

CAPÍTULO SEXTO

SEGUNDO ASPECTO: EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

En este capítulo abordaré el segundo rubro de la propuesta de reforma a los congresos locales en México: el ejercicio de las funciones parlamentarias, esto es, de las tareas que desempeñan, presentando algunas opciones para alcanzar tal objetivo.

Como señalé en el capítulo segundo, el Poder Legislativo realiza diversas funciones inherentes a su carácter de órgano del Estado, mismas que requieren reforzarse para fortalecer el Estado de derecho.

Las funciones parlamentarias son las tareas encomendadas al Parlamento como órgano representativo dentro de la división de poderes que rige en un Estado derecho. Dichas tareas pueden dar lugar a distintas clasificaciones, como las mencionadas en el capítulo segundo de esta investigación.

Considerando la naturaleza de las funciones parlamentarias, he estimado las siguientes que analizaré a continuación: representativa, financiera, legislativa, de control, de dirección política y jurisdiccional.

I. FUNCIÓN REPRESENTATIVA

La función representativa es la primera que históricamente se le atribuyó al Parlamento. Está estrechamente vinculada con el concepto de representación política.²⁶⁷

La representación política implica actuar en nombre de otros en el ámbito de los asuntos públicos, buscando siempre el beneficio colectivo. Es

²⁶⁷ Salvador Nava define la *representación política* como “un proceso (evidentemente político) por el que unas personas (representantes) sustituyen a otras (representados) en la gestión y dirección de los asuntos públicos”. Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, cit., t. I, p. 402. José Woldenberg y Ricardo Becerra señalan que “Es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes”. Woldenberg, José y Becerra, Ricardo, “Representación política”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. II, p. 1099.

distinta de la representación en el derecho civil, ya que en ésta el representante actúa bajo las órdenes directas del representado (que puede ser un individuo o conjunto de éstos) realizando aquello que más le beneficie; en cambio, en la representación política el representante se conduce con miras al bien común.²⁶⁸

La representación política es una tarea esencial en el Estado moderno, pues al constituirse como una democracia representativa, los ciudadanos se encuentran personificados mediante delegados libremente elegidos, quienes a su vez tienen el deber irrenunciable de actuar conforme al interés general, ubicándolo siempre por encima de cualquier otro personal o de grupo.

El contenido de la representación política en el Parlamento ha evolucionado desde la noción que se tenía de ella en las asambleas estamentales surgidas en la Edad Media, hasta la idea del representante parlamentario en la actualidad.

En los parlamentos medievales se tenía la concepción de representación semejante a la que opera en el ámbito del derecho privado, esto bajo la figura del “mandato imperativo”. Como explica el profesor español Pedro de Vega, el representante operaba sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, y no como mandatario de la *universitas* del pueblo; además, su actuación estaba limitada a lo expresamente conferido, lo cual venía puntualmente establecido en los “cuadernos de instrucciones” (*cahiers d'instructions*), obligándose a responder con sus propios bienes en caso de sobrepasar el mandato conferido, además de producirse la revocación del mismo.²⁶⁹

Esta idea de representación operó tanto en Inglaterra como en la Europa continental hasta que fue sustituida por el “mandato representativo” surgido del pensamiento liberal del siglo XVIII, principalmente en el movimiento revolucionario francés. Bajo esta concepción, fundada en el pensamiento de notables filósofos como Sieyès, Burke, Blackstone, Condorset, Montesquieu y otros, el parlamentario al ser elegido deja de representar al grupo que lo eligió, pasa a ser representante del conjunto (de la nación) y, por tanto, su mandato no podrá ser revocado.²⁷⁰

²⁶⁸ Ello implica también actuar en todo lo que le beneficie, como lo señala el artículo 39 de la CPEUM: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

²⁶⁹ Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, núm. 44, marzo-abril de 1985, p. 26.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 30. También puede verse: Abellán, Ángel Manuel, “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, núm. 92, abril-junio de 1996, pp. 163-174. Rivas Acuña, Israel, “Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *op. cit.*, t. II, pp. 687-726.

Esta concepción del mandato representativo es la que se considera dentro de los parlamentos contemporáneos. No obstante, en la actualidad se corre el riesgo de regresar al mandato imperativo, proveniente ahora de los partidos políticos, que mediante la disciplina partidista y el monopolio en la designación de las candidaturas a los puestos de elección popular pueden someter a los parlamentarios a la voluntad del partido político incluso por encima del bien común. Esto evidentemente daña a la institución parlamentaria, ya que le resta legitimidad y produce desconfianza por parte de los ciudadanos.

La legitimidad del Parlamento reside en constituirse como una auténtica representación, no sólo de las fuerzas políticas del Estado, grupos sociales o ciudadanos, sino principalmente de los intereses de cada miembro de la sociedad, es decir, del beneficio común.

Un Parlamento debe contar con *legitimidad representativa* en sus dos vertientes: de origen y ejercicio. La primera existe cuando el Congreso es elegido con representantes de la sociedad de acuerdo con el principio de mayoría y respeto de la minoría, mientras que la legitimidad de ejercicio se obtiene cuando verdaderamente los representantes actúan conforme al bienestar de los representados, y no como entes desvinculados de aquellos que los llevaron con su voto a las cámaras.

En México se ha avanzado en cuanto a la integración plural del Poder Legislativo, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas. Sin duda que la introducción del sistema de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados federal y de los congresos estatales ha permitido el acceso de las minorías. Se puede afirmar que en México existe, salvo contadas excepciones, legitimidad de origen del Congreso federal y estatales, pues se integran mediante procedimientos que permiten la existencia de mayorías con respeto de las minorías.

Sin embargo, la legitimidad de ejercicio del Poder Legislativo es un que-hacer pendiente, pues la opinión pública critica frecuentemente la actuación de los miembros de dicho poder y cuestiona su carácter representativo.

La función representativa se encuentra en fuerte crisis dentro de los parlamentos contemporáneos, incluyendo desde luego a nuestro país, ya que los ciudadanos no se sienten auténticamente representados, o bien, consideran que la confianza depositada en sus representantes ha sido defraudada, lo que lleva a la búsqueda de otras formas sociales para manifestarse (por ejemplo, marchas, plantones, cierre de vialidades, y otras).²⁷¹

²⁷¹ Las encuestas sitúan a los diputados y senadores como los entes con el nivel más bajo de confianza, al igual que la policía y los partidos políticos. En México, la *Consulta Mitofsky*

La función representativa del Poder Legislativo sufre una grave crisis de legitimidad; se cuestiona frecuentemente a quiénes representan realmente los parlamentarios: si es al pueblo, a la sociedad, al distrito en el que fueron elegidos, al partido político que los postuló, al grupo parlamentario, al sector o grupo del partido, a una organización, etcétera. El Poder Legislativo de las entidades de la República mexicana no es la excepción en dicha crisis.

En México, el sistema representativo está establecido en el artículo 40 de la Constitución que precisa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una “República representativa”. Asimismo, el artículo 115 constitucional expresa que “los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

Respecto al Poder Legislativo, el artículo 51 constitucional expresa que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”. También en las leyes orgánicas de los congresos de diversos estados se señala expresamente que los diputados son representantes del pueblo, por ejemplo: Aguascalientes (artículo 16 de la LOCE), Baja California (artículo 1o. de la LOCE), Baja California Sur (artículo 42 de la Constitución Política del Estado, en adelante CPE), Campeche (artículo 44, fracción XI, de la LOCE), Colima (artículo 23, fracción VIII, de la LOCE), Chiapas (artículos 15 de la CPE y 1o. de la LOCE), Chihuahua (artículo 40 de la CPE), Guanajuato (artículo 32 de la LOCE), Guerrero (artículo 187 de la LOCE), Hidalgo (artículo 30 de la CPE), Oaxaca (artículo 33, fracción VI, de la CPE), Sinaloa (artículo 15 de la LOCE), Sonora (artículo 31 de la CPE), Quintana Roo (artículo 52 de la CPE), Zacatecas (artículo 26 de la LOCE); sin embargo, se cuestiona si en los hechos es efectivamente así.

Considero que existe un problema de diseño institucional, ya que con el sistema electoral actual se favorece la representación de los partidos polí-

sobre confianza en las instituciones de septiembre de 2007 ubicaba en último lugar a los partidos políticos (5.2 de calificación, en una escala del 1 al 10, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza), le seguían los diputados (5.5), los senadores (5.5), los sindicatos (5.6) y la policía (5.7). Mientras que las instituciones mejor calificadas son las universidades (8.0), el ejército (8.0), la Iglesia (7.8) y los medios de comunicación (7.4). El *Latinobarómetro* en 2008 mostraba que sólo un 32% de la población en Latinoamérica le tiene “mucha” o “algo” de confianza al Congreso Nacional o Parlamento, cifra que no obstante ha aumentado en los años recientes, pues en 2003 llegó a un mínimo de 17% (www.latinobarometro.org). Respecto a la opinión acerca del Congreso mexicano también puede consultarse: Varios autores, *La Cámara de Diputados en la opinión pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2003, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/diagnostico1003.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2004); Concha Cantú, Hugo A. et al., *Cultura de la Constitución en México; una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004, p. 62.

ticos sobre la de los ciudadanos. Lo anterior se puede comprobar en la forma que se distribuyen los escaños de los congresos: las elites de los partidos políticos se benefician de los diputados de representación proporcional, ya que a través del sistema de listas cerradas ellos deciden directamente quiénes tendrán acceso al Congreso; además, los diputados de representación proporcional son los que normalmente ocupan los puestos de mayor importancia al constituirse la legislatura.

En efecto, por la configuración del sistema actual, los legisladores de representación proporcional tienden a personificar en mayor grado los intereses del partido político que los designó frente a los del pueblo del cual están desligados, pues no se sometieron al voto individualizado de éste. Por el contrario, los diputados de mayoría relativa tendrían mayor proximidad con los ciudadanos, pues tuvieron que asumir previamente compromisos frente a ellos para obtener su voto, normalmente mediante presentación de propuestas concretas para el bienestar común.

Tratándose de los diputados de elección por mayoría relativa, el pueblo efectivamente decide con su voto si acceden o no al Congreso; en el caso de los de representación proporcional, los ciudadanos no deciden y, lo que es más grave, tampoco pueden impedir que acceda al cargo público un personaje no deseable.

Por tal razón, sugiero modificar la forma de asignar las diputaciones de representación proporcional; la propuesta consiste en que los escaños que les correspondería a los partidos políticos por el porcentaje de votación general conseguido, se distribuyan entre los candidatos no ganadores de dicho partido que hayan obtenido el número más alto de votos en la circunscripción electoral. Es decir, que en lugar de ser listas cerradas fijadas discrecionalmente por los partidos, sean listas formadas a partir del número de votos alcanzados por los candidatos, de mayor a menor. Así, un candidato que no ganó en un distrito electoral pero obtuvo un alto número de votos accederá mediante la representación proporcional.

Cada voto que recibe un candidato significa un acto de confianza de un individuo depositado en él, un “sí” que un ciudadano le otorga; por tanto, considero más equitativo que accedan al congreso aquellos que cuentan con un mayor índice de confianza de los electores. Esto también ayudaría a cambiar el sentido de la actuación de los diputados en el Congreso, ya que se ocuparían más de los asuntos de los ciudadanos que buscar el favor de los dirigentes partidistas.

Los cuadros siguientes muestran el porcentaje de diputados elegidos por mayoría relativa y por representación proporcional en los congresos estatales; en promedio el 60.3% de las escaños corresponden a diputados elegidos

por mayoría relativa, mientras que el 39.7% a diputados por representación proporcional. Algo similar a lo que ocurre en la Cámara de Diputados del Congreso General, donde el porcentaje de diputados de mayoría relativa son 60%, frente a un 40% de representación proporcional.

En 2003, en el Congreso de Jalisco, el porcentaje de diputados elegidos por ambos principios era el mismo (50%). Dicho órgano junto con los correspondientes de Veracruz, San Luis Potosí, Coahuila, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Oaxaca eran los congresos en los que los diputados de representación proporcional constituyen un porcentaje superior al 40% de la cámara. Por el contrario, en los congresos de Aguascalientes, Chihuahua y Baja California Sur, los diputados elegidos por representación proporcional constituyeron el porcentaje más bajo (33.3%, 33.3% y 28.6%, respectivamente).

En 2013, los congresos de Jalisco, San Luis Potosí, Durango y Quintana Roo asignaron un porcentaje mayor al 41% del total del congreso a los diputados de representación proporcional, mientras que los congresos de Aguascalientes, Chihuahua y Baja California Sur son los que le asignaron el menor porcentaje (33.33%, 33.33% y 23.81%, respectivamente).

Lo anterior muestra la importancia de la representación proporcional en México, ya que constituye en promedio dos quintas partes del órgano legislativo; ello hace necesario que dicho porcentaje substancial no quede en manos de las elites partidistas, sino bajo la decisión directa de los ciudadanos, como señalo en mi propuesta.

