

Estructura del Congreso de la Unión en México

-Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral-

Rafael Serrano Figueroa

Introducción

Existe una preocupación generalizada en distintos ámbitos de la comunidad nacional e internacional por dar una expresión sistematizada a las nuevas formas que la realidad social, económica y política presentan en el actuar cotidiano de los pueblos, las cuales tienden a buscar espacios que les reflejen fielmente en la estructura formal del Estado, como unidad político-jurídica que es.

El proceso de globalización -en lo fundamental económica- ha acentuado o generado la recomposición de fuerzas al exterior, por una parte, y la democratización y publicitación de los procesos de creación políticos y jurídicos dentro de los Estados miembros de esa comunidad internacional, por otra, esto ha modificado la función paternalista del Estado filantrópico así como la vigilancia estrecha que de él hace una opinión pública más sensible y alerta.

En esta interacción recíproca en el seno del Estado, se han puesto en la mesa de discusión las posibles modificaciones estructurales que pueden efectuarse a los órganos del mismo, a través de los cuales se instrumenta el ejercicio del poder que en él se genera: el político. Con ello, se pretenden lograr las instituciones útiles que den respuesta eficiente a las nuevas exigencias de la sociedad a la que sirven. En el caso del Estado mexicano esta tendencia no ha sido excepción.

Entre los diversos grupos políticos se han generado nuevas discusiones y propuestas, algunas viables, otras idealistas y respetables, pero las más de las veces interesadas todas en generar la posibilidad de que no haya marcha atrás en las conquistas evidentes del quehacer político del país.

Una de las discusiones que se han generado en esta eclosión de entusiasmo político, las más de las veces responsable, es la relativa a la estructura bicameral del Congreso de la Unión en México. La discusión sobre este tema ha sido variada y se ha llegado hasta plantear si el trabajo legislativo podría hacerse tan sólo con una Cámara; si la existencia de Senadores plurinominales distorsiona la génesis política del Senado; si el número de los integrantes de ambas Cámaras es el adecuado.

En la presente monografía se busca dar una panorámica de la organización actual del Congreso de la Unión en México y de la alternativa que se presenta a dicha estructura: el unicameralismo. Sobre esta base pueden estudiarse las posibles ventajas o desventajas que un cambio de esta naturaleza podría aportar al ejercicio del poder político en el seno de la moderna sociedad mexicana.

I. Los Sistemas Unicameral y Bicameral

Dentro del esquema de la obra clásica *Del Espíritu de las Leyes* se ha dado por sentado que el ejercicio del poder político en el Estado ha de instrumentarse a través de tres órganos de gobierno entre los que se cuenta al Órgano Legislativo, encargado principalmente de crear la normatividad, obligatoria por potestad del Estado, y que se denomina genéricamente como Ley. En esto también se ha comprobado que la visión clásica de los pesos y contrapesos sólo opera plenamente en los régimenes de corte presidencial, donde la igual fortaleza de todos determina las conductas responsables.

En cuanto a la función legislativa se refiere, puede efectuarse a través de la creación de una estructura que varía, particularmente en el sentido de estar compuesta por una o dos Cámaras o cuerpos deliberatorios, distintos entre sí por la función particular que desempeñan en el proceso de la creación de dichas normas.

El cumplimiento de la actividad substancial legislativa no deja de lado las otras importantes funciones asignadas a dicho cuerpo colegiado, como son en particular las relativas a las finanzas y a las funciones jurídico políticas de control institucional.

Sea cual fuere su estructura y las diversas facultades que tengan asignadas en conjunto o por separado, la función legislativa ha adquirido por derecho propio una gran preponderancia, con una composición que se ha mostrado cada vez más plural y deliberativa.

A. El Sistema Unicameral

Históricamente los sistemas unicamerales legislativos se han distinguido por estar integrados estructuralmente por un solo cuerpo deliberativo, el cual concentra esa función dentro del Estado.

Esta situación presenta ciertas ventajas por el lado de la coherencia en los criterios que sirven de base en la toma de decisiones, toda vez que los integrantes participan desde un inicio en las discusiones, reflexiones y argumentos que dan lugar al contenido y emisión de las leyes, por lo que se habla de cuerpos compactos que gozan de una marcada coordinación y una imagen generalmente sólida frente a la opinión pública, sin detrimento de que hacia el interior del cuerpo legislativo se efectúen intensas negociaciones y cabildeos para lograr proyectos que pasen fácilmente la prueba definitiva de la votación.

