

BIBLIOTECA DEL H. CONGRESO
DE LA UNIÓN
SIID

SEMINARIO

**“LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL
SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO”**

Tema I

**Facultades y funciones de la Cámara de Diputados
Expositor: Mtra. Edna Barba y Lara**

Edición:

**Servicio de Investigación y Análisis
Dr. Jorge González Chávez
Coordinador
Arturo Ayala Cordero**

Enero , 2004

Av. Congreso de la Unión Núm. 66; Col. El Parque;
C.P. 15969 México, D.F.
Tel. 5628-1300 ext. 4726; Fax: 5628-1316
e-mail:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

Resumen Ejecutivo

Del 8 al 22 de octubre se impartió el Seminario; “La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano”.

Consistió de 5 temas:

1.- **Facultades y Funciones de la Cámara de Diputados.**

Ponente: Mtra. Edna Barba y Lara; Asesora Jurídica de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

2.- **Organización y funcionamiento interno de la Cámara de Diputados.**

Ponente: Dr. Jorge González Chávez; Coordinador del Servicio de Investigación y Análisis.

3.- **Los principales procedimientos parlamentarios y las resoluciones que derivan de ellos.**

Ponente: Lic. Alfredo del Valle Espinosa; Secretario de Servicios Parlamentarios.

4.- **Las Controversias y Acciones Constitucionales.**

Ponente: Dr. Edgar Corzo Sosa; Miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal.

5.- **Elementos de Técnica Legislativa.**

Ponente: Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena; Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Parlamentario.

Cada sesión tuvo una duración de 3 hrs. Con objeto de que los conocimientos expuestos pueden ser aprovechados por todas las personas que se integran permanentemente al quehacer parlamentario y continuar cumpliendo con el objetivo del Seminario de manera permanente, es por lo que se publica lo expuesto de este temario, con base en las versiones estenográficas de las que se ha dejado el contenido fundamental de cada exposición, suprimiendo únicamente repeticiones y comentarios fuera de contexto, conservando la frescura y espontaneidad de una cátedra universitaria.

Las funciones y facultades del Poder Legislativo.

En esta plática abordaremos y profundizaremos en las funciones y facultades que tiene actualmente la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, revisando brevemente cómo ha evolucionado en la historia del constitucionalismo mexicano y haciendo énfasis en el desarrollo que ha logrado en la última década, que se debe en buena medida a que es objeto de interés para la investigación ya que el Poder Legislativo ha ido recobrando su autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

Al haber diversos estudios y análisis referentes al tema que nos ocupa, hay también un sinnúmero de clasificaciones que obedecen al uso de muy diversas metodologías y que por tanto llegan a distintas conclusiones. Si bien los especialistas en virtud de la metodología que sigan, definen cuáles deben ser las funciones del Congreso y de sus Cámaras, no hay discusión en la función primordial de legislar, pero si distinguen a la función de control, de la presupuestaria, la jurisdiccional, la de dirección política, la deliberativa, la de representación, etcétera.

Un grupo de doctrinarios se refiere genéricamente a tres funciones principales: legislación, representación y control. Ésta es la clasificación a la que me apegaré en la exposición. Hay argumentos para sostener esta posición, porque existen datos comunes tanto en la función llamada jurisdiccional, como en la presupuestaria, en la deliberativa o en la de dirección política, que permiten encuadrarlas en la denominación genérica de función de control.

El Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, actualmente está trabajando en un proyecto para medir la eficiencia de las funciones de las Cámaras del Congreso, a partir del seguimiento y evaluación de ciertos indicadores derivados del ejercicio de estas tres funciones genéricas. Este es un esfuerzo digno de resaltar, ya que contribuye a dejar a un lado la concepción de que el trabajo de las Cámaras se mide por el número de iniciativas que ingresan *versus* el número de iniciativas que se procesan o que llegan a un buen fin.

La **función de representación** es calificada por diversos especialistas como la función primordial del Congreso, ya que toda actividad desempeñada por los legisladores, emana y se justifica en el mandato popular que hizo posible su representación; cualquier decisión, o el ejercicio de cualquiera de sus atribuciones es en nombre y representación del pueblo.

Quien representa lo hace a nombre de los electores; al emitir su voto el electorado encarga a ciertos ciudadanos la tarea de dar cauce a sus intereses, ya sea mediante la creación o modificación de normas jurídicas, o por medio de la supervisión, fiscalización, vigilancia, control del ejercicio de los recursos, así como del comportamiento de ciertos actores políticos, por ejemplo el Titular del Poder Ejecutivo o bien los Secretarios de Estado. Las funciones de legislar y controlar que llevan a cabo los legisladores derivan de ese mandato, por lo que puede decirse que la función de representación es el género y las funciones de legislación y control son las especies.

¿Qué actividades lleva a cabo el legislador en ejercicio de la representación? Además de legislar y controlar, por ejemplo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título II, prescribe la existencia de un Comité “de Información, Gestoría y Quejas” que tiene la tarea, no de legislar, ni de dictaminar proyectos de ley o decreto o de controlar, sino de dar orientación a la ciudadanía para que resuelva algún problema.

El Comité constituye un vínculo entre los ciudadanos y las instancias gubernamentales, que les orienta y canaliza a las instancias encargadas de resolver su asunto. Esta labor de representación que hace el Comité de Gestoría y Quejas, también la desarrollan en general las comisiones legislativas, lo que sucede es que no lo hacen bajo un mismo formato o esquema de atención.