CUADRO 1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE DIPUTADOS
POR SISTEMA ELECTORAL EN LOS CONGRESOS
ESTATALES 2003

<i>Entidad federativa</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Represent. Proporc.</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	18	66.7	9	33.3	27
Baja California	16	64.0	9	36.0	25
Baja California Sur	15	71.4	6	28.6	21
Campeche	21	60.0	14	40.0	35
Chiapas	24	60.0	16	40.0	40
Chihuahua	22	66.7	11	33.3	33
Coahuila	20	57.1	15	42.9	35

<i>Entidad federativa</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Represent. Proporc.</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Total</i>
Colima	16	64.0	9	36.0	25
Distrito Federal	40	60.6	26	39.4	26
Durango	15	60.0	10	40.0	25
Estado de México	45	60.0	30	40.0	75
Guanajuato	22	61.1	14	38.9	36
Guerrero	28	60.9	18	39.1	46
Hidalgo	18	62.1	11	37.9	29
Jalisco	20	50.0	20	50.0	40
Michoacán	24	60.0	16	40.0	40
Morelos	18	60.0	12	40.0	30
Nayarit	15	60.0	12	40.0	30
Nuevo León	26	61.9	16	38.1	42
Oaxaca	25	59.5	17	40.5	42
Puebla	26	63.4	15	36.6	41
Querétaro	15	60.0	10	40.0	25
Quintana Roo	15	60.0	10	40.0	25
San Luis Potosí	15	55.6	12	44.4	27
Sinaloa	24	60.0	16	40.0	40
Sonora	21	63.6	12	36.4	33
Tabasco	18	58.1	13	41.9	31
Tamaulipas	19	59.4	13	40.6	32
Tlaxcala	19	59.4	13	40.6	32
Veracruz	24	53.3	21	46.7	45
Yucatán	15	60.0	10	40.0	25
Zacatecas	18	60.0	12	40.0	30
<i>Totales</i>	680	60.3	448	39.7	1128
Cámara de Diputados federal	300	60.0	200	40.0	500

FUENTE: elaboración propia con datos de Balkin, 2004, p. 193. Vigente a 2003.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE DIPUTADOS
POR SISTEMA ELECTORAL EN LOS CONGRESOS
ESTATALES 2013

<i>Entidad federativa</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Represent. Proporc.</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Total</i>
Aguascalientes	18	66.67	9	33.33	27
Baja California	16	64.00	9	36.00	25
Baja California Sur	16	76.19	5	23.81	21
Campeche	21	60.00	14	40.00	35
Chiapas	24	60.00	16	40.00	40
Chihuahua	22	66.67	11	33.33	33
Coahuila	16	64.00	9	63.00	25
Colima	16	64.00	9	36.00	25
Distrito Federal	40	60.61	26	39.39	66
Durango	17	56.67	13	43.33	30
Estado de México	45	60.00	30	40.00	75
Guanajuato	22	61.11	14	38.89	36
Guerrero	28	60.87	18	39.13	46
Hidalgo	21	60.00	12	40.00	30
Jalisco	20	53.85	18	46.15	39
Michoacán	24	60.00	16	40.00	40
Morelos	18	60.00	12	40.00	30
Nayarit	19	63.33	11	36.67	30
Nuevo León	26	61.90	16	38.10	42
Oaxaca	25	59.52	17	40.48	42
Puebla	26	63.41	15	36.59	41
Querétaro	15	60.00	10	40.00	25
Quintana Roo	14	58.33	10	41.67	24
San Luis Potosí	15	55.56	12	44.44	27
Sinaloa	24	60.00	16	40.00	40
Sonora	20	62.50	12	37.50	32
Tabasco	21	60.00	14	40.00	35
Tamaulipas	22	61.11	14	38.89	36
Tlaxcala	19	59.38	13	40.63	32

<i>Entidad federativa</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Represent. Proporc.</i>	<i>Porcentaje %</i>	<i>Total</i>
Veracruz	29	59.18	20	40.82	49
Yucatán	15	60.0	10	40.0	25
Zacatecas	18	60.0	12	40.0	30
<i>Totales</i>	690	60.90	443	39.10	1133
Cámara de Diputados federal	300	60.0	200	40.0	500

FUENTE: elaboración propia con datos recopilados por Orta, 2013.²⁷²

Otro aspecto que mejoraría la función representativa de los congresos, en cuanto a aumentar su legitimidad de ejercicio, es la *rendición de cuentas* del órgano representativo a sus representados.

Enrique Bailleres Helguera, politólogo mexicano, hace referencia a la rendición de cuentas (identificada por su nombre en inglés *accountability*) como una función cada vez más relevante de los parlamentos democráticos, ya que éstos “deben precisamente distinguirse por la permanente y objetiva rendición de cuentas a los ciudadanos-electores, quienes tienen la capacidad de exigir a sus representados los resultados de su acción”.²⁷³ También Juan Francisco Escobedo, profesor de ciencia política, enfatiza en la obligación del Poder Legislativo de rendir cuentas a la sociedad y a los ciudadanos acerca de sus decisiones; del sentido del voto de sus legisladores; del destino y justificación del gasto público que ejercen; de la información y dictámenes que procesan en comisiones y en el pleno; de los salarios, estímulos, montos destinados a cada grupo parlamentario, gastos de apoyo a gestoría, etcétera.²⁷⁴

La rendición de cuentas implica que los parlamentarios, como representantes populares, se sometan al examen del pueblo, titular de la soberanía. Esto se puede realizar mediante la transparencia y el acceso a la información pública, así como la rendición de informes y la fiscalización de la actuación de los congresos

Respecto a la transparencia y acceso a la información pública, el artículo 6o. constitucional establece las bases del derecho de acceso a la información pública gubernamental tanto en el ámbito federal como de los estados, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad. Además, existe la

²⁷² Orta Flores, Sara Berenice, *Recopilación de datos...*, *cit.*

²⁷³ Bailleres Helguera, José Enrique, *op. cit.*, pp. 110 y 111.

²⁷⁴ Escobedo, Juan Francisco, “Introducción al estudio del derecho...”, *cit.*, t. II, pp. 22 y 23.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 11 de junio de 2002, donde se establecen algunas obligaciones con el propósito de lograr mayor transparencia en las entidades públicas. Entre otras cosas, dicha ley impone a las entidades públicas la obligación de poner a disposición del público la información siguiente: estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones, presupuesto asignado y ejercido, resultados de auditorías, contrataciones celebradas, marco normativo aplicable, informes generados por los sujetos obligados, los mecanismos de participación ciudadana.

En el ámbito de los estados y el Distrito Federal, prácticamente todos cuentan con su relativa ley de transparencia y acceso a la información pública; también la mayoría de los congresos locales cuenta con las “unidades de transparencia y acceso a la información” o comités encargados de proveer tal información;²⁷⁵ sin embargo, el ejercicio del derecho de acceso a la información es todavía deficiente.²⁷⁶

Acerca de los informes, se puede hablar de informes del órgano legislativo en general, así como de los diputados en particular. En el primer caso, destacan los siguientes: el informe anual a la ciudadanía del Congreso de Aguascalientes (artículo 18, X, de la LOCE); el informe anual de actividades del Congreso de Jalisco en sesión solemne con la asistencia de los poderes Ejecutivo y Judicial (artículo 19 de la LOCE); el informe de actividades del Congreso del Estado de San Luis Potosí (artículo 15, fracción XIX); el informe anual del ejercicio legislativo y del estado que guarda el presupuesto en Zacatecas (artículo 20, fracción IX, de la LOCE). Sobre los informes

²⁷⁵ Al respecto puede verse Nava Gomar, Salvador *et al.*, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006; así como Corral Jurado, Javier y Solís Lere, Beatriz, “La transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.* (coords.), *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 125-155.

²⁷⁶ Ernesto Villanueva señala que “las entidades federativas cuentan con instrumentos legales que en muchas ocasiones convierten el ejercicio del derecho de acceso en un verdadero mundo de la tramitología para inhibir las solicitudes y minimizar, de esta forma, la rendición de cuentas”. Villanueva, Ernesto, “Nota introductoria”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *El ejercicio del acceso a la información pública en México; una investigación empírica*, México, UNAM, 2009, t. II, p. XIV. En dicha obra también presenta el resultado de 27 solicitudes de información presentadas a 27 congresos locales, cada solicitud comprendía 43 preguntas o reactivos; destaca que de los 27 congresos, 13 (48%) respondieron en tiempo y 9 (33%) utilizaron la prórroga, mientras que los congresos de Baja California, Baja California Sur y Nayarit no dieron respuesta, y otros, como Guerrero y Nuevo León, respondieron parcialmente. *Ibidem*, pp. 750-757.

de los diputados en particular, me referiré a ellos en el capítulo séptimo de esta investigación al hablar del estatuto de los parlamentarios.

Respecto a la posibilidad de fiscalizar la actividad del Poder Legislativo, en la mayoría de los congresos se cuenta con las contralorías internas, pero se podría mejorar esta labor revisora con otros instrumentos. En este aspecto, destaca el caso del Congreso de Sonora donde existe un sistema de evaluación del trabajo legislativo en el que participa un comité ciudadano; éste realiza una evaluación anual del Congreso del Estado de acuerdo con indicadores que permitan medir la productividad, eficiencia, eficacia, transparencia y los resultados de la legislatura, debiendo informar al mismo de los resultados obtenidos (artículos 172 a 175 de la LOCE).

Tocante a la administración interna, los congresos locales también están llamados a ser modelos de administración eficiente y rendición de cuentas. En este sentido, existe regulación detallada de la “entrega-recepción del patrimonio” del Congreso de la legislatura saliente a la nueva; por ejemplo, en Jalisco se compone por la presentación de informes de los titulares de los órganos técnicos y administrativos a la comisión de administración; revisión y aprobación del pleno, y entrega a la nueva legislatura (artículo 14 de la LOCE). En Sonora, la entrega-recepción administrativa se prepara por conducto de la Oficialía Mayor, transmitiéndose en el acto de instalación de la nueva legislatura, todos los bienes, fondos, valores y documentación del Congreso del Estado (artículos 18 al 23 de la LOCE). También el Congreso de Zacatecas regula dicho proceso a través de varias etapas: integración del paquete de entrega recepción (con los informes de la Secretaría General, la Dirección de Administración y Finanzas, el inventario general del patrimonio, y el dictamen de la Comisión de Vigilancia respecto a la revisión realizada por la Auditoría Superior del Estado); presentación del mismo por parte de la comisión instaladora a la Presidencia de la Mesa Directiva de la legislatura entrante, y finalmente, aprobación por el Pleno de la asamblea (artículo 12 de la LOCE).

II. FUNCIÓN FINANCIERA

La función financiera o presupuestaria es otra de las funciones originarias del Parlamento, ya que surge en las asambleas estamentales, antecedentes de los parlamentos actuales. En ellas, los nobles se reunían para conceder o negar los subsidios o tributos que los monarcas solicitaban. Así, por ejemplo, en Inglaterra, con la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, el rey se comprometió a someterse al derecho de los barones a cambio de auxilios financieros.

Con el paso del tiempo se convirtió en un requerimiento de los ciudadanos participar en el Parlamento, puesto que ahí se aprueban las contribuciones a las que están sometidos todos.²⁷⁷

Con el arribo del Estado democrático de derecho, los titulares del Poder Ejecutivo someten sus decisiones en las materias de ingresos y egresos del Estado a la consideración del órgano representativo, quien posee la facultad inalienable de aprobar, negar o modificar el presupuesto conforme al bien común.

De la misma forma, el Parlamento tiene la facultad de fiscalizar el correcto empleo de los recursos aprobados, debiendo sancionar a quienes no hagan un uso adecuado de los mismos.

Así pues, la función financiera consiste en el ejercicio de las facultades que tiene el Parlamento para: 1) aprobar los ingresos del Estado, ello incluye las contribuciones de los ciudadanos, empréstitos, deuda pública, etcétera; 2) aprobar los egresos del Estado, ello implica la determinación del monto y rubros a los cuales se destinarán los fondos del Estado, y 3) comprobar que efectivamente los órganos del Estado han empleado los recursos públicos según lo autorizado y, en su caso, sancionar cualquier uso indebido de los mismos.

Por ello, la función de aprobar los ingresos del Estado, así como regular su ejercicio, es una facultad exclusiva de la institución representativa.

Los cuadros 3 y 4 muestran datos sobre los recursos que administran tanto la Federación como las entidades federativas y a qué rubros se destinan, de acuerdo con los presupuestos de egresos de 2003.

En el caso de los estados y el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo tiene asignado en promedio el 95.04% del total del presupuesto, el Legislativo el 1.01%, el Judicial el 1.41%, y los órganos constitucionales autónomos el 1.72%. En el ámbito federal, los porcentajes son similares: Poder Ejecutivo 97.70%, Legislativo 0.37%, Judicial 1.16%, y órganos constitucionales autónomos 0.77%. Esto muestra la gran responsabilidad del Poder Legislativo de aprobar y fiscalizar el gasto que realiza el Poder Ejecutivo, que es más del 90% del presupuesto.

²⁷⁷ Un ejemplo es el viejo principio que los colonos norteamericanos argüían ante la metrópoli inglesa que les imponía demasiadas contribuciones sin tener ellos el derecho de participar en el Parlamento: “*No taxation, without representation*” (no hay imposición, sin representación).