Existen algunos países que han optado por el unicameralismo y han eliminado la *segunda cámara*: "...Nueva Zelanda, aunque considerado país progresista es bastante tranquilo políticamente hablando; bajo un gobierno conservador abolió la segunda cámara en 1950. Dinamarca, que cabe dentro de la misma categoría hizo lo mismo en 1954. Y fue el radicalismo y no el bolchevismo lo que provocó que Queensland, uno de los seis Estados australianos, aboliera en 1922 su segunda cámara, y que Nebraska, único de entre los cincuenta Estados de la Unión Americana, hiciera lo mismo en 1937"¹. También hay casos, en contraste, en los cuales ciertos países, como Suecia, han tenido cuatro Cámaras en su legislatura, o Francia que durante la Cuarta República tuvo una tercera Cámara habilitada como Consejo Económico que continuó durante la quinta como Consejo Económico y Social. No obstante estos ejemplos, cabe señalar que la generalidad de los Estados tiende a una estructura legislativa de dos Cámaras².

En el caso de los sistemas unicamerales se observa una tendencia a la uniformidad de los criterios que puede resultar un riesgo para la comunidad en la cual legisla, toda vez que existe la posibilidad de que se formen camarillas representativas de un sólo sector de dicha comunidad, lo que pondría en riesgo la posibilidad de un gobierno plural y democrático, lo que en consecuencia convertiría al Derecho en un instrumento de la clase hegemónica.

¹ Wheare, K. C., *Legislaturas*, Serie de estudios parlamentarios 2, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1981, p. 149.

² Cfr., Wheare, K. C., *Legislaturas*, pp. 155-160.

Además en los sistemas unicamerales tiende a distinguirse una mayor preponderancia por parte del Ejecutivo sobre el Legislativo, toda vez que cuenta con un mayor margen de maniobra en la negociación y las posibilidades de control.

Adicionalmente, los defensores de los sistemas unicameralistas sostienen que la creación de leyes debe tener un origen puramente popular, en el cual no se da cabida a otros criterios de revisión de las decisiones adoptadas por los legítimos representantes del pueblo.

En todo caso, la distinción entre los responsables del Órgano Legislativo y del Ejecutivo ha venido a significar la piedra angular del ejercicio democrático del poder político, y las ventajas de segundas opiniones formales en el ámbito del Órgano Legislativo –segundas cámaras– será motivo de análisis en el siguiente apartado.

B. El Sistema Bicameral

En su mayoría, los Estados hoy día cuentan con Órganos Legislativos estructuralmente bicamerales, aunque el peso de cada una de las Cámaras sea distinto, ya sea por su composición, elección de los integrantes o funciones encomendadas, lo que da por resultado una función política o jurídica diferenciada en influencia o importancia. En general, no hay argumento sólido para apoyar que una de las dos Cámaras sea más importante, que la otra, pero más allá de lo que la Constitución de cada país indique, la importancia depende de la influencia política que en el terreno de los hechos se arroge o consigan los integrantes de cada una de ellas.

Como ya se había enunciado, en particular para el sistema parlamentario, se considera como argumento de peso que si una de las Cámaras representa al pueblo, frente a la cual responde el gobierno que el gobierno es parte de ella, entonces será ésta Cámara la de mayor importancia.

Existe además otras implicaciones del sistema bicameral que han aportado ciertos beneficios y riesgos para los gobiernos, lo que en ocasiones sirve para marcar su importancia, como por ejemplo en Italia, donde “La fórmula bicameral ha ofrecido un largo espacio a las presiones de los grupos de intereses y a sus vetos, pero, ha permitido también a la oposición y al mismo gobierno “recuperar” frentes que se les habían escapado, en primer término, de su control”³.

³ Mazella, Andrea, *El Parlamento*, Serie: Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, p.72.

Por ello, se observa también que un sistema bicameral tiene la posibilidad de interrumpir cotos de camarillas, así como mayor representatividad y vigilancia recíproca, aunque estas ventajas pueden verse mermadas por el clientelismo político que los integrantes de dichas Cámaras deban pagar más a sus partidos de origen que a sus electores, donde la representación de los intereses populares se ve ensombrecida por los intereses de grupo y que incluso la existencia de dos Cámaras no logra anular, excepto porque exista un gran descontrol de los partidos políticos.

En el caso de los Estados Federales, el bicameralismo tiene la finalidad de hacer representar en una de las Cámaras a la Nación y en la otra a los Estados Miembros. Esta última “Tiene casi siempre un carácter moderador que tiene esencialmente por objeto corregir los excesos eventuales de la ley del número, que encarna la asamblea que tiene la más amplia base popular”⁴. No obstante el tipo de bicameralismo federal descrito, pueden encontrarse otras modalidades, como el bicameralismo aristocrático, como el sobreviviente histórico que es la Cámara de los Lores, en Inglaterra; o el bicameralismo político o de notables, donde la composición diferente a la de la *primera* Cámara, por la edad o la forma de elección de los Miembros de la segunda Cámara, marcan la posibilidad de dar representación y expresión a grupos minoritarios y les asegura un tipo de influencia política al igual que el bicameralismo económico y social, donde la *segunda* Cámara asegura la representación de grupos económicos y sociales⁵.