La función de representación se ejerce también por medio de la comunicación que existe entre el representante y el representado. Por ejemplo, el legislador tiene el compromiso de difundir en su distrito o en su circunscripción lo que se está haciendo en la Cámara y además, debe permanecer atento a las necesidades y problemas económicos, políticos, sociales o culturales, para darles cauce mediante los mecanismos institucionales previstos para ello, por ejemplo, creando o modificando normas jurídicas o poniendo en marcha cualquiera de los medios de control.

Un ejercicio interesante para medir la eficiencia en la función de representación, consiste en cotejar la oferta política que postuló el candidato a representante en su plataforma electoral, con el programa de trabajo que tiene como legislador en lo individual, o la agenda legislativa de su partido, así como las iniciativas que ha presentado, los temas que ha tratado en tribuna, o bien, el sentido de

su voto cuando se aprueban nuevas leyes o se reforman las vigentes, entre otros indicadores, para detectar si existe congruencia o coincidencia.

En los hechos, el ejercicio de esta función presenta ciertos obstáculos y problemas, entre los que destacan: El número y grado de especialidad de los asuntos que los legisladores deben procesar, reformar, aprobar, o resolver, frente al reducido tiempo con que cuentan para hacerlo y la falta de preparación en las materias que propicia la desconfianza y falta de credibilidad hacia el trabajo que se desarrolla en las Cámaras –muy señaladamente en la de Diputados- pues a decir de un alto porcentaje de los gobernados, los legisladores no tienen la capacidad, los elementos y el interés para solucionar los problemas sociales; la sensación de lejanía del ciudadano con su representante, derivada en cierta medida de que los partidos políticos constituyen la única vía de acceso a los cargos de representación, lo que propicia un problema de falta de legitimidad de los representantes.

Un excelente ejemplo para ilustrar el problema de la falta de legitimidad en la representación, fue la elección para la integración de la Cámara de Diputados en julio de 2003. Las cifras son contundentes, ya que menos del 50% del electorado asistió a las urnas a emitir su voto, es decir, hubo un grado de abstencionismo muy elevado, que si bien permite a los candidatos electos acceder a sus cargos, ya que legalmente ganaron la elección, debilita su mandato debido a su falta de legitimidad.

A nivel teórico, doctrinario, se ha sostenido por siglos que el Congreso o Parlamento es el brazo de la ciudadanía en el poder y en el gobierno, en virtud de que encarna la soberanía popular. Esta idea no deja de ser utópica, pero es la que se ha repetido una y otra vez, aunque sea la que propicia esa la desilusión, decepción, o desencanto hacia la representatividad, por que no funciona como idealmente se ha planteado.

Se han planteado diversas propuestas para frenar la crisis de la representación y que le permiten al ciudadano sentir que participa más activamente en las decisiones para subsanar las necesidades sociales. Se ha hablado por ejemplo, de incorporar en nuestro sistema jurídico instrumentos como la iniciativa popular y el referéndum (mecanismos de democracia directa), para permitir que el electorado tenga una relación más cercana con sus representantes y por otro lado, que cuente con canales directos, sin la necesidad de pasar por un partido político para expresarse.

La iniciativa popular consiste en que los ciudadanos en lo individual o cierto porcentaje del Padrón Electoral, tengan la posibilidad de plantear una idea general para que, dentro del Congreso o Parlamento, se le dé forma de iniciativa, o bien, de desarrollar el documento en sí en forma de iniciativa legislativa, con una exposición de motivos y un proyecto de decreto.

El referéndum es un instrumento que se utiliza a posteriori de la aprobación y vigencia de una norma. La iniciativa popular es para proponer la creación o modificación de una norma; el referéndum es para proponer que se derogue o abroge una norma que no es acorde con los intereses del pueblo o que no está funcionando como se previó, es decir, que su eficacia ha sido limitada o ha sido totalmente ineficaz.

Otra alternativa que se ha ofrecido es la de modificar las normas jurídicas que rigen el sistema electoral mexicanos para que sea posible postular a cargos de elección popular a “candidatos independientes”, es decir, de ciudadanos postulados al margen de los partidos políticos.

Cabe advertir que la visión negativa de los gobernados hacia el Congreso, no es una cuestión privativa de nuestro país. Al respecto, en el ensayo llamado “Los parlamentos en la consolidación de la democracia” que refiere un conjunto de indicadores que muestran el papel que juegan los congresos en la democratización, se trata de comprobar que hay una crisis de la función de representatividad en las cámaras y los congresos del mundo, aún en los países desarrollados y más estables. Las causas que se advierten para justificar esta crisis se relacionan todas con la nueva fisonomía que los congresos democráticos han adquirido en este siglo.

En el seno de la Cámara de Diputados se ha planteado como otra alternativa la de planear y articular una mejor política de comunicación social, que implica desde la capacitación a los periodistas que cubren la fuente para que conozcan los aspectos técnicos del trabajo parlamentario y ello les permita informar con claridad a la ciudadanía de las decisiones que se están tomando y de porqué se están tomando así; hasta la difusión de una serie de medidas que le aporten elementos al gobernado de que el legislador está atendiendo debidamente sus encomiendas.

A grandes he tratado hasta aquí de delinear la naturaleza, implicaciones y problemática de la función de representación.