CUADRO 3

DATOS PRESUPUESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SEGÚN PRESUPUESTOS DE EGRESOS PARA 2003

Entidad federativa	DATOS PRESUPUESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS										Organismos autónomos ⁴		
	Presupuesto total (millones de pesos)	PIB estatal 2001 ¹ (mi- llones de pesos corrientes)	Distribución del presupuesto entre los poderes										
			Poder Ejecutivo ²		Poder Legislativo		Poder Judicial						
			Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total			
Aguascalientes	6,175.66	64,701.20	5,952.63	96.39	85.18	1.38	101.84	1.65	36.01	0.58			
Baja California	15,870.97	185,531.22	15,312.57	96.48	166.84	1.05	312.53	1.97	79.03	0.50			
Baja California Sur	3,829.87	30,713.67	3,732.29	97.45	44.20	1.15	53.39	1.39	—	—			
Campeche	6,014.47	62,416.31	5,757.61	95.73	74.01	1.23	94.35	1.57	88.50	1.47			
Chiapas	23,612.53	87,386.12	23,122.62	97.93	165.24	0.70	241.03	1.02	83.64	0.35			
Chihuahua	19,516.03	234,651.77	18,949.06	97.09	162.08	0.83	404.89	2.07	—	—			
Coahuila	14,251.43	156,993.59	13,917.82	97.66	133.20	0.93	163.98	1.15	36.41	0.26			
Colima	3,870.00	28,365.98	3,071.44	79.37	73.34	1.90	60.00	1.55	—	—			
Distrito Federal	77,974.36	1,191,553.03	72,717.81	93.26	843.81	1.08	2,408.33	3.09	1282.75	1.65			
Durango	8,891.01	66,673.60	8,720.99	98.09	83.31	0.94	84.71	0.95	—	—			
Estado de México	63,317.71	535,674.61	60,404.37	95.40	570.00	0.90	720.14	1.14	1623.20	2.56			
Guanajuato	21,437.56	166,371.50	20,225.50	94.35	197.96	0.92	429.87	2.01	584.23	2.73			

Entidad federativa	DATOS PRESUPUESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS										Organismos autónomos ⁴		
	Presupuesto total (millones de pesos)	PIB estatal 2001 ¹ (millones de pesos corrientes)	Distribución del presupuesto entre los poderes										
			Poder Ejecutivo ²		Poder Legislativo		Poder Judicial						
			Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total			
Guerrero	18,812.10	93,299.24	18,520.11	98.45	129.60	0.69	133.70	0.71	28.69	0.15	—	—	
Hidalgo	12,120.18	68,791.31	11,942.50	98.53	77.02	0.64	100.67	0.83	—	—	—	—	
Jalisco	32,727.59	346,685.28	31,756.09	97.03	266.15	0.81	462.07	1.41	2,343.28	0.74	—	—	
Michoacán	19,917.84	116,463.94	18,452.10	92.64	135.46	0.68	251.75	1.26	1,078.53	5.41	—	—	
Morelos	8,753.30	77,229.59	8,318.22	95.03	150.00	1.71	150.00	1.71	135.08	1.54	—	—	
Nayarit	6,759.53	30,422.88	5,865.69	86.78	87.00	1.29	90.00	1.33	—	—	—	—	
Nuevo León	24,465.25	368,994.15	23,948.98	97.89	186.83	0.76	329.43	1.35	—	—	—	—	
Oaxaca	18,429.80	81,353.69	14,139.90	76.72	126.58	0.69	168.86	0.92	—	—	—	—	
Puebla	22,806.16	203,307.23	22,493.58	98.63	118.43	0.52	156.06	0.68	38.10	0.17	—	—	
Querétaro	9,468.25	91,308.74	9,104.07	96.15	110.93	1.17	178.35	1.88	74.90	0.79	—	—	
Quintana Roo	6,257.84	81,204.36	6,057.17	96.79	74.78	1.19	93.30	1.49	32.59	0.52	—	—	
San Luis Potosí	11,913.70	87,505.04	1,391.51	95.62	114.81	0.96	270.00	2.27	137.38	1.15	—	—	
Sinaloa	13,653.21	100,282.69	13,278.19	97.25	97.81	0.72	151.02	1.11	126.19	0.92	—	—	
Sonora	14,346.60	143,999.19	13,916.13	97.00	125.00	0.87	200.00	1.39	—	—	—	—	

Tabasco	11,006.44	65,821.77	10,591.10	96.23	212.87	1.93	202.47	1.84	—	—
Tamaulipas	15,482.10	161,844.25	15,285.02	98.73	61.60	0.40	122.00	0.79	13.48	0.09
Tlaxcala	5,051.31	29,578.50	4,785.25	94.73	110.50	2.19	71.50	1.42	84.06	1.66
Veracruz	37,247.50	210,928.16	34,512.68	92.66	177.00	0.48	300.55	0.81	2,257.27	6.06
Yucatán	9,392.68	76,427.05	9,197.10	97.92	55.24	0.59	95.43	1.02	44.91	0.48
Zacatecas	8,151.37	39,126.75	7,919.51	97.16	95.37	1.17	110.189	1.35	26.298	0.32
Federación	1,524,845.7	—	ND ⁴	ND	5,575.98	0.37	17,732.06	1.16	11,670.91 ³	0.77

- 1 INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales de México.
- 2 Comprende todo el gasto ejercido por el Poder Ejecutivo.
- 3 Incluye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.
- 4 Se omite este dato por la imposibilidad de desagregar el gasto neto ejercido por el Ejecutivo federal.
- 5 Los espacios en blanco en los organismos autónomos significan que no están desglosados en el presupuesto de egresos respectivo.

FUENTE: Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2003 de cada uno de los estados y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003. En el caso de Colima, el Presupuesto de Egresos de 2003 no desglosa las cantidades entre los poderes del estado ni para los organismos autónomos. El desglose fue proporcionado por el Congreso del Estado.

FUENTE: Balkin, 2004, p. 205. También disponible en http://derecho.itam.mx/publicaciones/varios/COMPENDIO_ESTADISTICO.xls.

CUADRO 4

COMPARACIÓN DE DATOS PRESUPUESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
CON LA FEDERACIÓN, SEGÚN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA 2003

	COMPARACIÓN DATOS PRESUPUESTALES DE LOS ENTIDADES - FEDERACIÓN										Organismos autónomos ⁴		
	Entidad federativa	Distribución del Presupuesto entre los poderes											
		Presupuesto total (millones de pesos)	% de la suma de ambos	Poder Ejecutivo ²		Poder Legislativo		Poder Judicial					
				Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)			% Presupuesto total
Entidades federa- tivas		571,524.36	27.3	543,359.59	95.04	5,112.14	1.01	8712.404	1.41	8134.53	1.72		
Federación		1,524,845.7	72.7	1,489,866.75*	97.70	5,575.98	0.37	17,732.06	1.16	11,670.91	0.77		
TOTALES		2,096,370.06	100.0	2,033,226.34	96.37	10,688.12	0.69	26,444.464	1.29	19,805.44	1.25		

* Datos obtenidos por suma de los otros factores y su resta del total.

FUENTE: elaboración propia con datos de Balkin, 2004, p. 205.

CUADRO 5

DATOS PRESUPUESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
SEGÚN PRESUPUESTOS DE EGRESOS 2013

<i>Entidad federativa</i>	<i>Presupuesto total (millones de pesos)</i>	<i>Presupuesto Poder Legislativo (millones de pesos)</i>	<i>Porcentaje del presupuesto</i>
Aguascalientes	14576.44	170.97	1.17
Baja California	37110.05	814.66	2.19
Baja California Sur	9106.19	132.5	1.45
Campeche	15647.22	181.68	1.16
Chiapas	66869.98	313.38	0.46
Chihuahua	50174.63	255.67	0.50
Coahuila	35161.03	212.63	0.60
Colima	8550.28	88.2	1.03
Distrito Federal	144142.92	1472.27	1.02
Durango	20280.79	198.87	0.98
Estado de México	174408.42	1406.11	0.80
Guanajuato	47551.66	382.75	0.80
Guerrero	39911.98	463.43	1.16
Hidalgo	27137.39	184.06	0.67
Jalisco	77667.73	859.01	1.10
Michoacán	56717.98	631.18	1.11
Morelos	21179.51	395	1.86
Nayarit	15528.3	247.62	1.59
Nuevo León	62115.49	467.15	0.75
Oaxaca	48021.01	532.97	1.10
Puebla	58571.56	293.94	0.50
Querétaro	22053.4	238.33	1.08
Quintana Roo	22390.72	447.78	1.99
San Luis Potosí	31005.73	243.61	0.78
Sinaloa	38371.95	60	0.15
Sonora	42591.87	599.96	1.40
Tabasco	36566.73	315.11	0.86
Tamaulipas	34669.73	183.32	0.52
Tlaxcala	11908.47	218.82	1.83
Veracruz	90042.6	541.85	0.60

Yucatán	19699.51	165.63	0.84
Zacatecas	22578.56	356.52	1.57
Federación	3,956,361.60	11948.01	0.30
<i>Total</i>	5,358,671.43	25022.99	0.46

FUENTE: Orta Flores, Sara Berenice (datos recopilados en las páginas electrónicas de los congresos respectivos, junio 2013).²⁷⁸

RESUMEN

	<i>Presupuesto (millones de pesos)</i>	<i>Porcentaje del total</i>
32 entidades federativas	1,402,309.83	26.17
Federación	3,956,361.60	73.83
<i>Total</i> (suma de ambos)	5,358,671.43	100%

FUENTE: elaboración propia.

Dichos cuadros también muestran la diferencia entre los recursos que ejercen la Federación y los estados, ya que sumando ambos y obteniendo el porcentaje respecto al total, se puede observar que las entidades federativas ejercen sólo el 27.3%, frente al 72.7% que ejerce la Federación (26.17% y 73.83% en 2013). Lo que significa que la Federación tiene una diferencia en recursos de casi tres veces superior al de todos los estados y el Distrito Federal juntos, lo cual reafirma la tesis planteada en el capítulo tercero de esta investigación acerca del federalismo desigual.²⁷⁹

En 2003, las entidades que más dinero ejercieron fueron el Distrito Federal, Estado de México, Veracruz y Jalisco; mientras que Colima, Baja California Sur, Tlaxcala y Campeche fueron las que tuvieron una menor asignación de recursos. En 2013, Estado de México, Distrito Federal, Veracruz y Jalisco repiten como las entidades con mayor asignación de recursos; mientras que los estados de Colima, Baja California Sur, Tlaxcala y Aguascalientes fueron los que menos recursos ejercieron.

Los congresos de los estados cuentan con facultades específicas para la aprobación de ingresos²⁸⁰ y egresos, así como para su fiscalización. Sin em-

²⁷⁸ Orta Flores, Sara Berenice, *Recopilación de datos...*, cit.

²⁷⁹ En efecto, como lo señalé en el capítulo tercero, apartado IV, existe una dependencia excesiva de los poderes de las entidades federativas a los órganos federales; la magnitud de los recursos que maneja la Federación es una prueba de ello.

²⁸⁰ En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como señalé en el capítulo tercero de esta investigación, la aprobación de la deuda pública para el Distrito Federal corresponde al Congreso General (artículo 122 constitucional).

bargo, para la aplicación efectiva de dichas facultades se requieren herramientas que permitan conocer, analizar, sistematizar, confrontar, distinguir y proporcionar toda la información en materia financiera o presupuestaria.

Una condición previa para que el Poder Legislativo ejerza de manera efectiva las facultades en materia financiera es que cuente con la infraestructura y el personal capacitado para ello, es decir, con los servicios de apoyo parlamentario ya referidos. Así pues, con el auxilio de dicho cuerpo especializado, los legisladores podrán entender, analizar, procesar, investigar y confrontar la información presentada y contar con mayores elementos para la aprobación de los presupuestos públicos, las leyes de ingresos, la autorización de deuda y otros.

Es recomendable que cada congreso tenga la capacidad para analizar minuciosamente los proyectos de presupuesto y toda iniciativa fiscal recibida, así como para formular otras alternativas y vigilar de manera efectiva el uso de los recursos públicos, tarea que le corresponde en virtud de ostentar la representación popular.

Los órganos de apoyo parlamentario pueden coadyuvar en dichas tareas mediante la asesoría, investigación y difusión de información en finanzas públicas. La asesoría comprende el auxilio en todas las tareas en materia financiera que desempeñan las comisiones; la investigación, a través de estudios periódicos, sobre el ejercicio del presupuesto asignado, informes, estadísticas; así como la difusión de información, mediante publicaciones periódicas, informes, notas breves, síntesis informativa, accesibles a los diputados y al público en general. A este respecto, en ciertos congresos locales se han desarrollado oficinas o departamentos encargados exclusivamente de la investigación en materia financiera, como describiré a continuación.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal existe la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas que, de acuerdo con el reglamento de la Asamblea, es un órgano técnico especializado apartidista encargado de auxiliar a las comisiones legislativas (con el análisis de los informes del Ejecutivo, el proyecto de presupuesto, iniciativas de leyes fiscales), realizar investigaciones (estudios, recopilación de información), y proporcionar información (a comisiones, grupos parlamentarios y diputados) sobre las finanzas públicas (artículos 76 y 77 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

En Guanajuato está la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas con funciones similares a las descritas (artículos 245 y 246 de la LOCE). En Aguascalientes se regula el “área de estudios de las finanzas públicas” como parte del Instituto de Investigaciones Legislativas (artículo 251 de la anterior LOCE de 2001, hoy abrogada por la vigente de 2008), y en Puebla, se deno-

mina Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y Finanzas Públicas (artículo 64 de la LOCE).

También destaca el caso del Congreso de Jalisco, que cuenta con el Órgano Técnico de Hacienda Pública del Congreso del Estado”, auxiliar de la Comisión de Hacienda y Presupuestos, cuya función es la asesoría y análisis para la toma de decisiones de carácter hacendario y presupuestario bajo los principios de especialidad e imparcialidad (artículo 56 de la LOCE).

Concurren además otros órganos para la coordinación en materia de finanzas públicas, como el caso de la Junta de Enlace en Materia Financiera del Congreso de Guanajuato, establecida como un mecanismo de vinculación entre los ayuntamientos y el congreso; se integra por los diputados de la comisión de hacienda y fiscalización, los presidentes municipales y el titular de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas (artículo 104 de la LOCE).

Así pues, las unidades de análisis e investigación en finanzas públicas son una herramienta esencial para el ejercicio de las facultades en materia financiera del Poder Legislativo.

Respecto a la fiscalización, considero que es una tarea que los congresos estatales realizan de manera precaria.²⁸¹

Fiscalizar de acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española es “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”, esa es la función del Poder Legislativo respecto a todos los entes que hacen uso de los bienes del Estado: evaluar si éstos han sido empleados de acuerdo con lo autorizado.

Fiscalizar es una tarea de carácter técnico, pero también con implicaciones políticas y jurídicas. Al respecto, todos los congresos locales mexicanos cuentan con un órgano de fiscalización superior o su equivalente, como órganos técnicos especializados en la revisión de la cuenta pública del Estado, aunque el desarrollo de cada uno es distinto, como señalé en el capítulo anterior.