En todos los casos bicameralistas el común denominador es la búsqueda del equilibrio y la prudencia en la labor legislativa.

II. Las Funciones del Órgano Legislativo

Este estudio resultaría incompleto si no tomamos en consideración los aspectos fundamentales que sugiere el título de este apartado, ya que, concebir al Órgano Legislativo únicamente como hacedor de leyes, sería menoscabar el sentido real de una sana y verdadera “división de poderes.”

El poder político, como fenómeno social, se realiza en el Estado y mediante el Estado. Esta ficción político-jurídica nos sugiere entonces el estudio del acotamiento de las potestades adquiridas en el ejercicio del poder político; así se entiende entonces la división conceptual de las formas

⁴ Pactet, Pierre, *Institutions politiques Droit Constitutionnel*, Collection Droit-Sciences Économiques, 9^a. edición, Masson, Francia, 1988, p. 120.

⁵ Cfr., Pactet, Pierre, *Institutions politiques Droit Constitutionnel*, pp. 120-121.

de Estado y de gobierno. El objeto es “...evitar la concentración del poder, a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes...”⁶. Esta idea no es nueva, ya que fueron consideradas como imprescindibles desde el siglo XVIII, y establecidas en los ideales de la Revolución francesa que afirma en el Artículo 16 de la Declaración de 1789:

“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada por la separación de los poderes, carece de Constitución”

No obstante que Montesquieu tuvo presente los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, en especial durante el gobierno de Luis XIV, *I'état c'est moi*,⁷ su idea quedó incompleta en el desarrollo natural de las instituciones sociales, ya que el autor del “Espíritu de las Leyes” únicamente sugirió que la división de poderes tuviera las siguientes finalidades: 1) hacer las leyes; 2) celebrar la paz o declarar la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y prever invasiones; y 3) castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares.

En este contexto podemos afirmar que el principio de la división de poderes, como ideal y también como objetivo de la comunidad organizada políticamente en el Estado, ha evolucionado a partir de los siguientes dos supuestos:

Primero, la circunstancia de que la historia del poder y su ejercicio presentan como constante la existencia de ciertas fuerzas sociales que han evolucionado en su lucha por mantener posiciones privilegiadas en todos los ámbitos de la actividad social, frente a grupos mayoritarios de población que han luchado, por su parte, para alcanzar los medios compensatorios que les permitan superar su precariedad.

Segundo, que las normas jurídicas de un Estado y sus gobernantes no deben perder de vista que la población está compuesta de seres humanos, mujeres y hombres reales. Con esto se pretende subrayar que la gente es la única fuente de legitimación o descalificación de las leyes y los gobiernos.

En este orden de ideas, la labor del aparato legislativo posee además de la creación de leyes, otra responsabilidad social que es la de servir como contrapeso político a las decisiones de los otros dos poderes, generalmente a la del Ejecutivo, como ya se había mencionado.

⁶ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, quinta edición, Porrúa, México, 2000, p. 386.

⁷ Cfr., Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

La responsabilidad social, a la que se hace mención en el párrafo anterior, halla su realización en funciones como la meramente legislativa, pero también en otras que van en paralelo a la anterior y que están en el terreno de lo financiero y presupuestario, el control, la de dirección política y la jurisdiccional.

Lo anterior es resultado de la transformación del Estado contemporáneo. Antes la actividad de los Congresos era eminentemente legislativa, pero ahora sus funciones se han diversificado y ampliado a otras áreas, debido a la complejidad de las actividades desarrolladas por la comunidad en la realidad cotidiana y de su mayor presencia en el contrapeso y complementación del ejercicio del poder político. En función de su diversidad y cada vez mayor complejidad, parecería en consecuencia que la existencia de dos Cámaras facilitaría, por una parte, y aseguraría, por la otra, una actividad eficaz y razonada.

Ante dicha complejidad de actividades cada vez creciente, existe un consenso sobre las principales funciones que el Congreso tiene en diversos países como en México. Varios autores han llegado a clasificarlas o agruparlas de manera distinta. Esto se entiende en virtud de que el contexto constitucional y político de cada Estado es diferente y, en consecuencia, las diversas funciones asignadas. Para ilustrar esta compleja diversidad, de una manera metodológicamente ordenada, la clasificación que parece idónea para explicar la responsabilidad del Congreso, en el marco del ejercicio del poder del Estado, es como se muestra en los siguientes grupos, y al mostrar su complejidad y trascendencia se podrá tener bases sólidas para opinar sobre la conveniencia o no de que exista sólo una Cámara con las funciones deliberatorias asignadas de Órgano Legislativo:

A. La Función Legislativa

La función legislativa es entendida como la actividad del poder público que se traduce en la producción de normas generales. Ésta es la función que generalmente prevalece para ilustrar la función principal del Órgano Legislativo; sin embargo, este proceso es más complejo que la formulación de enunciados imperativos de características jurídicas, ya que en su elaboración se toman en consideración diversos factores que pretenden desentrañar la voluntad de los gobernados.