Sin duda la **función de legislación** es la que la ciudadanía asocia siempre con el Congreso, aunque paradójicamente no es con la que nació. Una revisión histórica acerca de las funciones de este tipo de instituciones muestra que en esencia, el único propósito de los primeros parlamentos surgidos durante la Edad Media en Inglaterra y Europa Continental, era el de autorizar los gastos de guerra al rey, monarca o emperador, aunque con el tiempo –en el caso de Inglaterra-, esta atribución se fue ampliando para fiscalizar los recursos económicos y financieros del Estado, por medio de instrumentos anuales de presupuesto y control del gasto público.

Conviene destacar también que el origen de estas asambleas se inscribió en la necesidad de contar una instancia diferente del rey, que, integrada por representantes de la entonces sociedad estamental, restringiera el ejercicio indiscriminado del poder de la Corona.

Esta caracterización primigenia del parlamento o congreso, como una instancia representativa de los estratos sociales creada para evitar la concentración del poder en una sola persona, evolucionó con los siglos y con la ideología predominante hasta adquirir la fisonomía de “poder legislativo”.

El replanteamiento en la esencia y funciones de los congresos y parlamentos encuentra su explicación en múltiples factores económicos, políticos, sociales y culturales. Remontémonos a las ideas sociales y políticas de la época en la que se crearon los estados nacionales, del iluminismo, de la ilustración. Puede detectarse por ejemplo, un cambio de concepción en la idea de la soberanía que tradicionalmente era un atributo del rey por medio de la cual se legitimaba su mandato y que en esa época cambia de sede al pueblo, el que en adelante tendría el derecho a elegir su forma de gobierno.

Este nuevo concepto de soberanía, aunado a la idea –también moderna- de la que ley es la expresión de la voluntad popular y no de la voluntad divina como se había sostenido por muchos siglos atrás, da luces para comprender porque el parlamento se erigió como el órgano político cuya encomienda principal sería la creación de las leyes.

¿Qué implica la función de legislación? A grandes rasgos consiste en que ya sea el Congreso o ya sea alguna de sus Cámaras, formulan, crean o producen normas que son generales, abstractas e impersonales, que están destinadas a toda persona que se ubique en los supuestos previstos en esas normas.

¿Cuál es el procedimiento para la creación o modificación de una ley? En doctrina nos referimos a un procedimiento ordinario de creación de las leyes y a un proceso para reformas o modificaciones al texto constitucional.

El proceso ordinario está contemplado a grandes rasgos en el artículo 72 constitucional y desarrollado en el Reglamento para el Gobierno Interior, así como en diversos Acuerdos Parlamentarios. Se activa con una iniciativa, que puede ser presentada por ciertos sujetos facultados o posibilitados para ejercer ese derecho. En nuestro sistema jurídico estos sujetos están previstos en el artículo 71 constitucional y son el Presidente de la República, los diputados y senadores, así como las legislaturas locales; también, de acuerdo a lo que establece el artículo 122 Constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en lo relativo a temas de interés del Distrito Federal. Quién tiene facultad para presentar una iniciativa es variable en las constituciones locales.

Por iniciativa se entiende tanto el documento con el que se activa el proceso legislativo y tiene como contenido básicamente una exposición de motivos y un proyecto de ley o decreto, como el derecho de ciertos sujetos para activar el proceso legislativo.

Después de la presentación de la iniciativa viene una fase de discusión, que en términos generales se rige por lo que establecido en el artículo 72 constitucional. Esta etapa se desarrolla en las cámaras, ya sea de manera sucesiva (en ambas) o de manera exclusiva (cuando la facultad corresponde sólo a una de las Cámaras), conforme a la normatividad prevista en el Reglamento para el Gobierno Interior y los acuerdos parlamentarios respectivos.

La fase de discusión concluye cuando un proyecto de ley o decreto es sometido a la votación del Pleno, que puede aprobar el proyecto, o bien desecharlo. En el caso de que sea aprobado por ambas Cámaras, se remite al Ejecutivo Federal para que sancione esa norma o de lo contrario la vete. La sanción es la aprobación de esa una norma jurídica por parte del Titular del Poder Ejecutivo; el veto o la devolución con observaciones es el acto contrario a la sanción.

La sanción o el veto están previstos en el artículo 72 constitucional, que señala diez días útiles para que el titular del Ejecutivo Federal haga las observaciones que considere pertinentes y si no lo hace, se entenderá que ha sancionado.

Una vez que un proyecto de ley o decreto es sancionado, el Ejecutivo debe proceder a la promulgación, que se define como el acto por el cual se materializa la sanción y que consiste en que el Presidente establezca por escrito que esa norma jurídica ha sido aprobada por el Ejecutivo. Se procederá entonces a su publicación, medio del que se vale el gobierno para difundir a la población -destinataria de la norma-, la ley o decreto.

Existen ciertos ordenamientos jurídicos que no están sujetos a la sanción del Presidente de la República. Concretamente cito el caso de la Ley Orgánica del Congreso General, cuya publicación no requiere de la sanción del Presidente; esto por obvias razones de autonomía del Poder Legislativo.

La última fase es el inicio de la vigencia. En los artículos transitorios de toda ley o decreto se establece a partir de qué fecha entra en vigor esa norma o conjunto de normas jurídicas. Este momento no necesariamente coincide la fecha de su publicación. Por ejemplo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicada el 12 de junio de 2002 y entró en vigor el 12 de julio de 2003, es decir, tuvo una *vacatio legis de un año*, con la finalidad de crear ciertos órganos y de generar la normatividad necesaria para instrumentar la nueva ley. Las razones de la *vacatio legis* son variables, pero lo que es preciso comprender es que el inicio de la vigencia no necesariamente coincide con el momento de su publicación.