Además, considero que no basta con la simple revisión *a posteriori* del uso de los recursos públicos, sino que para garantizar un uso adecuado de los mismos se requieren además controles preventivos y análisis de informes parciales. Por esta razón, es recomendable que los congresos locales velen para que la entidad de fiscalización cuente con todas las facultades para inspeccionar, revisar documentación, interrogar personas y otras acciones necesarias para constatar que se está haciendo un uso adecuado de los recursos públicos, tareas a realizar aun antes de la presentación de la cuenta

²⁸¹ Al respecto se puede ver el capítulo quinto de esta investigación referente a la entidad de fiscalización.

pública. Debido a que el Congreso actúa a través de la entidad de fiscalización, cualquier rechazo a la actuación de ésta es oponerse al propio Poder Legislativo.

Desde mi punto de vista, es indispensable que el órgano de fiscalización local cuente con las facultades necesarias para revisar todo acto en que esté involucrado el uso de los bienes del Estado, y que haya sido realizado por funcionarios de la administración pública estatal, municipal, órganos desconcentrados, órganos autónomos, Poder Judicial, empresas con participación pública, fideicomisos, o incluso particulares que hayan recibido financiamiento del Estado.²⁸²

Además, considero necesario el establecimiento de sanciones ejemplares a los sujetos que incurran en irregularidades en el manejo de los recursos públicos, no sólo de carácter administrativo, sino también penal e inclusive patrimonial; ello para castigar y desincentivar dichas conductas, así como también garantizar que dichas sanciones se ejecuten efectivamente.

En el ámbito federal, la Auditoría Superior de la Federación (entidad de fiscalización superior), de acuerdo con el artículo 79 constitucional, reformado por última vez el 7 de mayo de 2008, cuenta con facultades para: 1) fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; 2) fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos, 3) realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; 4) investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; 5) determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar responsabilidad directamente y/o promoviendo ante las autoridades competentes.

Los entes a los que puede fiscalizar dicha Auditoría son los siguientes: 1) los poderes de la unión y entes públicos federales; 2) los estados, municipios, el Distrito Federal y las delegaciones políticas de éste, respecto a recursos federales que administren o ejerzan dichos entes territoriales, con excepción de las participaciones federales; 3) cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que ejerza o a la que se le hayan destinado recursos federales sea mediante fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica (artículo 79, fracción I, de la Constitución general).

Además, de acuerdo con el texto constitucional, los entes señalados tienen la obligación de facilitar los auxilios que requiera la entidad de fiscali-

²⁸² Se excluye a los partidos políticos cuando el órgano electoral local sea el encargado de fiscalizar el uso adecuado del financiamiento público.

zación superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Como se puede observar, la fiscalización en el ámbito federal implica revisar el uso de los recursos públicos federales independientemente de quien los maneja, así como sancionar o promover el establecimiento de responsabilidades a quienes incurren en irregularidades o actos ilícitos.

Lo anterior, sin duda, es un avance en la fiscalización; sin embargo, todavía quedan aspectos que requieren reforma, como la excepción de fiscalización de las participaciones federales que ejercen los entes locales; desde mi punto de vista, la Auditoría Superior de la Federación debe fiscalizar también estos recursos, así como también las legislaturas locales. Considero que la ausencia de fiscalización de las participaciones federales puede dar lugar a desviación de recursos o malos manejos por parte del Ejecutivo local.

Otro aspecto necesario, desde mi óptica, es otorgar plena autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación así como a los entes superiores de fiscalización de las entidades federativas para que puedan ejercer su función revisora con imparcialidad y sin ningún obstáculo.²⁸³ Ello no disminuiría la función financiera y de control del Poder Legislativo, sino que las impulsaría, pues el congreso tendría, además de su facultad de aprobar los ingresos y egresos del Estado, mayores elementos para controlar a los entes que ejercen los recursos públicos aprobados, gracias a los informes imparciales, oportunos y completos que la entidad de fiscalización superior proporcionaría. En Alemania, por ejemplo, el ente fiscalizador es el Tribunal de Cuentas, órgano con independencia judicial, así como los tribunales de cuentas de cada una de las entidades federativas (denominadas *Länders*) que cooperan estrechamente con los parlamentos locales; así, el gobierno rinde cuentas ante el Parlamento, el Tribunal de Cuentas revisa (tanto la cuenta pública como la economicidad y legalidad de la gestión presupuestaria) y emite dictámenes, así como ciertos consejos para el Parlamento o para sus comisiones; el Parlamento, a su vez, puede solicitar informes al Tribunal de Cuentas o citar a los miembros de éste.²⁸⁴

²⁸³ Al respecto se puede consultar: Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. En esta obra se presentan los planteamientos a favor de dicha autonomía constitucional formulados por autores como Diego Valadés, Jaime Cárdenas, Jorge Fernández Ruiz y otros; aunque también se presentan posturas en contra de dicha propuesta, principalmente por el entonces diputado Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional y el entonces senador Pedro Joaquín Codwell del Partido Revolucionario Institucional.

²⁸⁴ Horn, Hans-Rudolf, "El control en los parlamentos de los *Länder* alemanes", en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de*

Por otro lado, existen otras propuestas de reforma vinculadas a la función financiera del Poder Legislativo, tales como la posibilidad de veto del presupuesto por parte del Ejecutivo, así como las alternativas en caso de falta de aprobación del presupuesto en la fecha indicada.

Al respecto, opino que no debe existir veto total o parcial del Ejecutivo al presupuesto de egresos, sea en el ámbito federal o local; lo anterior debido a que como señalé en este apartado, la aprobación o no de estos instrumentos jurídicos es una facultad soberana del Poder Legislativo, inherente a su esencia de órgano representativo a cuyo cargo está la aprobación de los ingresos y gastos del Estado.²⁸⁵

Respecto a la falta de aprobación del presupuesto en la fecha indicada, mi opinión es que puede aplicar provisionalmente el presupuesto del año anterior. Esta opción preserva la potestad exclusiva de aprobación del Legislativo, pues aplica una disposición que ya había sido aprobada previamente, y no se impone la propuesta del Ejecutivo. Así está regulado en la nueva Ley Orgánica del Congreso de Aguascalientes (publicada el 4 de febrero de 2008), que señala que en caso de no encontrarse aprobado el presupuesto al inicio del año fiscal, aplique provisionalmente el del año anterior (artículo 7o., fracción IV, de la LOCE).

Como se puede observar, la tarea del Poder Legislativo es velar por la legalidad en el uso de los bienes confiados a los poderes públicos; por tanto, es menester emplear todas las herramientas necesarias para lograrlo. El fortalecimiento del federalismo implica una mayor participación en el manejo de recursos por parte de las entidades federativas; sin embargo, esto no será posible hasta que se garantice el uso adecuado de ellos y la correspondiente fiscalización por parte de los entes locales; es decir, mientras no existan congresos capaces de fiscalizar efectivamente los ingresos y egresos del Estado, es aventurado que la Federación distribuya mayores recursos.

Letrados de Parlamentos, Pamplona, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998, pp. 93 y 94.

²⁸⁵ Genaro Góngora Pimentel, exministro de la Suprema Corte de Justicia, señaló en su voto particular contra la sentencia del Pleno de dicho tribunal en la Controversia Constitucional 109/2004, que el presupuesto de egresos es una ley con características singulares, con un procedimiento especial para su aprobación, por lo cual es improcedente querer aplicarle el veto establecido para el procedimiento legislativo ordinario; además, precisó que la Cámara de Diputados sí tiene facultades para modificar el Presupuesto de Egresos, pues debe velar que éste cumpla con el texto constitucional, y porque la aprobación es una forma de participación del Legislativo en la toma de decisiones relativas a la políticas públicas, además de constituir un contrapeso efectivo a las políticas públicas del Ejecutivo. Góngora Pimentel, Genaro David, *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Porrúa, 2005, pp. 739-791.

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Ahora analizaré la propuesta para fortalecer la función legislativa de los congresos estatales a partir de la aplicación de la técnica legislativa y de la mejora en cada una de las etapas del proceso de creación o modificación de la ley, como a continuación presento.

1. *Teoría de la legislación y técnica legislativa*

La legislativa es la función por excelencia atribuida al Poder Legislativo, debido a la cual recibe esa denominación dicho órgano. Como parte de la división de poderes, el Parlamento es el encargado de aprobar las normas generales y abstractas que regirán el funcionamiento del Estado.

La ley es la principal manifestación de la voluntad del Estado sobre la que se organiza el sistema normativo.²⁸⁶ Las leyes aprobadas constituyen el orden jurídico del Estado, son las bases de la actuación de los poderes públicos y de los particulares. Por ende, la aprobación de tan importante fuente del derecho corresponde al Parlamento, entidad imprescindible del Estado.

En la ley se establecen los fines que la sociedad considera valiosos, por ello es menester que ésta cuente con las características necesarias para alcanzar dichos objetivos.

Considero que no basta con dotar a las leyes de generalidad, abstracción y coercibilidad, sino que es necesario además proveerlas de los elementos que garanticen su eficacia, de lo cual se ocupa la denominada “teoría de la legislación”.

Como señala Cecilia Mora-Donatto, el objeto de estudio de la “teoría de la legislación” es analizar, además de las leyes ya publicadas, “el tránsito de la decisión política al momento en que ésta se concretiza en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo”.²⁸⁷ A dicha teoría se le ha denominado también “legisprudencia”, a la cual Imer Flores caracteriza como “la teoría y práctica de la legislación”, cuyo estudio comprende el proceso legislativo (*legislative process* o *law-making*), la ley

²⁸⁶ Silvano Tosi explica que la ley formal es el instrumento que realiza la manera más solemne de querer el acto político, entendido como voluntad formalmente imputable al Estado, quien lo adopta a través de la aprobación de las dos cámaras. Tosi, Silvano, *op. cit.*, p. 197.

²⁸⁷ Mora-Donatto, Cecilia, *Teoría de la legislación*, Bogotá, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales, Carlos Restrepo Piedrahita, 2003, p. 25.

(como producto de dicho proceso), así como el estudio del legislador y de las legislaturas.²⁸⁸

De acuerdo con Imer Flores, la legisprudencia analiza: 1) el *proceso legislativo*, desde el diseño de la norma hasta el final de ésta (sea por derogación, desuso, etcétera), y 2) los *legisladores y los órganos legislativos*, comenzando por la regulación de las elecciones a través de las cuales los parlamentarios son elegidos, continuando con la organización del congreso en general o en comisiones, y finalizando con la supervisión que ellos u otros pueden hacer o no “legalmente” al proceso legislativo.²⁸⁹

El análisis que hace la legisprudencia está basado en la “racionalidad de la legislación”; Luc J. Wintgens, de la Academia Europea de Teoría Legal (Bruselas), conceptualiza a la legisprudencia como “una teoría racional de la legislación”.²⁹⁰ Al respecto, Manuel Atienza habla de cinco modelos, ideas o niveles de racionalidad, desde los que se puede contemplar una legislación, a saber: lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética.²⁹¹ A continuación explicaré cada una de acuerdo con mi interpretación y la concepción de otros autores a quienes mencionaré también.

- a) *Racionalidad lingüística (R1)*: consiste en que el emisor (Atienza lo llama edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley o norma) al receptor (destinatario). Esta racionalidad se puede explicar también como la exigencia de claridad en el lenguaje, uso correcto de los aspectos estilísticos, ortográficos y léxico-semánticos.²⁹² Ello permitiría que la norma sea entendida y aplicada fácilmente por los destinatarios, además evitaría acudir a las instancias jurisdiccionales para aclarar dudas o ambigüedades. Considero que una buena ley se caracteriza por la claridad y sencillez en su contenido.

²⁸⁸ Flores, Imer B., “Legisprudence: the Forms and Limits of Legislation”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, núm. 1, 2007, p. 250.

²⁸⁹ Flores, Imer B., “Legisprudence: the Role and Rationality of Legislator —vis-à-vis Judges— Towards the Realization of Justice”, *Mexican Law Review*, México, nueva serie, núm. 2, enero-junio de 2009, p. 106.

²⁹⁰ Wintgens, Luc J., “Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, núm. 26, 2003, p. 271.

²⁹¹ Atienza, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 19-38.

²⁹² Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velázquez, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *op. cit.*, pp. 46-50.

- b) *Racionalidad jurídico-formal (R2)*: radica en que la nueva ley (o norma) debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; esto es, que la norma esté de acuerdo con el orden jurídico preexistente, que el órgano que la expide esté facultado para ello; que se respete el sistema de competencias establecido por la norma fundamental. Para que una nueva norma forme parte del sistema jurídico debe cumplir la normativa que el propio sistema tiene establecido; por tal razón, los proyectos requieren examinarse rigurosamente para evitar cualquier indicio de inconstitucionalidad o ilegalidad.
- c) *Racionalidad pragmática (R3)*: referida a la posibilidad real de que pueda ser llevado a cabo lo prescrito por la nueva norma. Es decir, esta racionalidad exige que se consideren todos los medios y procedimientos necesarios para que la norma sea obedecida, incluyendo, desde luego, los recursos económicos.²⁹³ Conviene que los proyectos sean objetivos y realistas para garantizar su puesta en práctica, ello implica considerar tiempos, espacios y también circunstancias extraordinarias.
- d) *Racionalidad teleológica (R4)*: relativa a los fines que persigue dicha norma, pues mediante la ley se busca alcanzar los fines que la sociedad considera valiosos. Las leyes son la voluntad del Estado del cual forma parte la población, por ello las normas se caracterizan por atender a los fines aceptados por la ciudadanía; en ningún momento tendrían que aceptarse aquellas que contravengan el interés general.
- e) *Racionalidad ética (R5)*: referida a los principios y valores que recoge la nueva norma; las conductas prescritas y los fines de las leyes proponen valores, los cuales deben ser susceptibles de justificación ética. Lo anterior implica que la norma atienda a los principios, valores y medios reconocidos como legítimos por el Estado.