El maestro Fernando Santaolalla al respecto, establece que la función legislativa es considerada como la más característica de los Parlamentos,

hasta el punto de que tradicionalmente se ha conocido esta institución como el Poder Legislativo del Estado, o simplemente como el Legislativo⁸.

Esta función, en su opinión, consiste en la aprobación de las normas jurídicas con ampliación general y que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico. Así, la función legislativa de los Parlamentos da lugar al primer escalón jerárquico del Derecho positivo por debajo de la Constitución.

Por su parte, el jurista Berlin Valenzuela observa que la función legislativa es considerada una de las más importantes entre las que realiza el Parlamento, por ser la creación misma del Derecho, y que se materializa en una función jurídica que consiste en plasmar en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una Nación han instituido o pretende instituir, como norma para normar conductas o relaciones individuales o colectivas⁹.

A su vez, Susana Thalía Pedroza al referirse a la función legislativa señala que dicha función del Congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste en su conjunto -o sus Cámaras- formulan o produzcan, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.

Este proceso por lo general es ordinario y consiste en la formación o creación de leyes o decretos. Cabe observar que en cuanto a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que es de tipo estricta y rígida, se distingue del procedimiento para la producción normativa ordinaria por una tramitación especial o de un proceso legislativo en muchos aspectos distintos y más difícil que el ordinario.¹⁰

El maestro Héctor Fix-Zamudio apunta que se ha considerado a la función legislativa como la más característica de las funciones desarrolladas o asignadas a los Parlamentos (reconocida así por la doctrina clásica formulada en el siglo XIX). Sin embargo, a raíz de que el Poder Ejecutivo adquirió un predominio frente al ámbito legislativo, se podría afirmar que los Parlamentos han abandonado la tarea que les es propia, porque su papel, en diversas ocasiones, se reduce a revisar con más o menos profundidad los proyectos de Ley que el Ejecutivo presenta, cuando no a ratificarlos sin mayor trámite.¹¹

⁸ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 235-236.

⁹ Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 138.

¹⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 216.

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, Porrúa, 1999, México, pp. 668-670.

B. La Función Financiera y Presupuestaria

Dentro de este rubro se aglutan, según cada autor o corriente académica, las facultades económicas que comprenden a las tributarias, patrimoniales, económicas o de control financiero. Esta facultad se puede concebir como la obligación que tiene el Órgano Legislativo para expedir leyes que tengan, como objeto, establecer las contribuciones necesarias para alcanzar el bienestar general.

Esta función financiera o presupuestaria fue la primera en establecerse en el Parlamento inglés desde 1297, fecha en la que el Poder Legislativo adquirió su real importancia en el delicado papel del equilibrio de poderes.

Actualmente los Congresos, basándose en esta función, están facultados para imponer contribuciones suficientes para cubrir el presupuesto, para determinarle al Ejecutivo los parámetros bajo los cuales podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, y donde se incluye también la facultad de aumentar o disminuir las partidas presupuestales para los empleos públicos, determinar la partida necesaria para sostener a las fuerzas armadas, establecer casa de moneda y todo lo relativo al establecimiento del valor de las monedas extranjeras, y establecer otras contribuciones para poder cubrir ciertas necesidades como las educativas, el servicio público, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, la aprobación del presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública entre otras, dependiendo de cada Constitución.

Es importante mencionar la opinión del maestro Fernando Santaolalla, quien destaca que: “en las Asambleas de nuestro tiempo existen dos circunstancias que caracterizan la función presupuestaria: por un lado, la iniciativa para la preparación y presentación de los proyectos de presupuestos se reconoce exclusivamente al Ejecutivo, excluyendo la iniciativa parlamentaria. Los Presupuestos son la expresión, en cifras, del programa político del Gobierno, por lo que resulta lógico reconocerle esta atribución.

Por otro lado, la mayor parte de los países limita las facultades de enmienda de los parlamentarios en relación con el proyecto de Presupuesto, en el sentido de que pueden proponer la disminución de las cifras consignadas, pero no así su incremento. La interdependencia que existe ante las distintas partidas presupuestarias, su carácter técnico y la necesidad de mantener el equilibrio entre ingresos gastos son los factores explicativos de estas limitaciones”¹².

¹² Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pp. 238-239.