El procedimiento para hacer reformas y adiciones a la Constitución es diferente al ordinario; está previsto en el artículo 135 constitucional. En la doctrina se suele distinguir entre Constituciones rígidas y flexibles; la nuestra es del segundo tipo ya que para modificar cualquiera de sus preceptos se requiere de un procedimiento distinto al que se sigue para crear o modificar cualquier ley ordinaria o decreto. Así, para reformar la Constitución es necesaria una votación de mayoría calificada en ambas cámaras, es decir las dos terceras partes de los miembros presentes, lo cual no es requisito para el procedimiento ordinario de creación, modificación o derogación de una norma ordinaria. También se requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

Este tipo de procedimiento “rígido”, además de que impide que se esté reformando constantemente la Constitución, da participación al llamado “constituyente permanente”, conformado no sólo las Cámaras Federales, sino por las legislaturas locales, ya que una reforma constitucional impacta a todo el sistema jurídico mexicano.

¿Cuál es la competencia que tiene las Cámaras para legislar? Está definida en su mayoría en el artículo 73 constitucional, que establece las materias en las que el Congreso está facultado participa legislar. También están previstas ciertas facultades exclusivas en el artículo 74 para la Cámara de Diputados y en el artículo 76 para la Cámara de Senadores.

¿Cuál es el principio del que se parte para definir la competencia que tiene el Congreso Federal? Recordemos que el Estado Mexicano está constituido en una Federación que se compone de estados libres y soberanos que delegan ciertas atribuciones a la Federación y el resto las conservan. Este principio se denomina principio de competencia residual y está expresado en el artículo 124 de la Constitución; establece que lo que no está expresamente concedido para la Federación se entiende reservado para los estados.

El artículo 73 es el que más se ha adicionado desde la vigencia de la Constitución de 1917 hasta nuestros días, lo que significa que el Congreso ha ido adquiriendo nuevas atribuciones para legislar. Sobre todo se le ha dado competencia para crear leyes de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La Comisión Permanente no tiene injerencia en el proceso de creación y modificación de normas jurídicas, es decir, no participa en la función de legislar. En otros países e incluso en algunas entidades federativas, la Comisión Permanente sí tiene facultades legislativas, pero en la Constitución Federal no está previsto así. Cuando la Comisión Permanente recibe iniciativas de ley o de decreto, las turna a la Cámara a la que el promovente señale.

¿Qué tipo de leyes genera el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos? Existen algunas clasificaciones en cuanto a los tipos de leyes, pero genéricamente se puede hablar de leyes reglamento o de desarrollo constitucional. Por ejemplo, el artículo 3º constitucional alude a la existencia de una ley que coordine en materia educativa a la Federación, los estados y los municipios. Esa alusión a que habrá una ley, da lugar a una ley de desarrollo constitucional,

entonces hablamos de leyes reglamentarias y hablamos de leyes ordinarias, ya sean federales o locales, depende en el ámbito o competencia en que sean creadas, se habla también de leyes orgánicas.

¿Qué problemas presenta actualmente el ejercicio de la función de legislación? Se ha hablado por ejemplo, de una especificidad cada día mayor en las materias que son objeto de normas jurídicas, situación que obliga al legislador a especializarse en el conocimiento y dominio de los temas. Se habla también de la falta de eficiencia en el trabajo en comisiones.

Todos los problemas derivados del ejercicio de la función de legislar están estrechamente vinculados unos con otros. La falta de una eficiencia en las labores desempeñadas en las comisiones deriva de que no hay profesionalización de los legisladores, ni de los técnicos o del staff; de la lentitud en el proceso legislativo y también, de la ausencia de normas que rijan la organización y funcionamiento de las comisiones.

Otro problema que se refiere es que el Congreso tiene competencia para legislar en materias muy técnicas, las que bien podrían delegarse al Ejecutivo o compartirlas para liberar esta carga legislativa, conservando por supuesto ciertas materias específicas que de ninguna manera podrían cederse.

Para resolver o atenuar estos problemas se han planteado múltiples caminos; quizá el más aludido en este momento es el abrir la posibilidad para que los legisladores puedan ser reelectos de manera inmediata. Esta reforma no se ha concretado hasta el momento, ya que su discusión está permeada por intereses políticos y sociales, entre los que destaca la visión negativa del gobernado hacia el trabajo cameral, lo que le hace suponer que la reelección sólo generaría una élite política ineficiente. La ciudadanía no alcanza a medir los beneficios a mediano y largo plazo de la reelección, sin embargo tiene el beneficio de permitir que el legislador se profesionalice en sus funciones.

Existen algunas propuestas de cómo establecer este formato, tomando en cuenta que tenemos un sistema de representación mixto, es decir, que la Cámara se conforma por representantes electos por el principio de representación proporcional y por el principio de mayoría relativa.

Se ha planteado que sólo sean reelegibles los diputados electos en los distritos uninominales y no así los llamados plurinominales, asimismo, que sean postulados por el mismo distrito para que el electorado tenga la oportunidad clara de evaluar el trabajo de su diputado. Este esquema permitiría que sólo quienes tuvieran el mejor desempeño resulten reelectos.

Obviamente la reelección no se está proponiendo como un elemento aislado, pero sí como una medida importante para lograr la profesionalización del trabajo de los legisladores.