Atienza presenta el siguiente esquema donde explica con mayor detalle lo que comprende cada tipo de racionalidad, pues considera al proceso de producción de las leyes como “una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores”.²⁹⁴

²⁹³ Así lo explican: Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *Manual de técnica legislativa*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 84-91.

²⁹⁴ Atienza, Manuel, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

	<i>Edictores</i>	<i>Destinatarios</i>	<i>Sistemas jurídicos</i>	<i>Fines</i>	<i>Valores</i>
R1	Emisor	Receptores del mensaje (legal)	Conjunto de enunciados (mensajes) y de canales para transmitirlos	Claridad; precisión	Comunicación
R2	Órgano al que se atribuye capacidad de producir D. legislado	Individuos y órganos a los que se dirigen las leyes	Conjunto de normas (en sentido amplio) válidamente establecidas	Sistematicidad: plenitud y coherencia	Seguridad; previsibilidad
R3	Órgano al que se presta obediencia (soberano)	Burocracia e individuos que prestan obediencia (súbditos)	Conjunto de normas eficaces (o bien de comportamientos)	Cumplimiento del D. (traducción de las normas en acciones)	Mantenimiento del orden; eficacia
R4	Portadores de intereses sociales (particulares, grupos de presión, etcétera).	Afectados por la regulación del interés o necesidad social	Conjunto de medios (conocimiento psicológico, sociológico, económico, etcétera) para conseguir fines sociales	Cumplimiento de objetivos sociales: redistribución de la riqueza, aumento o disminución de la protección social, reducción del desempleo, mantenimiento de ventajas políticas, económicas, etcétera	Eficiencia social
R5	Autoridad legítima	Obligados moralmente a obedecer las leyes	Conjunto de normas, acciones e instituciones evaluables éticamente	Libertad, igualdad, justicia	Naturaleza, dignidad humana, consenso, etcétera.

FUENTE: Atienza, *op. cit.*, p. 20.

De acuerdo con mi interpretación, el requerimiento de racionalidad lingüística (R1) es labor del redactor de la norma (emisor), quien debe tomar en cuenta todos los elementos lingüísticos para que la norma sea clara y precisa (fines de dicha racionalidad), pues está dirigida a los sujetos a los que

se aplicará dicha norma (receptores del mensaje legal); el valor que busca este tipo de racionalidad es la comunicación, pues concibe al sistema jurídico como un conjunto de enunciados y canales para transmitirlos.

En la racionalidad jurídico-formal (R2) el edictor es el Poder Legislativo y los destinatarios son los individuos y órganos a los que se dirigen las leyes (como lo señala claramente el cuadro); los fines que persigue este tipo de racionalidad es la sistematicidad, es decir, que exista un orden coherente de normas que genere seguridad jurídica y previsibilidad.

En la racionalidad pragmática (R3) se busca construir un sistema jurídico con normas eficaces que logren que se cumpla el derecho para mantener el orden público. La racionalidad teleológica (R4) buscará alcanzar fines sociales específicos; por ello los edictores serán los portadores de dichos intereses y el sistema jurídico será un conjunto de medios para conseguir los fines sociales. En la racionalidad ética (R5) se buscará alcanzar fines axiológicos, como la libertad, la justicia, la igualdad, y que el sistema jurídico se componga por normas, acciones e instituciones que puedan ser evaluadas éticamente.

Estos criterios de racionalidad se pueden confrontar con los cuestionarios o *Checklisten*, que son “un conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo”.²⁹⁵ Estos cuestionarios presentan una serie de preguntas que evalúan si efectivamente la norma (o proyecto) atiende a los criterios de racionalidad. Minor Molina²⁹⁶ presenta algunos precisamente para probar los criterios de racionalidad, a continuación transcribiré unos ejemplos.

a) Racionalidad lingüística (R1)

- ¿El título de la ley corresponde a su contenido?
- ¿En el proyecto se evita el uso de términos ambiguos y vagos?
- ¿Los enunciados lingüísticos son breves y simples?

b) Racionalidad jurídico-formal (R2)

- ¿Presenta antinomias?
- ¿Se ha verificado su constitucionalidad?
- ¿Se precisan las consecuencias de las autoridades?

²⁹⁵ Así lo define el autor español Miguel Martín I Casals, definición contenida en la obra de Leiva Fernández, Luis F. P., *Fundamentos de técnica legislativa*, Buenos Aires, Argentina, La Ley, 1999, p. 15.

²⁹⁶ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *op. cit.*, pp. 82-91.

c) Racionalidad pragmática (R3)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han hecho estudios empíricos o técnicos sobre la materia de la ley? • ¿Se ha hecho un estudio de impacto presupuestal? • ¿Se han considerado otras soluciones menos costosas?
d) Racionalidad teleológica (R4)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han considerado los incentivos y desincentivos adecuados? • ¿Se han identificado los fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, el abatimiento de la pobreza, etcétera?
e) Racionalidad ética (R5)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Considera la moral positiva de la comunidad? • ¿Considera la autonomía de la persona? • ¿Considera la dignidad de la persona?

También la obra *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, elaborada por la Secretaría de Gobernación, presenta cuestionarios para la revisión de aspectos técnico-legislativos, incluso agrega opciones de respuesta. Por ejemplo:

Si se trata de una nueva ley: ¿el nombre o título de la ley la individualiza apropiadamente?
<ul style="list-style-type: none"> • Sí • No • Parcialmente • Se presta a confusión
¿El nombre corresponde a su contenido?
<ul style="list-style-type: none"> • Sí • No • Parcialmente • Se sugiere adecuarlo
¿Se entienden los presupuestos básicos?
Respecto al ámbito personal, ¿la redacción de los artículos es suficientemente clara para expresar los derechos que se otorgan?
¿Cuales artículos usted considera que deben reescribirse?
En los artículos que imponen obligaciones ¿son claros sus textos?
<ul style="list-style-type: none"> • Sí • No • Hay confusión
Haga una relación de los artículos sobre los que exista duda razonable
Los procedimientos planteados ¿cumplen la preceptiva constitucional?

En el artículo que revisa ¿se desarrolla un tema completo en sus límites?
¿El objeto de la ley está escrito en forma concisa?
¿Se debe abrogar algún cuerpo de leyes existente?
¿Es conveniente aplicar reglas de retroactividad?
¿El texto que se revisa frente al texto vigente, plantea conflictos internos? <ul style="list-style-type: none"> • Sí • No • Parcialmente • ¿En su opinión, cómo puede resolverse el conflicto?²⁵⁶

La “teoría de la legislación” o “legisprudencia” es distinta de la “técnica legislativa”, ya que, de acuerdo con el profesor español Manuel Atienza, la teoría o teorías de la legislación son análisis de conjunto, de tipo explicativo y de carácter básico, mientras que la técnica legislativa o técnicas legislativas “tienen un carácter mucho más sectorial, pues no pretenden explicar un fenómeno sino indicar como conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes que, por tanto, cabe considerar como más básicos”.²⁹⁸

La “teoría de la legislación” abarca un campo de estudio más amplio que la “técnica legislativa”; ésta se puede considerar como una disciplina auxiliar de aquélla. Así lo entiende Cecilia Mora, quien define a la técnica legislativa como “una disciplina auxiliar de la Teoría de la Legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa”.²⁹⁹

La técnica legislativa ha sido definida como el “conjunto de factores para la estructuración de proyectos de ley y el uso del lenguaje apropiado en la ley”;³⁰⁰ también como “el estudio de las reglas, fórmulas o métodos, destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como el uso del lenguaje de tales instrumentos”,³⁰¹ esto es, los elementos mínimos necesarios que requiere una ley para que cumpla el objetivo para el que se creó.

²⁹⁷ Varios autores, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 4a. ed., México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2008, pp. 167-185.

²⁹⁸ Atienza, Manuel, *op. cit.*, p. 21.

²⁹⁹ Mora-Donatto, Cecilia, “Técnica legislativa”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, cit., t. I, p. 411.

³⁰⁰ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 17.

³⁰¹ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 7.

Luis Leiva Fernández³⁰² señala que los antecedentes de la técnica legislativa moderna se encuentran en Francia y Alemania. En Francia con el aporte de la obra de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, así como con las obras de François Geny, quien elaboró un trabajo intitulado *La technique législative dans la codification civile moderne*, que formaba parte de la obra colectiva *Le Code Civil*. En Alemania, inicia el estudio de la técnica legislativa Ihering con su obra *Espíritu del derecho romano*.

Sin embargo, existen autores como el profesor español Fernando Sainz Moreno que hablan de “técnica normativa” en lugar de “técnica legislativa”. Dicho autor define a la técnica normativa como “el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de la seguridad jurídica”.³⁰³ ¿Cuál sería la diferencia entre técnica legislativa y técnica normativa? Desde mi punto de vista, el producto que se busca obtener: en el primer caso la ley, y en el segundo caso una norma, que no necesariamente sea una ley.

Así, la técnica normativa se enfoca a la construcción de normas jurídicas en general, mientras que la técnica legislativa, específicamente a leyes. Ambas buscan como finalidad la seguridad jurídica. Usar el término técnica normativa nos permite aludir a un proceso más amplio.

De acuerdo con García Máynez, una norma es una regla de comportamiento de carácter obligatorio o atributiva de facultades.³⁰⁴ Dicho autor explica la existencia de diversos tipos de normas jurídicas, según distintos criterios de clasificación: por ejemplo, desde el punto de vista de su fuente, menciona las normas legislativas, consuetudinarias y jurisprudenciales; desde el punto de vista de su jerarquía están las constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas.³⁰⁵

Lo anterior muestra que las normas en un sistema jurídico pueden ser de diferentes tipos y provenir de distintos sujetos.

En el caso mexicano, además del Poder Legislativo, tienen facultades para crear normas: el Poder Ejecutivo, el Judicial, los órganos autónomos y las universidades autónomas. En todos estos casos es menester hacer uso del arte de creación de normas, es decir, de la técnica normativa.

³⁰² Leiva Fernández, Luis F. P., *op. cit.*, pp. 4 y 5.

³⁰³ Sainz Moreno, Fernando, “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, en Pau i Vall, Francesc y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 14.

³⁰⁴ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 47a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 4.

³⁰⁵ *Ibidem*, pp. 78-96.

El Poder Ejecutivo es impulsor de normas en virtud del artículo 71 de la Constitución general, que le permite presentar iniciativas de ley o decretos ante el Congreso, así como el artículo 89, fracción I, que le otorga la “facultad reglamentaria”, al señalar su obligación de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. También tiene facultades en situaciones extraordinarias, como la suspensión de garantías (artículo 29) y modificación de las cuotas de las tarifas de exportación e importación (artículo 131). Además, en el proceso de negociación y aprobación de los tratados internacionales (artículos 76, 89 y 133 constitucionales) también se crean normas.

De acuerdo con Eliseo Muro, los documentos jurídico-administrativos del Poder Ejecutivo federal pueden ser de los siguientes tipos: 1) decretos; 2) acuerdos; 3) convenios; 4) circulares; 5) oficios-circulares; 6) programas; 7) manuales; 8) instructivos; 9) reglas; 10) planes; 11) norma oficial mexicana; 12) normas mexicanas; 13) normas técnicas; 14) normas; 15) normas generales; 16) estatutos; 17) contratos administrativos; 18) condiciones generales; 19) órdenes; 20) resoluciones; 21) bases, políticas y lineamientos; 22) anexos; 23) declaratorias; 24) aclaraciones; 25) avisos; 26) fe de erratas; 27) contrato ley.³⁰⁶

El Poder Judicial también es sujeto creador de normas, principalmente a través de tres instrumentos: la jurisprudencia, las sentencias y los acuerdos. La primera es mencionada en el artículo 94 constitucional que dice en el octavo párrafo: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.

También se menciona a la jurisprudencia en el artículo 99, relativo a las facultades del Tribunal Electoral, así como en el artículo 107, fracción XIII, relativa a la jurisprudencia por contradicción de tesis en el juicio de amparo.

Las sentencias son normas jurídicas individualizadas, por supuesto deben estar fundadas y motivadas como lo exige el artículo 16 constitucional. Los acuerdos tienen su fundamento en el artículo 94 de la Constitución, que señala que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia está facultado para expedir acuerdos generales.

La Constitución federal y las leyes también facultan a los órganos constitucionales autónomos a la expedición de normas. A manera de ejemplo

³⁰⁶ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, pp. 347-449.

está el artículo 41, fracción V, que faculta al Consejo Federal del Instituto Federal Electoral para aprobar el Estatuto que regirá las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

Las universidades a las que se haya otorgado autonomía también son sujetos creadores de normas, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución federal en el artículo 3o., fracciones VII y VIII. Así, por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 3o., fracciones VII y VIII, así como el artículo 123, apartado "A", la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1945), la Ley Federal del Trabajo en el capítulo XVII del título sexto relativo al trabajo universitario (artículos 353-J a 353-U), cuenta con ordenamientos agrupados de acuerdo con la siguiente jerarquía: estatutos, reglamentos internos, normas complementarias y reglamentos generales.

Es preciso recordar que la palabra autonomía etimológicamente significa "darse sus propias normas" (*auto* y *nomos*), y su propio gobierno, autogobernarse.

En el ámbito de las entidades federativas, también los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, los órganos autónomos y las universidades cuentan con facultades para crear normas de acuerdo con la Constitución estatal, o en el caso del Distrito Federal del Estatuto de Gobierno.

No obstante lo anterior, el Poder Legislativo es el que le otorga a una norma el rango de "ley" siguiendo el procedimiento que la norma fundamental establece para ello. Por ello, la aprobación de la ley, es decir, la creación de una norma con el rango de ley, es una tarea exclusiva del Poder Legislativo.

La ley tiene dos componentes básicos: el elemento político jurídico (esto es, la finalidad que persigue la norma) y el elemento técnico (el enunciado en que se materializa tal norma). La eficacia del primero depende de una correcta formulación del segundo. Ambos son determinados por el Legislativo; el primero se aprueba por razones de oportunidad y según el principio de mayoría democrática, mientras que el segundo, de acuerdo con las normas y procedimientos que el propio sistema jurídico ha fijado. En ambos casos, el Congreso debe tener sumo cuidado en definirlos con precisión.

