93 constitucional.

Jurisdiccionales.- Su integración y funciones son especiales, ya que se encarga de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora para los efectos de sustanciar el juicio político a que se refiere la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Especiales.- Cuyo origen, naturaleza, número y duración varía en cada Legislatura, de acuerdo con las circunstancias coyunturales y el contexto socio-político y económico.

Asimismo, se considera que otra clasificación de las Comisiones Legislativas puede ser la siguiente:

- A. Las que pueden ser creadas por Ministerio de Ley, según lo establecen los Artículos 39.2 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso, o por acuerdo del Pleno de las Cámaras, como lo disponen los Artículos 42 y 95 del mismo ordenamiento.
- B. Las permanentes (las ordinarias de dictamen legislativo) o transitorias (las especiales, de investigación o jurisdiccionales).
- C. Por su objeto, las cuales serían: Administrativas (las que se relacionan en el ejercicio de sus funciones con las distintas áreas de la Administración Pública Federal); de Funcionamiento Interno (la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias); las de Investigación, a las que ya se ha hecho referencia; la Jurisdiccional y las de Gobierno Cameral (actualmente, aún cuando no se denominan

Comisiones, cumplen con esta función las Juntas de Coordinación Política en ambas Cámaras del Congreso).

Es necesario analizar con más precisión los capítulos Sexto del Título Segundo y Quinto del Título Tercero, es decir, los correspondientes a las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Las Comisiones y Comités Legislativos.

Los avances y aportaciones que el nuevo marco legal del Congreso General registra en materia de Comisiones y Comités Legislativos, son evidentes y sustanciales.

Debe destacarse de entrada, que el Artículo 39 del ordenamiento en vigor, da una definición de lo que son las Comisiones en la Cámara de Diputados y les establece su función y objeto. Ese mismo Artículo, en su numeral 2, indica cuáles serán las Comisiones Ordinarias con que contará esa Cámara, logrando con ello la reducción y compactación de las mismas.

En lo sucesivo, la Cámara de Diputados contará con un número determinado de Comisiones Ordinarias. En otra disposición (Art. 40) se establecen las tareas específicas que corresponden a Comisiones como la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, del Distrito Federal, la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Jurisdiccional ya que, anteriormente, o se encontraban dispersas o no se señalaban con precisión.

Es de señalarse que actualmente funcionan varios Comités en la Cámara de Diputados, cuando la antigua Ley contemplaba sólo 4 y se han creado también diversas Comisiones Especiales, ya sea de Investigación o para la atención de asuntos específicos, aspectos que ahora son abordados de manera más concreta por los Artículos 41 y 42. Este último precepto prevé que el Pleno podrá acordar su constitución, señalar su objeto, número de sus integrantes y el término para efectuar sus tareas, así como que una vez cumplido el objeto se extinguirán o, en todo caso, lo harán con el fin del mandato de la Legislatura.

Un aspecto importante es la inclusión de normas para la integración de las Comisiones y las disposiciones complementarias relativas a las mismas.

Se encuentran previstas en las secciones correspondientes a ambas Cámaras, disposiciones que deberán observar las respectivas Juntas de Coordinación Política en la integración de las Comisiones como la pluralidad representada en los órganos legislativos, para lo cual deberán formular propuestas con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las Comisiones.

También atribuye a la Junta la obligación de señalar a los responsables de presidirlas e integrar sus Mesas Directivas, incorporando a legisladores de los distintos Grupos Parlamentarios, reflejando en esto la proporción que guarda el Pleno y tomando en cuenta los antecedentes y experiencia legislativa de los designados.

Entre otros dispositivos legales, incluye la prohibición para los miembros de la Mesa Directiva de formar parte de las Comisiones, así como de recibir retribuciones extraordinarias por las tareas que se realicen como integrantes de las mismas.

La Ley Orgánica aprobada en 1999 contiene medidas destinadas a contribuir al rendimiento y la productividad de las Comisiones al disponer obligaciones y medidas de apremio a las que deben sujetarse sus miembros.

También se contemplan apoyos materiales y técnicos con los que las Comisiones podrán contar para la realización de sus reuniones plenarias y, en general, para el desempeño de sus funciones, así como la posibilidad de establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el despacho de las iniciativas y la formulación de informes que requieran presentar al Pleno.

Ahora, las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas a diferencia de lo establecido anteriormente para las dos Cámaras del Congreso, aún cuando se contemplaba la posibilidad de celebrar reuniones de información con la presencia de representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que pudieran informar sobre determinado asunto.