Otro elemento es la profesionalización del staff técnico a través del servicio de carrera. En la Cámara de Diputados existe el Estatuto de la Organización Técnica Administrativa del Servicio Civil de Carrera, que fue aprobado en la LVII Legislatura, pero su vigencia está suspendida en lo relativo al Servicio Civil de Carrera. Instrumentar este tipo de mecanismo permitiría mediante un sistema de ascensos y profesionalización permanente de la gente que desarrolla tareas de apoyo parlamentario o administrativo dentro de la Cámara, se especializará en las funciones que llevan a cabo. En el Senado hace poco menos de un año fue aprobado el Estatuto respectivo, de igual forma en el Ejecutivo Federal, por lo que mucho se ha dicho que es momento de que la cámara de Diputados lo instrumente a cabalidad. Esa es otra propuesta para revertir la falta de profesionalización.

Por lo que hace al trabajo en comisiones, se han propuesto medidas como normar claramente el ejercicio de sus funciones; contar con un cuerpo técnico profesional que tenga perfectamente definidas las tareas que desempeña cada miembro; así como simplificar los procedimientos de los asuntos que desahogan.

Finalmente, está la propuesta de delegar la legislación de ciertas materias al Poder Ejecutivo, conservando el Congreso las sustantivas. Esto se llama en doctrina tener el dominio de la ley sobre x, y, o z materias, manteniendo las materias más importantes o representativas, como reformas constitucionales, derechos fundamentales, derecho fiscal o derechos sociales. Se argumenta que ésta es una posibilidad para revertir la enorme carga que tiene el Poder Legislativo para desarrollar su función y que le impide hacerlo con eficacia.

Entrando al análisis del objeto, características y antecedentes de la **función de control**, es importante en principio aclarar que no es una función privativa o exclusiva del Poder Legislativo hacia los demás Poderes, sino que es ejercida también por el Poder Ejecutivo hacia el Legislativo, a

través de las formas previstas constitucional y legalmente (por ejemplo la posibilidad de vetar un proyecto de ley o decreto), y también por el Poder Judicial por ejemplo, mediante las acciones y controversias de constitucionalidad, que son instrumentos para clarificar los límites jurídicos del ejercicio del poder por parte de otros entes u órganos públicos.

También es conveniente referir que hay diversas concepciones y clasificaciones en cuanto a los tipos de control. Este término se asocia por lo menos con una decena de sinónimos como vigilar, inspeccionar, fiscalizar, supervisar, limitar y evaluar entre otros, lo que manifiesta que hay una pluralidad de medios por los que se puede controlar.

En esta exposición seguiré la clasificación propuesta por el constitucionalista español Manuel Aragón, quien establece que el control tiene tres distintas manifestaciones, a saber, control político, control jurídico y control social.

El control social es un control no institucionalizado, es decir, no previsto como tal en una norma jurídica, que incide en el desarrollo y ejercicio de las facultades y atribuciones de los órganos del Estado. Es llevado a cabo por los particulares en ejercicio de sus libertades o derechos, empezando por la libertad de expresión. Se difunde por ejemplo, a través de los medios de comunicación, o bien, por la vía de las manifestaciones. Constituye un control porque busca incidir en el ejercicio del poder político presionando a que las instituciones y autoridades se ciñan a llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas. Tiene un impacto importante pero no tiene relevancia jurídica.

El control jurídico es el que ejerce un órgano imparcial, independiente y autónomo sobre ciertos actos o acciones de los órganos públicos. Lo desarrollan por ejemplo, los órganos jurisdiccionales, que fundándose en derecho emiten resoluciones que necesariamente tendrán un efecto jurídico, es decir, concluirán con una consecuencia jurídica. Tal es el caso de las controversias constitucionales para supervisar la no-invasión de esferas entre poderes y entre órdenes de gobierno. En estos casos no se está revisando la actuación de una persona en sí, sino los actos que ejecuta en ejercicio de una función que tiene encomendada en virtud del órgano público del que forma parte.

El control político es aquel que llevan a cabo los actores políticos, es decir, quienes en determinado momento por las funciones que desempeñan en los órganos públicos, tienen una actividad política. Si bien este tipo de control se ejerce respecto de actos o acciones, su finalidad primordial es señalar a las personas que ejercen esos actos, por lo que se dice que es un control subjetivo. El control político si está institucionalizado –previsto en normas jurídicas-, pero el hacer uso de él no necesariamente implica una consecuencia jurídica. Su eficacia o impacto depende más de la oportunidad y habilidad de quien lo ejerce y de que se presente en el momento oportuno.

Por ejemplo, las proposiciones con punto de acuerdo, que constituyen un canal, vía o medio para presionar a que sucedan o no ciertos actos, o para que la Cámara manifieste su posición respecto algún problema nacional. Este tipo de control no necesariamente concluye con una consecuencia jurídica. En la Legislatura pasada se presentó una proposición con punto de acuerdo para exhortar al Gobierno Federal a que utilizara correctamente –como lo establece la ley respectiva- el escudo nacional en la documentación y publicidad que emite. Hubo un amplio consenso dentro de la Cámara de Diputados para manifestar su desacuerdo acerca de ese uso del Escudo Nacional, sin embargo, no hubo una consecuencia jurídica, el asunto quedó sólo en términos de presión política, de una recomendación al Poder Ejecutivo; la mejor prueba de ello es que actualmente el escudo nacional se sigue presentando incompleto.