Para la formación del elemento técnico de la ley es conveniente atender a los criterios de la técnica legislativa. El proyecto de ley puede ser elaborado por el legislador en particular o bien por un grupo de ellos, desde luego con la asesoría de los cuerpos de apoyo técnico para que se atiendan los

requerimientos señaladas. Para ello es preciso que los letrados o asesores institucionales cuenten con la capacidad necesaria para responder a todas las cuestiones de racionalidad planteadas.

En ciertos congresos estatales mexicanos, la técnica legislativa está presente como una materia en la que el instituto de investigaciones legislativas respectivo promueve su investigación y enseñanza, tales son los casos de Michoacán (artículo 76 de la LOCE), Morelos (artículo 103 de la LOCE), Sinaloa (artículo 102, fracción X, de la LOCE), Coahuila (artículo 267, fracción IX, de la LOCE). En otros, la comisión de puntos constitucionales o su equivalente proporciona apoyo a las demás comisiones en materia de técnica legislativa, así está regulado en San Luis Potosí (artículo 113, fracción X, de la LOCE) y Jalisco (artículo 97.VI de la LOCE).

Además, en Jalisco está contemplado el Órgano Técnico de Puntos Constitucionales y Técnica Legislativa del Congreso del Estado como auxiliar de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; dicho órgano tiene facultades para apoyar en la revisión de los dictámenes de las comisiones legislativas en lo concerniente a la constitucionalidad, contravención a otras normas legales, técnica legislativa, congruencia interna y corrección de estilo (artículos 62-A y 62-B de la LOCE).

En el congreso referido también está regulada la participación del Instituto de Investigaciones Legislativas en el procedimiento legislativo, pues las comisiones legislativas, una vez aprobado el dictamen, lo podrán remitir al instituto para que emita su opinión respecto a problemas de constitucionalidad, contravención a otras normas, técnica legislativa o corrección de estilo (artículo 111 de la LOCE).

Aunque no todas las leyes tienen su origen en el Poder Legislativo, pues pueden ser iniciativas del Ejecutivo, de otros entes públicos o de los mismos ciudadanos, sin embargo, es el Congreso quien tiene la responsabilidad de aprobarla, rechazarla o modificarla según el interés general lo demande.

A continuación proseguiré con el análisis del proceso de formación de la ley, cuyo entendimiento puede ser benéfico para los congresos estatales en México.

2. El proceso de formación de la ley

El “proceso de formación de la ley” comprende todos los actos llevados a cabo para la creación o modificación de las leyes, incluyendo aquellos fuera del Parlamento (preparación del proyecto de iniciativa, realización de

foros de consulta, negociación y demás actos no formales); se distingue del “procedimiento legislativo” en que éste abarca únicamente los actos formales realizados por el Legislativo desde la presentación de la iniciativa hasta la promulgación por el Ejecutivo e iniciación de la vigencia.

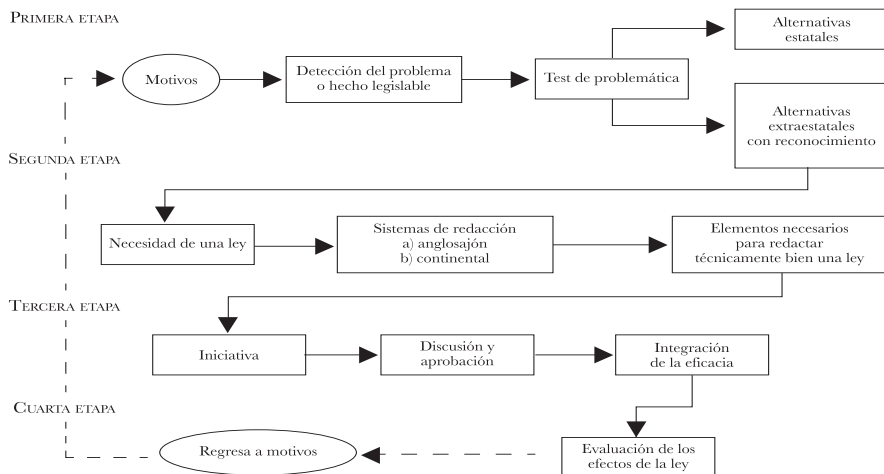
Es importante señalar que la creación o modificación de una ley o norma implica diferentes etapas, no sólo las que contiene el procedimiento legislativo en sentido estricto (iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia), sino también aquellas vinculadas con la planeación, elaboración, discusión-aprobación, evaluación y modificación de la ley, lo que en conjunto constituye el “proceso de formación de la ley”.

Dicho proceso se diferencia también del “proceso de creación normativa” en que éste alude a una serie de etapas para la creación de una norma, la cual puede tener o no el rango de ley, pues como señalé, existen diferentes sujetos creadores de normas. La elaboración y modificación de las normas implica todo un proceso, que abarca diversas etapas para su creación y perfeccionamiento: estudio previo, elaboración del proyecto de norma, el proceso de aprobación y la evaluación de la misma.

Cecilia Mora-Donatto³⁰⁷ representa este proceso mediante cuatro etapas. En la primera se analizan los motivos para crear o modificar una norma, el hecho que requiere de una norma y cuáles son las alternativas. En la segunda etapa, que comienza una vez que se ha reconocido la necesidad de una ley (o norma), se procede a su redacción, dejando esta tarea ya sea a un órgano especializado en elaborar dichos proyectos (sistema anglosajón), o bien, la institución involucrada en la temática de la norma (sistema continental), haciendo uso de los elementos para redactar técnicamente una ley (elementos de técnica legislativa o normativa). En la tercera etapa se realiza el procedimiento formal de iniciativa, discusión, aprobación e integración en el sistema normativo. Finalmente, en la cuarta se evalúan los efectos de la ley o norma emitida, y regresa a un análisis de motivos para perfeccionarla.

Así, la autora referida lo presenta con el siguiente esquema:

³⁰⁷ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional; el Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 84.



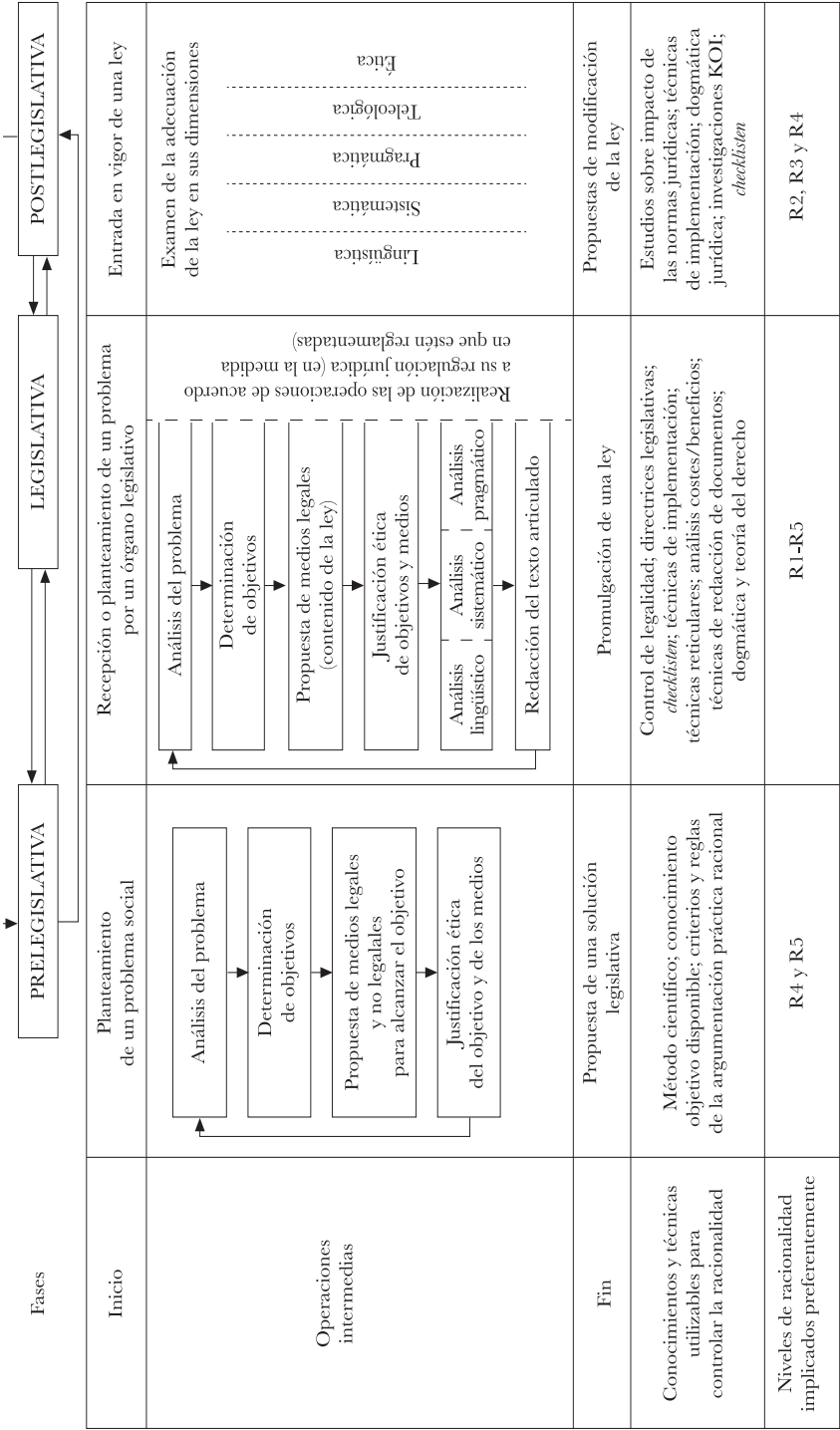
FUENTE: Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional*, cit., p. 84.

Manuel Atienza también considera una división del *iter* legislativo en tres fases que implican una serie de operaciones, fines y niveles de racionalidad. Dicho autor presenta un cuadro que a continuación se reproduce, donde resume las fases del proceso de creación normativa y empleo de los criterios de racionalidad.³⁰⁸

La primera fase, denominada prelegislativa, comienza con el planteamiento de un problema social; implica el análisis del problema; determinación de objetivos; propuesta de medios legales y no legales para alcanzar el objetivo; justificación ética del objetivo y de los medios. El fin de esta fase es la elaboración de una propuesta de solución legislativa, para lo cual se emplea el método científico, conocimiento objetivo disponible, criterios y reglas de la argumentación práctica racional. Señala Manuel Atienza que durante esta fase está implicada principalmente la racionalidad teleológica (R4) y ética (R5).

Atienza muestra en el cuadro que la segunda fase, denominada “legislativa”, comienza con la recepción o planteamiento de un problema por un órgano legislativo. Implica el análisis del problema; determinación de objetivos; propuesta de medios legales (contenido de la ley); justificación ética de objetivos y medios; análisis lingüístico, sistemático y pragmático; redacción del texto articulado; culmina con la promulgación de una ley. Los conocimientos y técnicas utilizables para controlar la racionalidad en esta fase son: control de legalidad, directrices legislativas, *checklisten*, técnicas de implementación, técnicas reticulares, análisis coste/beneficios, técnicas de redacción

³⁰⁸ Atienza, Manuel, *op. cit.*, p. 31.



FUENTE: Atienza, p. 31.

de documentos, dogmática y teoría del derecho. Durante esta fase se emplean los cinco criterios de racionalidad.

La tercera fase, denominada “poslegislativa”, que comienza con la entrada en vigor de una ley, implica un examen de la adecuación de la ley en sus dimensiones lingüística, sistemática, pragmática, teleológica, ética; culmina con la elaboración de propuestas de modificación de la ley. Atienza explica que los conocimientos o técnicas utilizables para controlar la racionalidad son: estudios sobre impacto de las normas jurídicas, técnicas de implementación, dogmática jurídica, investigaciones KOL,³⁰⁹ *checklisten*. En esta última fase, señala el autor referido, se emplean la racionalidad jurídico-formal, pragmática y teleológica.

En virtud de lo anterior, se puede dividir el proceso de formación de la ley, o, en su caso, de creación normativa, en tres fases fundamentales: prelegislativa, legislativa y postlegislativa. Con base en dicha clasificación abordaré la situación de los congresos locales y las propuestas de reforma.

A. Fase prelegislativa

En esta fase es primordial allegarse de toda la información acerca de los temas materia de la norma por elaborar, ello incluye: investigación sistematizada sobre antecedentes legislativos y estado de las iniciativas presentadas; estudios con evaluaciones (aspectos a favor y en contra) de diversas disposiciones; escenarios y apreciaciones sobre el impacto social de las normas propuestas; estudios de derecho comparado; bibliografía comentada sobre las materias; estadísticas, jurisprudencia, y otros aspectos;³¹⁰ información que, como subrayé en el capítulo anterior, los cuerpos de apoyo técnico del congreso deberán proveer.

Además de lo anterior, se pueden realizar foros públicos, instalación de mesas de trabajo, consultas a expertos, investigaciones empíricas y otras actividades. Todo ello para que el contenido de la ley (o norma) sea según las necesidades sociales, habiendo tomado en cuenta las mejores propuestas para su instrumentación.

³⁰⁹ Las investigaciones KOL (*Key Opinion Leader*) se refieren a un tipo especial de estudios que tratan de explicar la difusión de las innovaciones, ideas o productos comerciales, mediante un liderazgo de opinión. Normalmente, los líderes de opinión pertenecen a un área específica de conocimientos especializados, como oncología, cardiología, diabetes, administración, etcétera, y son tenidos en alta estima por aquellos que aceptan sus opiniones. “Opinion leadership”, http://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_leadership.

³¹⁰ Paoli Bolio, Francisco José, “Importancia de la información...”, *cit.*, p. 54.