Así, el Maestro Santaolalla nos introduce a la importancia política que se genera en el control de las finanzas presupuestarias, y dicha aseveración evidencia que el poder político está cada vez más relacionado con el control de la infraestructura financiera, en la determinación de una fuerza real de poder trascendente. Al ser el Poder Legislativo quien tiene bajo su potestad la determinación de la viabilidad de los proyectos del Ejecutivo, se crea una dependencia político-económica entre estos poderes.

El maestro Fix-Zamudio, por su parte, observa que el control financiero del Órgano Legislativo es uno de los instrumentos más poderosos que se tienen sobre el Ejecutivo. Esto se entiende en el sentido de que cualquier proyecto que el Ejecutivo genere tendrá que ser evaluado financieramente por el Congreso, y su viabilidad dependerá de la manera en que Congreso y Ejecutivo conduzcan sus negociaciones.

Lo mencionado en el párrafo anterior puede generar un problema de gobernabilidad si las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo llevan a enfrentamientos de posturas antagónicas en la búsqueda de mayor presencia política entre la población.

Ejemplo de lo anterior se encuentra en los debates que recurrentemente se han presentado en la Cámara de Diputados sobre los diferentes proyectos de presupuesto que el Ejecutivo ha enviado, sobre todo desde el año de 1997, en el seno de los cuales no se vislumbran sino intenciones de entrampamiento con lo que se crea no sólo un estado de incertidumbre al Ejecutivo, al cual se pretende combatir, sino en el ánimo de los gobernados y en el de los inversionistas, los cuales ven factores de retroceso.

No obstante que se ha evidenciado la importancia del Congreso en razón del presupuesto, existe otro factor muy interesante para analizar: el concerniente a la obligación que tiene el Legislativo de verificar que el presupuesto aprobado se aplique con los fines y montos autorizados. Esta facultad de verificación se efectúa a través de la Contaduría Mayor del mismo Congreso.

Francisco Berlin Valenzuela considera que esta facultad se ha extendido hasta convertirse en una minuciosa vigilancia al influjo de la obra gubernativa sobre la economía nacional y sus relaciones con las economías de otros países¹³. Esta interpretación, mas allá de describir la circunstancia real que vive nuestro sistema de gobierno, recuerda la complejidad de la actividad gubernativa, y la interdependencia entre lo nacional y lo internacional.

¹³ Cfr., Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, p. 136.

C. La Función de Control

El Poder Legislativo ejerce la función de control por la vía institucional o de manera difusa, con lo cual se obliga a una responsable actividad gubernamental, y en su caso a tomar las medidas necesarias, directas o indirectas, para re establecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados.

De acuerdo con esta idea y de conformidad con la teoría del control parlamentario, para que esta función sea aplicada correctamente es necesario considerar las siguientes interrogantes: ¿Quién realiza dicho control?, ¿Sobre quién es realizado?, ¿Cuáles son los criterios? y ¿cuáles son los fines?.

Esta función es de gran importancia sobre todo en los regímenes presidenciales, debido a que la permanencia del Ejecutivo no depende del Parlamento o Congreso y los mecanismos de control tienen como objetivos supervisar el gasto público.

Susana Thalía Pedroza destaca la importancia de esta función por la cual “El Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente, a través de diversos actos, comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno; es decir, que tiene como tarea efectuar un control político”¹⁴.

El maestro Fernando Santaolalla, al analizar la función que comentó, refiere los efectos de la sanción legislativa señalando que “... un control político del Gobierno y de otros órganos estatales, ejercido por el Parlamento, ostenta una potestad de sancionar distintas actuaciones o manifestaciones de los primeros. Esta sanción puede consistir en una aprobación, autorización o corrección de la actividad controlada, que, de esta forma, puede quedar ratificada o denegada”¹⁵.

Sin detrimento de los conceptos que nos proporcionan Pedroza de la Riva y Santaolalla, respecto a la función de control, cabe señalar que esta función es esencialmente una facultad que debe de tener todo Poder Legislativo, para mantener el equilibrio entre los poderes, con el cual controla y fiscaliza las actividades de los otros Órganos del poder político, y que en aquellos países con un marcado presidencialismo dicho control es, con mayor frecuencia, en dirección al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, es necesario saber que dentro de la teoría del control existen controles entre los Órganos como pueden ser entre el Legislativo y

¹⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, op. cit., p. 233.

¹⁵ Santaolalla Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit. p. 241.

el Ejecutivo, o entre el Judicial y el Legislativo o el Ejecutivo; es decir, controles horizontales entre poderes u Órganos diversos e independientes. A pesar de que también existan controles en los otros poderes, esta función es esencial del Poder Legislativo, en virtud de que, en dicho poder, está depositada la representación del pueblo, mismo que como titular de la soberanía tiene el derecho de demandar, a través de sus representantes, la buena conducción de los asuntos públicos.