La denominación de proposiciones con punto de acuerdo no es la más afortunada, de hecho ha sido muy criticada en el ámbito doctrinario porque no dice mucho, hay legislaciones que las denominan “proposiciones no legislativas”, es decir, que su materia no constituye motivo de ley o decreto, pero también deja abierto el campo, porque tampoco las proposiciones con punto de acuerdo sirven para citar a funcionarios públicos o para hacer gestiones de particulares, ya que para tales efectos existen otras vías consideradas en las normas jurídicas. En general constituyen verdaderos controles mediante los cuales alguna de las dos cámaras o la Comisión Permanente, emite un pronunciamiento, un posicionamiento respecto de un programa nacional, respecto de una necesidad social o un exhorto a ciertos actores políticos para que no presente un determinado comportamiento que estén presentando, etc.

El trámite normal de las proposiciones con punto de acuerdo está previsto en el Reglamento Interior, son procesadas en comisión, se emite un dictamen que contenga el proyecto del punto de acuerdo y se publicita, en el caso de asuntos de obvia o urgente resolución con aprobación de una

mayoría calificada de la Cámara, se desahogan en ese mismo momento en el Pleno. En ambos casos no hay una obligatoriedad jurídica de lo que está estableciendo, es decir, no necesariamente se tiene la consecuencia esperada.

Es importante señalar que el ejercicio de uno de los tres tipos de control no impide que simultáneamente se ejercite cualquiera de los otros dos. Se puede estar presionando desde la sociedad, desde el ámbito político y desde el jurídico en un mismo sentido, es decir, el uno no excluye al otro. Tal es el caso por ejemplo del problema que se presentó con el horario de verano que adquirió relevancia primero por la vía del control social, después por conducto del control político y finalmente se resolvió mediante un control jurídico.

Otro tipo de control político que ejercen las Cámaras respecto del Ejecutivo Federal es el que lleva a cabo por medio de las llamadas comisiones de investigación. La existencia de las comisiones de investigación está prevista en el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Federal, que dice: “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 los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán de conocimiento del Ejecutivo Federal”.

De la simple lectura de este artículo constitucional se desprende que si una Comisión de Investigación concluye o resuelve que existen irregularidades en el funcionamiento de estos organismos, lo que hará es remitir los resultados de la investigación al Poder Ejecutivo, pero no tiene la facultad de determinar las consecuencias jurídicas aplicables, sino solamente de supervisar o vigilar el funcionamiento y en caso de que tener elementos que hagan presumir que existen irregularidades, presionar para que se finquen las responsabilidades a que haya lugar.

Las comisiones de investigación no tienen facultades jurisdiccionales, es decir, para impartir justicia; sus atribuciones en este ámbito se restringen a controlar.

Otros ejemplos de controles son: La presentación del informe presidencial en los términos previstos en el artículo 69 constitucional y los informes de los secretarios de despacho, conforme lo establece el artículo 93 párrafo primero, cuyos efectos no se agotan con la mera presentación ante el Congreso.

Además de que la presentación de estos informes –tanto del presidencial, como los de los secretarios de despacho- constituye por sí sola un control, ya que las Cámaras pueden conocer el trabajo del Poder Ejecutivo Federal, dicho control no se agota o concluye con la simple presentación. Por lo que hace al Informe Presidencial, su revisión posterior está prevista en el Título Primero de la Ley Orgánica, que establece que éste será analizado en las materias de política interior, política exterior, política económica y política social, lo que se llama “la glosa del informe”.

En relación con los informes que presentan los secretarios de despacho, las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienen el deber de analizar cada uno de ellos conforme lo establece el artículo 45 de la Ley Orgánica: “ Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. **Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario de despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno**”. Como es visible, posterior al envío de los informes se prevé su revisión por parte de las comisiones; debe existir un estudio y unas conclusiones, es decir, existe supervisión, evaluación, que no son sino manifestaciones o medios en los que se expresa la función de control.

Por otra parte el artículo 45 numeral quinto, señala: “Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas en los términos del artículo 79 fracción primera de la Constitución” (este artículo se refiere a las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación) “dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar 60 días después de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública”.

Este procedimiento constituye un control más, que se ejecuta por medio de la revisión y evaluación que hacen las comisiones respectivas, para establecer si existe congruencia entre el gasto ejercido por los organismos públicos y los programas para los que estaba destinado; permite exhibir si realmente el dinero se utilizó en el sentido en el que estaba previsto.

Además, las comisiones ordinarias pueden solicitar en todo tiempo información a las dependencias gubernamentales, no sólo para efectos de la revisión de los informes, sino también para allegarse de insumos para el estudio de un asunto, iniciativa, propuesta o proposición.

Las consecuencias derivadas de los medios de control que se utilizan para la revisión de los informes a que me he referido hasta ahora, han sido seriamente cuestionadas, argumentando que en los hechos son muy restringidas. Se dice que hace falta mayor rigor para garantizar que tengan efectos, es decir, que hagan posible un control real y no uno meramente formal.

Por lo que hace a la presentación del Informe Presidencial se ha sostenido que es necesario plantear un nuevo esquema que haga posible un control político efectivo. Para ello se propone desde modificar el formato de su presentación para que se permitan las “interpelaciones”, o bien, en el caso de las comparecencias de los funcionarios ante el Pleno o en comisiones, fijar criterios que faciliten una comunicación abierta entre los legisladores y los titulares de las dependencias, para que conjuntamente obtengan resultados, y no un monólogo que es el que se da en la gran mayoría de las ocasiones.