El Congreso de Tlaxcala regula esta etapa “prelegislativa” que, de acuerdo con el reglamento del Congreso, comprende la recopilación teórica y normativa, instalación de mesas de trabajo, foros académicos y públicos acerca de un proyecto de ley (artículo 180 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, en adelante RICE).

Como lo muestran los estudios sobre el Poder Legislativo previamente analizados, los congresos estatales presentan diversos problemas en la elaboración o reforma de leyes, entre ellos: falta de programación adecuada de los temas legislativos por debatir (cuya agenda muchas veces se establece en función de las noticias sensacionalistas presentadas en los medios de información); producción masiva de normas con la consecuente pérdida de calidad legislativa; inmadurez de la técnica legislativa; escaso desarrollo de las atribuciones legislativas (tanto para ejercer algunas de las facultades en el orden local como para presentar iniciativas de reforma a la Constitución general), y otros.

Considero que en esta primera etapa los congresos estatales también deben tener presente la *planeación legislativa*. El Poder Legislativo, como toda institución, requiere de una programación detallada de sus actividades, es decir, seleccionar los temas que abordará en el periodo que durará la legislatura, así como en los correspondientes años de ejercicio y periodos de sesiones.

La planeación precisa del acuerdo de las principales fuerzas políticas representadas, así como de una ordenación de los asuntos según criterios de urgencia e importancia, dejando espacio también para los imprevistos.

Esto puede realizarse a través de las juntas de coordinación política de los congresos, o bien, mediante las respectivas conferencias para la dirección y programación de los asuntos legislativos, llevado a cabo al inicio de cada legislatura, año y periodo de sesiones, con la correspondiente evaluación al concluir los mismos.

El resultado de dicha actividad se plasmaría en un documento que guíe la actuación de toda la legislatura, pudiéndosele denominar, por ejemplo, “Programa Legislativo”. Así ocurre en el Congreso de Tlaxcala, donde la Mesa Directiva junto con la Gran Comisión elaboran el “programa legislativo”; para ello se promueven reuniones previas con los otros poderes y los ayuntamientos; dicho plan es sometido a la aprobación del Pleno al inicio de cada periodo de sesiones (artículos 74 a 76 de la LOCE).

Los temas de la agenda legislativa pueden incluir desde luego los compromisos de campaña de los legisladores (una vez alcanzados los consensos necesarios), las iniciativas recibidas y, principalmente, aquellos temas considerados como prioritarios de acuerdo con los estudios de los órganos de

apoyo técnico de los congresos. Esto último le permitirá a la legislatura conocer a profundidad la problemática local y aplicar oportunamente las medidas que se requieran, independientemente que así lo solicite el Ejecutivo u otro ente, es decir, el congreso tendrá mayor autonomía en su actuación.

La planeación legislativa es una actividad institucional, es decir, realizada por el órgano legislativo en su conjunto; sin embargo, ello no impediría que los sujetos facultados para iniciar leyes o decretos (diputados en particular, Ejecutivo, ayuntamientos) pudiesen presentar otros proyectos; en tales casos, si éstos estuvieren dentro de los temas contenidos en el programa legislativo, enriquecerían las opciones para la realización de aquéllos, o si fueren sobre otras cuestiones, serían tomados en cuenta para los subsiguientes periodos.

Esto ayudaría además para definir los asuntos prioritarios, trabajar en ellos, y concedería mayor legitimidad a los legisladores al ocuparse efectivamente de los problemas de la sociedad. Por otro lado, se evitaría la presentación masiva de iniciativas, que en considerables ocasiones saturan de trabajo innecesario a las comisiones y que aumentan el número de asuntos pendientes de resolución por las mismas; lo anterior debido a que a menudo algunos diputados presentan propuestas en temas poco trascendentes o promovidas únicamente con fines de protagonismo político; todo ello se evitaría con una adecuada planeación legislativa.

B. Fase legislativa

Esta etapa incluye las partes del *procedimiento legislativo* en sentido estricto: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.³¹¹ Cecilia Mora-Donatto resume las fases de dicho procedimiento legislativo en tres: 1) de iniciativa; 2) de discusión y aprobación; 3) integradora de la eficacia.³¹² Con base en esta última sistemati-

³¹¹ Al procedimiento legislativo en algunas ocasiones se le denomina también “proceso legislativo”; sin embargo, considero más apropiado emplear el primer término. De acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, *proceso* es “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”, y *procedimiento* “método de ejecutar algunas cosas” o “actuación por trámites judiciales o administrativos”; es decir, el procedimiento comprende algo más concreto, como lo es el conjunto de pasos para la aprobación de una ley llevados a cabo por la institución representativa. Además, la palabra proceso en el ámbito jurídico puede entenderse como sinónimo de juicio, es decir, de actividad jurisdiccional.

³¹² Mora-Donatto, Cecilia, “Procedimiento legislativo”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, cit., t. I, pp. 385-389. También señalados en Mora-Donatto, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000, p. 12.

zación, expondré propuestas concretas confrontándolas con la regulación legal de los congresos locales mexicanos.

a. Etapa de iniciativa

Las Constituciones estatales en general otorgan facultades de iniciar leyes o decretos a otros sujetos además de los legisladores y el Ejecutivo, por ejemplo, a los ayuntamientos, órganos autónomos, Poder Judicial, incluso a los ciudadanos en particular, directamente o mediante la iniciativa popular.

Respecto a la iniciativa popular, hay varias entidades que la establecen en su ordenamiento jurídico: Zacatecas, Tabasco, Chiapas, Chihuahua, Tamaulipas, Distrito Federal, por citar algunas. Los requisitos en dichos estados son distintos, el uso que los ciudadanos hacen de dicha figura también es variable;³¹³ por ello, cabría evaluar en cada uno de ellos si la iniciativa popular ha sido un verdadero instrumento de participación ciudadana, o simplemente una figura en el olvido.³¹⁴

Los congresos locales están llamados a tener mayor contacto con los habitantes del estado, precisamente por su cercanía geográfica, por lo que considero valioso impulsar la participación de los ciudadanos, asociaciones de vecinos, ayuntamientos, y demás entes locales en la iniciativa legislativa.

No obstante, para evitar una proliferación innecesaria de iniciativas, es preciso establecer criterios que permitan priorizar algunas y descartar

³¹³ Por ejemplo, en el Distrito Federal la iniciativa popular debe ser presentada por un número de ciudadanos equivalente como mínimo al 0.5% de los inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal; se realiza mediante escrito dirigido a la Asamblea Legislativa acompañado del texto propuesto, el cual tiene que reunir los requisitos mínimos de técnica jurídica, así como contener una exposición de motivos (artículo 36 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal). La Mesa Directiva, o en su caso la Comisión de Gobierno, recibirá la iniciativa popular y después de anunciarla al pleno la turnará a una comisión especial, para que ésta determine si se acepta o rechaza. En caso de aceptarse, se seguirá a partir de ese momento el procedimiento legislativo ordinario.

Considero que en la práctica resultará muy difícil que se presente una iniciativa popular en este caso, pues exige un número muy alto de ciudadanos para emprenderla (aproximadamente 36,348 ciudadanos), quienes además deberán estar debidamente asesorados en materia jurídica y técnica legislativa para elaborar una proposición “acceptable”, pero aun reuniendo lo anterior, la propuesta puede ser simplemente rechazada por la comisión especial.

³¹⁴ En diversos países está reglamentada la iniciativa legislativa popular, por ejemplo, en Austria (artículo 41 constitucional y Ley Federal de Iniciativa Legislativa Popular de 1973), Italia (artículo 71 de la Constitución), España (artículo 87.3 constitucional); también los ciudadanos pueden participar a través de las audiencias en el procedimiento legislativo (casos de Estados Unidos y Alemania). Larios Paterna, María Jesús, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, pp. 89-177.

otras, por ejemplo: por el sujeto que la presenta (Ejecutivo y ayuntamientos tendrían primacía), la adecuación de la iniciativa a los temas del programa legislativo; la trascendencia de los temas que se abordan, el número de legisladores que apoyen la propuesta, el estudio técnico que acompañe a la iniciativa, entre otras más. Dichas pautas tendrían que establecerse por escrito y aplicarse de manera imparcial por las comisiones legislativas, o bien, por la conferencia para la programación de los trabajos parlamentarios.

Una experiencia es la existencia de una “comisión de examen previo”, la cual valora la procedencia de cada iniciativa presentada, y una vez aceptada la remite a la Mesa Directiva o a la comisión respectiva. Por ejemplo, en el Congreso de Nuevo León está la Comisión de Examen Previo formada por los integrantes de la Mesa Directiva, quienes revisan los escritos dirigidos al Congreso y emiten su opinión motivada; el presidente de la Mesa Directiva, tomando en cuenta la resolución de la comisión, podrá desecharla o enviarla a la comisión respectiva; por su parte, los legisladores podrán inconformarse por dicha decisión (artículo 68 bis de la LOCE). En Sonora, la Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa dictamina sobre el trámite de aquellas propuestas presentadas por sujetos que carecen del derecho de iniciativa (particulares, corporaciones, autoridades, funcionarios); en caso de aprobarse, mandará la iniciativa a la comisión legislativa competente (artículo 25 de la LOCE).

Otro aspecto importante dentro del procedimiento legislativo es la revisión de la constitucionalidad de la iniciativa. El Poder Legislativo, además de verificar que un proyecto legislativo reúne las recomendaciones de la técnica legislativa, debe estar seguro de su adecuación a la Constitución y a las leyes locales; para ello podría someterse el proyecto de ley o reforma a un “control previo” mediante consulta al Poder Judicial del Estado. Éste resolvería en un plazo breve si el proyecto de ley cumple o no con los requisitos de legalidad y constitucionalidad local, y en su caso indicaría los preceptos que necesitan modificación.

Este control previo sería una innovación en las Constituciones estatales; además, evitaría grandes errores en las leyes y garantizaría su cumplimiento eficaz, pues la norma habría sido avalada previamente por el órgano jurisdiccional.³¹⁵

³¹⁵ Esto se asemejaría al control de constitucionalidad previo llevado a cabo por el Consejo Constitucional en Francia (tribunal constitucional de ese país), esto ocurre cuando en el procedimiento legislativo se somete a su consideración un proyecto de ley elaborado por el Parlamento; en un breve plazo el Consejo Constitucional resuelve si dicho proyecto es o no contrario a la Constitución. Sobre el tema puede verse Cedie, Rogek y Leonnet, Jean, “El Con-

Al respecto, en el Congreso de Michoacán, la Comisión de Puntos Constitucionales tiene facultades para analizar la constitucionalidad de las iniciativas de leyes y decretos presentados al Pleno, así como para apoyar a las demás comisiones en lo relativo a la legalidad y constitucionalidad de los asuntos que abordan (artículo 62 de la LOCE).

En el estado de Coahuila existe el “control de constitucionalidad previo”, llevado a cabo por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, cuando el proyecto de ley o decreto ya ha sido aprobado por el Poder Legislativo y el Ejecutivo local ejerce su facultad de veto, es decir, se presenta en la fase integradora de la eficacia, por lo que me referiré a este caso más adelante.³¹⁶

b. Etapa de discusión y aprobación

La parte más importante del análisis dentro de la etapa de discusión se realiza en las comisiones legislativas; por ello, es necesaria la reglamentación del trabajo en comisiones para que éste sea más eficaz. En ese aspecto, destacan el Congreso de Jalisco y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que cuentan con reglamentos específicos para el trabajo en comisiones.³¹⁷ En ellos se establecen reglas para el funcionamiento interno, sesiones, votaciones, sanciones por inasistencia, participación de los órganos técnicos, entre otros aspectos; esto facilita la labor parlamentaria.

También es recomendable que el diputado que presenta una iniciativa legislativa pueda participar con derecho a voz en la comisión que dictamina, ello le permitirá defender su propuesta, presentar argumentos y, en su caso, velar por la imparcialidad en el análisis y dictamen.

En esta etapa colaboran de una manera fundamental los órganos de apoyo técnico; por tanto, considero importante velar por su afianzamiento institucional.

Una vez aprobado el dictamen, es conveniente realizar una nueva revisión de técnica legislativa que incluya desde luego la corrección de estilo;

sejo Constitucional francés”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, núm. 146, marzo-abril de 1966, pp. 65-88.

³¹⁶ Respecto al control previo de constitucionalidad en Coahuila se puede consultar: Aviña Martínez, Rogelio, “El control previo en el derecho constitucional local: un visor a la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza”, en Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *Derecho constitucional...*, cit., pp. 251-269.

³¹⁷ Reglamento de las Comisiones del H. Congreso del Estado de Jalisco, entró en vigor el 17 de junio de 2001; Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado el 30 de diciembre de 2003.

esto podría llevarse a cabo por los servicios de apoyo técnico. Posteriormente, los integrantes de la comisión podrán revisar y aprobar, en su caso, los cambios realizados en cuanto a la redacción del proyecto. Al respecto, en el Congreso de Michoacán se establece la obligación de las comisiones de cuidar la presentación de la redacción y estilo del cuerpo normativo de los dictámenes, antes de presentarlos al Pleno (artículo 123 de la LOCE).

De igual forma, al presentarse un dictamen al pleno, los órganos de apoyo parlamentario deberán estar atentos para mantener los criterios de técnica legislativa, aun con los posibles cambios, fruto de la deliberación plenaria. Desde luego que el texto final aprobado por el pleno ya no podría ser modificado de ninguna forma, así se establece en el Congreso de Aguascalientes (artículo 140 de la LOCE).