Para poder decir que un Legislativo cuenta con las debidas funciones de control, éste debe tener las siguientes facultades o al menos alguna de ellas:

1. *Revisar y analizar el informe que le deberá rendir el Órgano Ejecutivo.*
2. *El Congreso debe ser el que declare la guerra, previa revisión de la propuesta del Ejecutivo.*
3. *La creación de un Órgano contralor o revisor, tanto de la determinación como la aplicación del presupuesto.*
4. *La participación del Poder Legislativo para la designación de los integrantes de otros poderes, como por ejemplo de los embajadores y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia o de los Consejeros de la Judicatura y la ratificación y remoción de ciertos funcionarios.*
5. *La determinación del Legislativo sobre el permiso al Ejecutivo para que realice parte de sus actividades, como viajar al extranjero.*
6. *Ordenar o aprobar la movilización de tropas, celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, intervenir en la política nacional y aprobar tratados internacionales.*
7. *La moción de censura, misma que puede tener como sanción:*
 - a. *La exigencia de responsabilidad colectiva del gobierno.*
 - b. *La cuestión de confianza, la creación de comisiones de investigación.*
 - c. *La responsabilidad política entre otras.*

No obstante la clasificación anterior, otros autores como Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, adoptan los criterios siguientes:

1. *Nombramientos presidenciales.*
2. *Controles sobre la gestión administrativa.*
3. *Control de los actos políticos o de gobierno.*
4. *Control presupuestario¹⁶.*

¹⁶ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, p. 675.

La doctrina del control legislativo ha despertado mucho interés, por lo que actualmente ha provocado que existan variadas clasificaciones y tipos de controles, "...no sólo porque el propio término de control es equivoco, sino también por las maneras en que opera dicha función de control. Está, en algunos supuestos, significa verificación o inspección de las actividades de gobierno, en otros implica un verdadero poder de aprobación o de veto y también incluye casos en que participa o colabora en dichas actividades. Sea cual fuere la naturaleza y la tipología del control, es importante destacar que la esencia de esta función, para efectos prácticos, radica en que establece un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Legislativo para supervisar, tanto en lo general como en lo particular, al gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que haya lugar si se llegasen a presentar"¹⁷.

En realidad persiste, desde el inicio de esta monografía, la idea de que para que exista un verdadero equilibrio de poderes es indispensable la existencia de esta función de control y, en la medida en que se quiera alcanzar dicho equilibrio, se tendrán que implantar estas funciones controladoras.

La función de control es aplicable en cualquier Estado, aunque se requiere poner atención a que dichos controles estén acordes con los principios consagrados en Ley fundamental y adicionalmente considerar el tipo de régimen o gobierno establecido. Por ello, los controles deberán observar principios de legalidad y de viabilidad política. El exceso de controles puede frustrar los fines para los que fueron creados, primordialmente a través del fraude a la Ley.

Como se ha podido observar internacionalmente, los diversos Estados presentan la tendencia, principalmente como respuesta a las demandas sociales y a sus compromisos internacionales, hacia una ampliación de los casos donde el Poder Legislativo ejerza sus facultades de control.

Dicho criterio se corrobora con lo sostenido por Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, quienes afirman que: "El de control ha venido teniendo mayor importancia en los distintos regímenes presidenciales, pero en México debe considerársele de carácter prioritario porque de él pueden derivarse instrumentos muy necesarios para la transición democrática que venimos experimentando"¹⁸.

Para que esta facultad de control tenga los efectos positivos esperados, es necesario hacerla efectiva a través de una cultura de la responsabilidad

¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, op. cit., pp. 674 -675.

¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, ibid.

en el servicio público para que el sujeto que sea controlado, es decir, el Poder Ejecutivo, no siempre le resulte ingrato estar sujeto al escrutinio directo. Adicionalmente, esta actividad de control puede apoyarse sólidamente en mecanismos bien estructurados que garanticen un control difuso; es decir, que las inspecciones y los desacuerdos que existan entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se canalicen a instancias de vigilancia incrustadas en la misma actividad que puede ser motivo de desacuerdo.

De este tipo de control surge la definición inglesa de control parlamentario, la cual nos dice que "...ejercitar el control significa ejercitar una influencia y no un poder directo, aconsejar y no mandar; criticar pero no impedir"¹⁹.

D. La Función Jurisdiccional

La explicación de esta función tiene su mejor expresión si se atiende a su historia, ya que anteriormente era considerada de mayor utilidad pero actualmente se considera residual. Lo anterior halla su explicación en el hecho de que el Poder Judicial ha tomado por completo la función jurisdiccional, dejando por exclusión para el Congreso una función muy limitada y especial en cuanto a actos jurisdiccionales se refiere. No obstante lo anterior, las funciones jurisdiccionales que el Congreso conserva son de la mayor importancia y trascendencia.