También en el ámbito administrativo el Congreso ejerce una serie de controles como los nombramientos y ratificaciones, por ejemplo, la designación de magistrados en materia agraria, conforme a lo previsto en el artículo 27 fracción XIX, aprobación del Presidente y de consejeros del Instituto Federal Electoral por la Cámara de Diputados; la ratificación del nombramiento del titular del Banco de México por el Senado o la Comisión Permanente; el nombramiento del Procurador General de la República, ministros y agentes diplomáticos, etc., por el Senado; o bien, las autorizaciones que se otorgan al Presidente de la República para que pueda ausentarse del país, que en los últimos tiempos constituyen un factor de presión política y de control del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo.

En materia financiera un ejemplo de control es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien, la revisión de la Cuenta Pública –ambas facultades exclusivas de la Cámara de Diputados-.

La fiscalización del gasto público no se ejerce exclusivamente sobre los organismos adscritos al Poder Ejecutivo, sino a todas las dependencias previstas en el artículo 79 constitucional, párrafo segundo, que señala: “Esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y 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 objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley”.

También fiscaliza los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y los particulares, es decir no es un control que en materia financiera se circunscriba exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo, sino también al resto de los poderes y demás entidades fiscalizadas previstas en la propia norma constitucional.

Otro tipo de control es el jurisdiccional, que ejercen las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución denominado “de las responsabilidades de los servidores públicos”. Los instrumentos por los cuales se materializa este control parlamentario son en nuestro país el juicio político, que sustancian ambas Cámaras, y la declaración de procedencia en la que interviene sólo la Cámara de Diputados.

En el caso, de los informes que rinde el Ejecutivo y los titulares de las secretarías de Estado, si hay conclusiones, pero además una falta de normatividad, porque no se dice a quien se le envían esas conclusiones y ni que se hace con esas conclusiones, que bien podrían remitirse al Ejecutivo para que fueran consideradas, pero que efecto tendrían.

Un sector importante de la doctrina refiere la existencia de funciones o facultades administrativas, que no constituyen sino una manera más en que las Cámaras del Congreso controlan al Poder Ejecutivo, al Judicial y a otros entes públicos como el Instituto Federal Electoral.

Se traduce en las ratificaciones de nombramientos o en los nombramientos y designaciones que hace la Cámara de Diputados o la de Senadores de funcionarios de otros poderes, por ejemplo en el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Consejeros Electorales.

Si bien resulta complejo dar una definición única del control, ya que como hemos dicho se manifiesta por muy diversos medios e instrumentos, si existe un denominador común que caracteriza a cualquier control, que es hacer efectivo el sistema de limitaciones al poder previsto en la Constitución, así como el equilibrio entre poderes, vía supervisar, controlar, inspeccionar.

Los efectos o consecuencias de los controles son muy variables, porque ¿Qué pasa si en la revisión de la Cuenta Pública se detectan irregularidades? ¿Es la propia Cámara la que va a sancionar esas irregularidades? No, los elementos que hagan presumir irregularidades se van a remitir a la autoridad competente para que ésta resuelva. El efecto de las proposiciones con punto de acuerdo es un exhorto, una recomendación, una posición de la Cámara frente a un problema, no creo que el efecto sea limitado entendiendo la idea del control, es supervisar que se limiten a hacer lo que constitucionalmente esta permitido.

En general los controles tienen la finalidad de lograr el adecuado equilibrio del poder. No se trata de establecer los límites en su ejercicio, puesto que éstos ya están acotados primeramente en nuestra Carta Magna y después en las normas que derivan de ella, sino se trata sólo de supervisar, inspeccionar, revisar, vigilar, que no se traspasen esos límites y que cada organismo público lleve a cabo las funciones constitucionales y legales que tiene atribuidas. Al respecto, Manuel Aragón señala que “poder constitucionalmente limitado, pero no controlado, es poder de hecho ilimitado” ya que sino existe supervisión y vigilancia es muy posible que haya abusos y excesos, o también ineficiencia.

Un sector de la doctrina señala que el objetivo final de los mecanismos de control no es la ejecución efectiva de las sanciones, sino que debe ser informar a la ciudadanía sobre la forma en que se ejerce el poder, pues la difusión de la información es la que permitirá el verdadero control ciudadano en las elecciones, garantizando la alternancia en el poder.

A decir del autor Aguiar y Luque, cito textual, “en las actuales democracias mediáticas y de partidos, el control del Congreso o Parlamento es un elemento capital para consolidar el pluralismo político y hacer posible la alternancia en el poder, contribuyendo a ilustrar a la opinión pública, y en última instancia, al futuro elector”.

Vale la pena recordar como ya hemos dicho, que el control fue la función principal de los parlamentos, que después se transformó al acotar el poder de quien ejecuta el gobierno, de quien lo ejercía en materia económica. Hoy hablamos de muchos tipos de control como los administrativos, jurídicos o políticos y no sólo económicos.

Las especies del género “función de control” en los parlamentos o congresos pueden esquematizarse en presupuestales y financieros, jurisdiccionales, administrativos y políticos.

Se ha afirmado que el Constituyente de 1917 restringió o acotó las funciones del Poder Legislativo, favoreciendo un acentuado presidencialismo, sin embargo, muchos de los mecanismos de control si estaban previstos en el texto original, pero las condiciones de facto, la composición de las cámaras y su afinidad con el partido en el gobierno, en general, el diseño institucional de la Constitución Política, no permitía u obstaculizaban el que estas funciones se ejercitaran con el rigor necesario.