Lo relacionado con la facultad legal de las Comisiones para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del

Ejecutivo Federal sobre un asunto de su ramo, o para ilustrar la discusión de una iniciativa relativa a sus materias, se conserva en el ordenamiento en vigor, pero con una acotación de la cual carecía la Ley, en el sentido de que no procederá esta solicitud cuando los informes o documentos tengan carácter de reservados conforme a las disposiciones aplicables.

Puede considerarse como un avance más la presencia de responsabilidades que, en términos generales, están previstas y deben cumplir las Comisiones de la Cámara de Diputados, entre las que destacan:

La elaboración de un programa anual de trabajo; la rendición de informes semestrales de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; establecer y mantener un archivo de los asuntos que les turnen; sesionar cuando menos una vez al mes; resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; dictaminar, atender o resolver iniciativas, proyectos y propuestas que se les turnen en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia; y realizar todas las actividades previstas por la ley, los ordenamientos aplicables o los Acuerdos Parlamentarios tomados por el Pleno y los que adopten por sí mismas en relación con la materia de su competencia.

Sin embargo, como también ya quedó asentado en otro capítulo de este trabajo, el desarrollo observado por estos órganos en el cumplimiento de sus funciones es aún limitado, tomando en cuenta la importancia fundamental que deben tener para la vida parlamentaria del país y, sobre todo, si se desea que ésta aspire y arribe a estadios superiores en su desenvolvimiento como parte de un Estado democrático de derecho.

Las posibilidades de dotar a las Comisiones Legislativas de mayores responsabilidades con el ánimo de agilizar, profesionalizar y desahogar la carga de trabajo de los Plenos de las Cámaras, dinamizando las funciones de aquéllas, son todavía bastantes.

Se tiene el propósito de analizar y comparar cómo una futura reforma a la Ley Orgánica del Congreso pudiera profundizar en este aspecto

básico para las labores parlamentarias, incorporando al régimen de Comisiones y Comités, de su integración y organización o en lo relativo a las disposiciones complementarias, una serie de medidas prácticas que, elevadas a la categoría de preceptos legales, contribuyan a convertir a estos colegios parlamentarios en verdaderos órganos de debate, análisis y discusión de iniciativas y proyectos legislativos, pero con capacidad decisoria en su ámbito de competencia para votar y, en su caso, aprobar o desechar esas iniciativas o proyectos.

Esto en función de que, de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica, las Comisiones reflejan en su integración la pluralidad y la proporcionalidad representada en la Cámara respectiva en relación con los Grupos Parlamentarios, lo que aunado a la disposición que se refiere a que al proponer la integración de las Comisiones, la Junta de Coordinación Política deberá tomar en cuenta los antecedentes y la experiencia de los legisladores; esto permitiría suponer que se estaría en presencia de órganos con cierto grado de capacitación y especialización para el trabajo en Comisiones.

A manera de planteamiento concreto, puede pensarse en otorgar a las Comisiones facultades para analizar, discutir y votar, sin participación del Pleno, todas las iniciativas, minutas, dictámenes o proyectos de ley o de reformas a distintos ordenamientos secundarios, relacionados directamente con la materia de su competencia y dejar para la responsabilidad del Pleno cualquier reforma de la Constitución, así como aspectos relativos a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de cada año, cuestiones internacionales u otras que a juicio de los legisladores deban quedar reservadas a las asambleas plenarias.

Con fines de ilustración de la propuesta que aquí se ha planteado, se puede recurrir al derecho comparado para significar que en otros países hay dispositivos legales de este tipo, incluso plasmados a nivel constitucional, como se señala a continuación:

- Constitución de Brasil

Artículo 58.

El Congreso Nacional y sus Cámaras tendrán Comisiones Permanentes

y Temporales, constituidas en la forma y con las atribuciones previstas en el respectivo Reglamento o en el acto del cual resultase su creación.

1º En la constitución de las Mesas y de cada Comisión estará asegurada, en cuanto fuese posible, la representación proporcional de los partidos o de los Grupos Parlamentarios que participan en las respectivas Cámaras.

2º Cabe a las Comisiones en razón de la materia de su competencia:

I. Discutir y votar los proyectos de ley dispensados, en las formas del Reglamento, de la competencia del Pleno, salvo que hubiese recurso de un décimo de los miembros de la Cámara; II. Realizar audiencias públicas con entidades de la sociedad civil; III. Convocar a los Ministros de Estado para prestar información sobre asuntos inherentes a sus atribuciones; IV. Recibir peticiones, reclamaciones o quejas de cualquier persona contra actos u omisiones de las autoridades o entidades públicas; V. Solicitar declaración de cualquier autoridad o ciudadano; VI. Apreciar programas de obras, planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo y emitir parecer sobre ellos.