Anteriormente era común que el propio Legislativo conociera de los asuntos electorales; sin embargo, actualmente se han creado instancias judiciales que han suplido con mayor especialidad y ventaja la calificación y conocimiento de los procesos electorales y sus posibles delitos. Ejemplo de lo anterior en México ha sido la creación del Tribunal Federal Electoral o lo que en algunos países se conoce bajo la nomenclatura de *Tribunal Constitucional*.

Si bien es cierto que las instituciones jurídicas han encontrado maneras diversas de lograr sus fines y sin necesidad de activar las funciones tácitas del Congreso o Legislativo, existen algunas otras que guardan todavía la necesidad de ser éste el Poder que tenga conocimiento en caso de presentarse asuntos controvertidos. Tal es el caso del examen de compatibilidades que pueden afectar a cada uno de sus miembros o bien, el enjuiciamiento de los delitos cometidos por sus propios miembros o los del gobierno.

¹⁹ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, op. cit., p. 366.

El Poder Legislativo puede realizar “actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable”²⁰, a estas circunstancias se le pueden denominar funciones jurisdiccionales, las cuales se pueden dividir principalmente en la declaración de improcedencia y en el juicio político. Por lo que hace a la primera función jurisdiccional, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona observan:

“La declaración de procedencia se refiere a la materia penal, antes era conocida en nuestra tradición parlamentaria como desafuero. Sigue un procedimiento similar a la anterior, pero se ventila solamente ante la Cámara de Diputados, misma que en el pleno tiene que dictaminar si ha lugar a proceder o no contra el imputado, si el resultado fuera adverso a éste será destituido de su cargo y se le pondrá a disposición de los tribunales competentes”²¹.

Por lo que hace a la segunda función, es decir al juicio político, tiene un origen inglés, surgido cuando el Parlamento encabezado por Cromwell, en 1649, ordenó la decapitación del rey Carlos I. A partir de entonces se definió que el titular del gobierno puede ser juzgado por el órgano Legislativo. En nuestro sistema constitucional, de acuerdo con el artículo 110, el juicio político comprende como justiciables:

- 1. Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.*
- 2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
- 3. Los Consejeros de la Judicatura Federal.*
- 4. Los Secretarios de Despacho.*
- 5. Los Magistrados de la Sala superior del Tribunal Electoral,*
- 6. Los Jefes de Departamento Administrativo.*
- 7. Los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*
- 8. El Jefe de Gobierno de esa entidad, el Procurador General de la República.*
- 9. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.*
- 10. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal.*
- 11. Los Consejeros de la Judicatura de esa entidad federativa, los Directores Generales o equivalentes del sector paraestatal de la federación.*
- 12. Los Gobernadores de los Estados.*
- 13. Diputados Locales.*
- 14. Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia.*
- 15. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas estatales.*

²⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, op. cit., p. 241.

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, op. cit., p. 684.

La misma norma fundamental ofrece acción ciudadana para iniciar el juicio político, en el cual la Cámara de Diputados determinará su procedencia y, con los elementos de que disponga, presentará el procedimiento ante el Senado de la República, quien resolverá, después de haber oído al acusado. Como resultado de dicho proceso, el presunto acusado puede ser absuelto, pero si se le condena, habrá de declararse la destitución y la inhabilitación correspondiente, sin perjuicio de que el responsables sea sometido a algún proceso ordinario penal.

Finalmente puede señalarse que existen otras actividades que puede efectuar el Poder Legislativo y que también tienen naturaleza jurisdiccional o, cuando menos, están relacionadas con la actividad jurisdiccional.

Dichos actos pueden presentarse cuando el Poder Legislativo o parte de él declare fundada y motivada la renuncia tácita de un integrante del mismo Poder Legislativo, en virtud de alguna acción del integrante que se encuadre en algún supuesto normativo que así lo establezca, o por el mismo motivo el Poder Legislativo o parte de éste ordene una sanción económica a un integrante del mismo Poder.

Otros ejemplos podrían ser el supuesto de que el Congreso deba conocer de las diferencias relativas a los límites territoriales de los Estados, siempre y cuando dichas diferencias no sean contenciosas; cuando el Congreso suprime restricciones al comercio entre Estados; cuando define los delitos y faltas contra la Federación, fijando también los castigos para tales actos; en el supuesto de que el Congreso conceda amnistía por delitos, cuyo conocimiento sea de jurisdicción federal; la determinación de responsabilidad a causa de discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto. También se está frente a actividades de naturaleza jurisdiccional cuando se determina la procedencia de juicio contra servidores públicos que incurran en delitos, ya como órgano de acusación o como jurado de sentencia en juicios políticos. En ello está la acusación al Presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común, la resolución de cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal.

Por último, otro ejemplo de función jurisdiccional es cuando el Poder Legislativo o parte de él funge excepcionalmente como Tribunal de Apelación en materia civil y en materia penal, como es el caso de la Cámara de los Lores, en Inglaterra.