Recordemos que las Cámaras constituyeron durante muchas décadas el espacio propicio para colocar a las huestes del Ejecutivo Federal, por lo que hoy se refiere con menosprecio este periodo del Congreso en el que las Cámaras permanecieron como apéndices del Ejecutivo, que simplemente palomeaban las iniciativas de ley y no ejercitaban las funciones de control que tenían previstas pero que permanecían como letra muerta; en términos jurídicos carecían de toda eficacia. Tal situación se puede comprobar si revisamos el número de iniciativas que presentaba el Ejecutivo y cuántas eran procesadas, haciendo la comparación con cuantas ingresan hoy de parte de los legisladores y cuantas son procesadas, veremos que actualmente el grueso de las iniciativas presentadas por legisladores ha crecido, esto no quiere decir que no se aprueben las iniciativas del Ejecutivo, pero si hay una franca oposición a algunos temas cuya solución es propuesta por el Ejecutivo, pero replanteada en las Cámaras presentando otras alternativas. Esto antes era prácticamente imposible.

Este esquema se ha ido modificando por exigencias sociales mediante sucesivas reformas constitucionales y a la normatividad secundaria, dando lugar a una apertura democratizadora del Congreso. Si bien no existe una fecha cierta, si encontramos momentos determinantes entre 1933 y 1934 cuando se llevó a cabo una reforma para ampliar los periodos de sesiones y prohibir la reelección inmediata de los legisladores; en 1963 la creación de la figura de los llamados diputados de partido; en 1977 la reforma para el sistema de representación mixto, el aumento en el número de diputaciones; en fin una serie de adecuaciones que durante las décadas de los 80 y 90 han permitido una apertura de las Cámaras para dar cabida al mayor número de fuerzas ideológicas, lo que ha posibilitado que se ejerciten las funciones de control.

En un Congreso democrático y más aún en un país que está en franco estado de consolidación de su democracia, es esencial desarrollar con el rigor necesario las funciones de control.

Finalmente, abordaremos el tema de las facultades de las Cámaras del Congreso de la Unión. La relación entre funciones y facultades es simple; las primeras son los instrumentos, medios o canales a través de los cuales legisladores llevan a cabo las segundas. Cualquier facultad o atribución de los diputados o senadores está prescrita en una norma de derecho –desde en la Constitución, hasta en las normas que regulan las actividades de las Cámaras-. En este sentido se puede decir que hay facultades muy genéricas y otras muy específicas.

Las facultades específicas las encontramos en las leyes y concretamente en la Ley Orgánica del Congreso General, cada vez que dice: “son atribuciones de la Mesa Directiva; son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva; son atribuciones de la Junta de Coordinación Política”; ahí encontramos facultades en lo específico de los legisladores que forman parte de los órganos internos de las Cámaras.

Por lo que hace a la forma en que se ejercen las funciones de representación, control y legislación que las Cámaras del Congreso de la Unión tienen encomendadas, los constitucionalistas señalan que básicamente es a través de facultades exclusivas, sucesivas, comunes y conjuntas.

Se entiende por facultades sucesivas las que ejercen ambas Cámaras pero no al mismo tiempo, ni de manera simultánea, sino conociendo del asunto primero una y después la otra. El procedimiento ordinario para la creación o modificación de una ley o decreto constituye un buen ejemplo del ejercicio de este tipo de facultades, ya que como se sabe una iniciativa es conocida y procesada primero en la Cámara de Origen y después en la Cámara Revisora.

Según previene el texto constitucional, las iniciativas pueden ingresar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, salvo en los casos en los que se trate de impuestos, empréstitos y reclutamiento de tropas, en los cuales la iniciativa deberá ingresar necesariamente a la Cámara de Diputados, que será la Cámara de Origen.

Las facultades exclusivas son aquellas cuyo ejercicio corresponde únicamente a una de las Cámaras sin necesidad de participación de la otra. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados están previstas en el artículo 74 de la Constitución; entre ellas podemos citar la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la de revisar la Cuenta Pública. El artículo 76 establece las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, como la aprobación de tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

En la doctrina constitucional se denomina facultades comunes a aquellas que cada una de las Cámaras ejerce separadamente, sin ser facultades exclusivas, ni tampoco sucesivas. En el sistema jurídico mexicano están previstas en el artículo 77 de nuestra Constitución Política, que establece que cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; comunicarse con la colegisladora o con el Ejecutivo, por medio de las comisiones que hay en su seno; nombrar a los empleados de su Secretaría, así como elaborar su Reglamento Interior; y expedir la convocatoria a elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus propios miembros.

Las denominadas facultades concurrentes o conjuntas son aquellas que ejercen ambas Cámaras simultáneamente reunidas en una sola Asamblea. Están previstas en los artículos 69, 84,85,86 y 87 de la Constitución Política; asimismo, en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso General. Por ejemplo las sesiones de apertura de Congreso General o las sesiones solemnes.

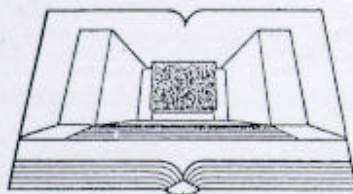


SECRETARÍA GENERAL

Lic. Patricia Flores Elizondo
Secretaría General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Alfredo Del Valle Espinosa
Secretario



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Director General
Dr. Francisco Luna Kan

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Coordinación
Dr. Jorge González Chávez