- Constitución de España

Artículo 75.

I. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.

II. *Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.*

III. *Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones constitucionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.*

- Constitución Italiana

Artículo 72.

Todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras, será examinado según lo que disponga el Reglamento de ésta, por una Comisión y

luego por la Cámara misma, que lo aprobará artículo por artículo y en una votación final.

El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes.

Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar el examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las Permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los Grupos Parlamentarios. También, en estos supuestos, mientras no haya recaído aprobación definitiva, la propuesta de ley será reenviada al Pleno de la Cámara si el Gobierno o una décima parte de los componentes de la Cámara, o una quinta parte de la Comisión reclaman que sea discutido y votado por la Cámara misma o bien que sea sometido a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto. El Reglamento especificará la forma de publicidad de los trabajos de las Comisiones.

Se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para las propuestas de ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas.

Como se observa, ciertas disposiciones constitucionales de diversos países son coincidentes con la forma en que facultan a sus Comisiones Legislativas para desahogar a sus Plenos de cargas excesivas de trabajo, lo que implica pérdida de tiempo, dispersión de recursos y, principalmente, ausencia de un método moderno de operación parlamentaria; podemos concluir que, en nuestro caso, esas normas pudieran consignarse en nuestra avanzada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuerpo legal que rige la vida legislativa en México y a fin de no saturar aún más a la Constitución con regulaciones que, ciertamente, es más propio que se encuentren ubicadas en una ley secundaria expedida para tal efecto.

De esa forma, sería viable establecer los mecanismos adecuados para reservar a las Comisiones una serie específica de asuntos a tratar, en los cuales estarían facultadas, además de analizar, discutir y dictaminar, para votar y en su caso aprobar o rechazar. Quedaría también asentado,

de manera clara, los casos en los que sólo el Pleno tiene atribuciones para realizar esas funciones por la naturaleza de la materia de que se trata.

V. Propuestas para la Reforma del Congreso.

• Control Político

- Facultar al Congreso para citar al Ejecutivo después de haber presentado su informe anual, para que declare de manera más detallada ante éste del estado que guarda la Administración Pública del país.
- La designación por el Presidente de la República de un Jefe de Gabinete Presidencial con la ratificación del Congreso, pudiendo removerlo en cualquier momento a petición de alguna de las Cámaras.

• Democracia Participativa

- Facultar al Congreso para aprobar los proyectos de ley que se sometan a referéndum e iniciativa popular, plebiscito y revocación de mandato.

• Presupuesto

- Incorporar la figura de la reconducción del Presupuesto para el caso de no haber sido aprobado en tiempo, señalando los lineamientos para su aprobación posterior.
- Establecer la prohibición de partidas secretas en los presupuestos públicos.

• Hacienda

- Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación de los tres niveles de gobierno en materia fiscal, enfocándose en la participación del cobro de las contribuciones federales y en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

➤ Realizar actividades de fiscalización para supervisar y verificar los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión, así como de los Órganos Autónomos Federales, determinar todo tipo de responsabilidades, daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal.

➤ Controlar los programas y proyectos de trabajo de las dependencias administrativas federales a través de las Comisiones Ordinarias del Congreso, atendiendo a la correlación que guardan con las mismas.

➤ Realizar actividades de fiscalización de los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión y otras entidades, de acuerdo al Artículo 79 Constitucional.

• **Servidores Públicos**

➤ Facultar al Congreso para expedir una ley que establezca los lineamientos a los cuales deberán sujetarse las remuneraciones de los servidores públicos en los tres ámbitos de gobierno.

• **Seguridad Pública**

➤ Legislar para que las autoridades conozcan de los delitos del fuero federal cuando concurren en delitos comunes de mayor gravedad punitiva.

➤ Legislar en todo lo relativo a la Seguridad Pública en materia federal.

• **Materia Internacional**

Facultar a ambas Cámaras para analizar y decidir la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal .

• **Ecología y Medio Ambiente**

➤ Legislar en materia de protección, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos forestales del país.

- Legislar en lo relativo a la protección de los animales.
- Legislar en cuanto a la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de protección y aprovechamiento y, en general, el uso y conservación de los yacimientos minerales del país.
- Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de pesca y acuicultura.

• **Desarrollo Social**

- Legislar sobre las bases de coordinación concurrentes entre los niveles de gobierno en materia de programas de desarrollo social para la superación de la pobreza, la marginación y la exclusión social.
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Legislar sobre las facultades concurrentes en materia del sistema Nacional de Información Geográfica y Estadística.
- Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de: niñas, niños, personas con discapacidad y adultos mayores.