E. La Función de Representación

Esta función puede ser también considerada como la más importante. Generalmente en los países donde existen dos Cámaras, una representa al Pueblo y la otra a las entidades que conforman dicha Nación. En el caso concreto de México, desde el punto de vista estructural, la Cámara de Senadores corresponde a la naturaleza de Órgano representativo de los intereses de los Estados de la Federación, aunque en la actualidad esto ha entrado en un debate ante la errónea estructura que incluye Senadores de carácter plurinominal que vicia la representatividad al provocar que haya Estados que cuentan con una ventajosa representación de sus intereses. En nuestra opinión no es verdad que la representación de los intereses de los Estados en la Cámara de Senadores haya desaparecido o se haya anulado, sino que la existencia de Senadores plurinominales ha desvirtuado su naturaleza y fin.

Por otra parte cabe señalar que existen autores que al hablar de la función de representación, aglutan los conceptos de representación y de orientación política, como por ejemplo Fernando Santaolalla quien señala: "...es la función consistente en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos"²².

En opinión de otros autores, "La función de dirección política parlamentaria se refiere a que el Congreso participe en la determinación de los objetivos de la política nacional y seleccione los instrumentos para alcanzarla. Es la delimitación de los objetivos globales que deben alcanzarse o de actuaciones puntuales que deben desarrollarse; es decir, se preocupa por lo que ha de realizarse, condicionando la acción del gobierno para determinados fines y estableciendo obligaciones que este debe cumplir"²³.

Ejemplos de la función relativa a la orientación política, podemos numerar los siguientes casos:

1. *Expedición de leyes dirigidas a la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios.*
2. *Expedición de leyes para reglamentar el desarrollo integral del Estado.*
3. *Expedición de leyes que regulan las condiciones sobre las cuales debe prestarse el servicio público condicionado.*
4. *Regulación de los precios máximos de los productos necesarios para la economía nacional y el consumo popular.*

²² Santaolalla, Fernando, Derecho Parlamentario Español, op. cit., p. 245.

²³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, op. cit., p. 239.

5. *Expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.*
6. *Emisión de leyes de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de naturaleza económica.*
7. *Elaboración de leyes para la promoción de inversión mexicana.*
8. *Regulación de la inversión extranjera y para la transferencia de tecnología que requiere el desarrollo nacional.*

Hay quienes consideran que la función representativa y la función de orientación política, son las mismas ya que la “...visión de la función representativa del Legislativo corresponde a la del súbdito de un imperio, pero en el fondo conceptualmente es la misma que esbozó de manera más romántica Rousseau, cuando habló de la “voluntad general”, expresión de la soberanía del pueblo y la hizo recaer substancialmente en la asamblea legislativa”²⁴.

Existen otras opiniones relativas a que esta función de representación política y orientación política son en realidad distintas. Sin detrimento de lo anteriormente expuesto, es conveniente proporcionar el significado adecuado de la palabra *representar*, la cual según el Diccionario de la Real Academia corresponde a “sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc.”²⁵.

Sobre el mismo punto, refiriéndose a la función de representación, Francisco Berlin Valenzuela comenta que: “Nació esta función de los factores cualitativos que fue experimentando el hombre en su evolución social y porque en la actualidad resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una Nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población, lo que nos trae a la mente el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, quien manifestó, respecto a la representación, que es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos”²⁶. Analizado este punto y como ya se había enunciado, se puede asegurar que la función de representación puede válidamente considerarse como la base de las mencionadas en el desarrollo de esta monografía, pues es la que otorga el fundamento filosófico, político y jurídico de la naturaleza del Poder Legislativo.

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, op. cit., p. 691.

²⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo II, vigésima segunda edición, Espasa-Calpe, España, 2001, p. 1951.

²⁶ Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, p. 130.

Conclusión

Las diferentes funciones que el Congreso tiene asignadas, giran alrededor del ser depositario de la representación de la Nación parte de la estructura del Estado.

La existencia de dos Cámaras realza la actividad democrática dentro del Congreso, toda vez que se encuentra dividida la capacidad decisoria en dos cuerpos deliberativos que pueden en todo momento, ser contrapeso interno de posibles manipulaciones.

Bibliografía

Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1999.

Heck, Philipp, *El Problema de la Creación del Derecho*, Colofón, México, 1994.

Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Serie: Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

Pactet, Pierre, *Institutions Politiques-Droit Constitutionnel*, Collection Droit-Sciences Économiques, novena edición, Masson, Francia, 1988.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, España, 2001.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.

Sanchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, quinta edición, Porrúa, México, 2000.

Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Wheare, K.C., *Legislaturas*, Serie de Estudios Parlamentarios 2, Ll Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1981.