Por otro lado, en determinados congresos está la figura del “voto particular” contra el dictamen aprobado por la comisión; es el caso del estado de Michoacán, donde se denomina “dictamen de la minoría”. Dicho escrito es firmado por el miembro de la comisión que disiente del voto de la mayoría y se anexa al dictamen de la comisión, previendo que en caso de que el Pleno rechace el de la mayoría se discutirá el dictamen de la minoría (artículo 124 de la LOCE). También en el Congreso de Querétaro se regulan los llamados “votos disidentes en los dictámenes”, con la posibilidad de que se consignen por separado en el dictamen las razones del desacuerdo y la firma de los integrantes disconformes (artículo 92 de la LOCE). En Baja California está previsto como un escrito firmado por el diputado disidente del dictamen, mediante el cual se dirige al presidente de la comisión y al coordinador de su grupo parlamentario (artículo 70 de la LOCE).

Además de lo anterior, es beneficioso tener un control del desarrollo de las distintas etapas del procedimiento legislativo, es decir, contar con un órgano encargado de velar por el eficaz cumplimiento de todas las actividades implicadas en la elaboración o modificación de una norma. Acerca de esto, el Congreso de Jalisco cuenta con el Comité de Proceso Legislativo, encargado de velar por la realización de las tareas específicas de los órganos técnicos, de las comisiones legislativas y de los diputados.

En efecto, la Ley Orgánica del Congreso jalisciense faculta a dicho comité para el registro, seguimiento y vigilancia de los asuntos remitidos a la Dirección de Procesos Legislativos, a la Dirección de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo (ambas dependientes de la Secretaría General), así como al Instituto de Investigación y Estudios Legislativos. El Comité de Proceso Legislativo también cuida del cumplimiento en la planeación y programación armónica de las sesiones de las comisiones; y se ocupa también

del registro, seguimiento y vigilancia de las asistencias de los diputados a las sesiones (artículo 123 de la LOCE).

Además, la referida ley ordena la rendición de informes periódicos al Comité de Proceso Legislativo por parte del Instituto y las comisiones. El Instituto de Investigación y Estudios Legislativos presenta el informe mensualmente (artículo 62, fracción VI, de la LOCE). Las comisiones legislativas deben rendir sus informes cada cuatro meses para dar cuenta de las reuniones de trabajo realizadas y la asistencia de los diputados a ellas (artículos 71 y 116 de la LOCE); cada seis meses, para informar sobre los acuerdos internos emitidos por la comisiones (artículo 113 de la LOCE), y de forma anual para informar todas las actividades realizadas (artículo 69 de la LOCE).

Lo anterior constituye una innovación desarrollada por el Congreso de Jalisco, que permite llevar a cabo un mayor control de las etapas del procedimiento legislativo y su cumplimiento por los sujetos encargados.

En dicha tarea son de gran ayuda los sistemas de informática legislativa, específicamente aquellos que muestran las iniciativas presentadas y el estado en que se encuentran; ello facilita también la identificación de los asuntos pendientes para que sean concluidos dentro de la misma legislatura, evitando así rezagos o cargas de trabajo innecesarias para las siguientes legislaturas.

También son importantes los informes generales de actividades realizados al término de cada periodo de sesiones, año de ejercicio y de la legislatura en general.³¹⁸

c. Etapa integradora de la eficacia

En esta fase destaca el caso del “control previo de constitucionalidad de leyes o decretos”, regulado en el artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Coahuila. Dicho control se presenta cuando el Ejecutivo local ejerce la facultad de veto sobre alguna ley o decreto por considerar la contraria a la Constitución local y solicita al Pleno del Tribunal Superior

³¹⁸ Para profundizar sobre otras propuestas en el procedimiento legislativo, puede verse: García-Escudero Márquez, Piedad, “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 74, mayo-agosto de 2005, pp. 213-259; Varios autores, *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2004; Valle Espinosa, Alfredo del, *Apuntes legislativos; 1954-2006*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2006, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/apuntes.htm>.

de Justicia que emita una opinión al respecto. Así, el Tribunal deberá emitir su opinión en un breve tiempo (no se especifica cuánto); la opinión será vinculante para el Poder Legislativo, quien deberá modificar o suprimir los preceptos que sean considerados inconstitucionales para continuar con el procedimiento legislativo.

No obstante, el Poder Legislativo decide si acepta o no que el Tribunal emita la referida opinión, ya que se prevé que si así lo acuerda la mayoría de sus miembros (se entiende una mayoría simple) podrá suspender el procedimiento legislativo en espera de la opinión del Tribunal; o bien, si así lo decide la mayoría absoluta de sus miembros, podrá decidir no suspender el procedimiento, y, en este caso, el Tribunal declarará sin materia la solicitud de opinión.

Además, el congreso estatal, por una mayoría de dos terceras partes de los votos de los legisladores, podrá superar el veto del gobernador, entrando en vigor la ley o decreto. En este caso, se podrá impugnar posteriormente dicha ley o decreto mediante una acción de inconstitucionalidad.

Desde mi punto de vista, este control previo de constitucionalidad es poco operante, ya que está subordinado a que el Ejecutivo primero ejerza el veto; además, la eficacia de este control dependerá también de que el Poder Legislativo acepte que el Poder Judicial emita su opinión.

Desde mi óptica, el control previo de constitucionalidad debería ser ejercido antes de aprobar la ley o decreto, y los sujetos legitimados para solicitarlo deberían ser las minorías parlamentarias. Es decir, propongo que cuando un 33% de los miembros de la cámara considere que un proyecto de ley o decreto (o una parte del mismo) es contrario a la Constitución local, se solicite al Pleno del Tribunal Superior de Justicia emita una opinión al respecto en un plazo perentorio (10 días hábiles, por ejemplo); la resolución del Poder Judicial será vinculante para el Congreso; y en caso de que el tribunal no resuelva en el plazo señalado, se considerará que el proyecto de ley o decreto es acorde con la Constitución y no podrá impugnarse posteriormente.

Por otro lado, y continuando con esta etapa integradora de la eficacia, también destaca la figura del referéndum que diversos estados regulan como posibilidad para que una ley entre en vigor. Específicamente, los estados de Baja California (artículo 112 de la CPE), Colima (artículo 130 de la CPE), Guanajuato (artículo 143 de la CPE), Chihuahua (artículo 202, fracción II, de la CPE), Jalisco (artículo 117 de la CPE), Veracruz (artículo 84 de la CPE) prevén la figura del referéndum para las reformas a la Constitución local. En Baja California Sur (artículo 63 de la CPE) se podrán so-

meter a referéndum todas las leyes expedidas por el Congreso, excepto las de carácter fiscal.³¹⁹

El referéndum permite a los ciudadanos participar en el procedimiento legislativo dentro de esta fase integradora de la eficacia, por lo que considero positivo incluir dicha posibilidad no sólo para las reformas constitucionales, sino también para todas las leyes emitidas por los congresos locales, con excepción de las de carácter tributario.

C. Fase postlegislativa

La labor del Poder Legislativo no concluye con la publicación de la ley o reforma, sino que continúa en la evaluación de los efectos que ésta produce, el estudio de ellos y su posible modificación. En la etapa postlegislativa se puede llevar a cabo la “evaluación y reforma de las leyes”, es decir, verificar la eficacia de las normas expedidas y, en su caso, hacer las modificaciones pertinentes.

Las leyes tienen como objetivo regular la conducta en sociedad orientándola hacia el bien común; por ello, cuando una norma no cumple dicho objetivo o lo hace de manera deficiente, es preciso “rediseñarla” adecuándola a los fines del Estado. El legislador tiene que estar atento a los cambios económicos, políticos y sociales, aplicando las medidas oportunas. A continuación presentaré propuestas para esta fase.

a. Registro y difusión de leyes

Para todo congreso es fundamental conocer con precisión el número de leyes vigentes en su jurisdicción, ello le permitirá evitar lagunas de ley, duplicidad de preceptos jurídicos o incluso contradicción de ellos, además dará certidumbre jurídica y evitará numerosos litigios ante las instancias jurisdiccionales. Para ello, resultan de gran ayuda los sistemas de informática legislativa ya referidos, que permiten un registro exacto de las leyes vigentes, sus reformas y otros datos relevantes sobre las ellas (impugnaciones judiciales, leyes relacionadas, estudios sobre las mismas, etcétera). Así pues, considero que el primer paso para llevar un control efectivo de las leyes es establecer una base de datos confiable y en constante actualización.

³¹⁹ Arteaga Nava, Elisur, “Los constituyentes locales”, en Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *Derecho constitucional...*, cit., pp. 191 y 194. Gámiz Parral, Máximo N., “La reforma de las Constituciones”, en Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *Derecho constitucional...*, cit., pp. 293-323.

De la misma forma, una medida que puede ayudar a la efectividad de las leyes es la difusión de éstas entre la ciudadanía, es decir, que el Poder Legislativo presente de manera sencilla y clara a través de los medios de información, algunos aspectos de las leyes expedidas, por ejemplo, su contenido, alcances, obligaciones, derechos y sanciones. Ello contribuirá a que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones de la ley, y se cuente con mayores elementos para su evaluación, ya que no se puede valorar lo desconocido.

b. Evaluación de normas

La labor del legislador incluye también la verificación en la aplicación adecuada de la norma expedida.

La evaluación legislativa implica el análisis objetivo de diferentes factores para estudiar los efectos producidos por una norma jurídica expedida por el Poder Legislativo. Alberto Figueroa y José Osés, letrados en el Parlamento Vasco, presentan una definición de evaluación legislativa como el “conjunto de análisis basados en el empleo de métodos científicos, tanto sobre la implementación como sobre los efectos de los actos legislativos”.³²⁰

Dichos autores presentan como criterios de evaluación legislativa los siguientes: 1) la efectividad (esto implica medir la correspondencia o desviación entre normas y práctica, es decir, entre el derecho y el hecho); 2) la implementación (la puesta en práctica de la legislación o ejecución); 3) la eficacia (la cual puede medirse por la relación existente entre el resultado realmente obtenido y el realmente querido); 4) la eficiencia (la relación entre los medios utilizados y los resultados), y 5) el impacto (conjunto de comportamientos, hechos o situaciones que produce la legislación).³²¹

Así, la evaluación implica estar atento a indicadores como los siguientes:

- a) *La ejecución y reglamentación del Ejecutivo*: implica verificar que la normativa reglamentaria no se aparte del sentido de la ley; recabar datos sobre la aplicación concreta en las entidades de la administración pública; analizar los problemas o situaciones surgidas a partir de su aplicación o a falta de ésta, identificar nuevos aspectos que deben regularse.

³²⁰ Figueroa Laraudogoitia, Alberto y Osés Abando, José, “La evaluación legislativa como control parlamentario”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno...*, cit., p. 214.

³²¹ *Ibidem*, pp. 216-218.

Considero que esta labor de seguimiento podrá ser realizada por las comisiones legislativas que emitieron la norma, con el auxilio de los órganos técnicos del Congreso; ello permitirá además que los parlamentarios vigilen de cerca a los órganos de la administración pública y coadyuven también en la resolución de nuevos problemas.

- b) *Resoluciones del Poder Judicial*: para ello será necesario llevar un registro del número de recursos contra dicha ley ante los tribunales locales y federales, de los conflictos entre particulares vinculados a la aplicación de la norma, de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales, de la jurisprudencia establecida y otros.

Estos datos facilitarán la evaluación de las leyes y, al mismo tiempo, del trabajo desempeñado por el congreso, pues si una norma es declarada inconstitucional por el Poder Judicial, se puede entender como una llamada de atención al legislativo para que su actuación sea conforme al orden constitucional y legal establecido.

Dicha información también permitirá detectar lagunas de ley, antinomias u otras inconsistencias que requieran reforma. En esta tarea es indispensable la participación de los órganos de apoyo parlamentario y el uso de bases de datos que acopien toda la información.

- c) *Estudios académicos*: incluye los libros, artículos de revistas, reseñas, comentarios e investigaciones realizados por los estudiosos de la materia respecto a la ley; asimismo, los congresos, seminarios, encuentros académicos en torno a dicha temática; finalmente las opiniones de expertos, y otros. Todo ello también resulta útil para evaluar la efectividad de la norma expedida.
- d) *Acontecimientos sociales*: conlleva analizar la respuesta de los grupos sociales a la ley; manifestaciones, protestas; comunicados; opinión pública en torno a ésta; problemas prácticos de aplicación; complicaciones surgidas, etcétera. El análisis de estos factores también aportará indicadores para evaluar el impacto de las leyes.³²²

c. Elaboración de nuevas reformas

Con el auxilio de los apoyos descritos se podrá diseñar una adecuada reforma a las leyes expedidas y así mantener actualizado el orden jurídico con la realidad social.

³²² Para mayor abundamiento del tema puede verse: Sáinz Moreno, Fernando, “Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa”, en Pau i Vall, Francesc y Pardo Falcón, Javier (coords.), *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Tecnos, 2006, pp. 19-35.

Es conveniente establecer plazos para la evaluación de los efectos de las normas expedidas, por ejemplo, cada seis meses, dos años, cinco años, dependiendo de la materia.

Sobre la evaluación de las leyes, en el Congreso de Tlaxcala se regula la “etapa poslegislativa” y tiene como objetivo evaluar la eficacia y consecuencias de la norma jurídica en los ámbitos social, cultural, político y económico, así como el impacto normativo que produzcan para su rediseño y modificación posterior (artículos 187 a 191 del RICE).

En el derecho comparado, destaca el caso del “Análisis del impacto legislativo” (*Regulatory Impact Analysis, RIA*) que consiste en un método empleado para valorar los costes y consecuencias de la promulgación de cada ley y evaluar los anteproyectos de nuevas leyes que aplican organismos e instituciones de todos los Estados miembros de la Unión Europea.³²³ Dicha evaluación sistemática de los efectos de las normas se aplica en países como Francia, Países Bajos, Bélgica, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá.³²⁴

d. Innovación legislativa

Finalmente, algo también vinculado con la función legislativa es la innovación legislativa, es decir, aquellas acciones encaminadas a la investigación y desarrollo de nuevas leyes o mejora de las ya existentes, con el objeto de establecer un marco jurídico adecuado a las situaciones que la sociedad presenta, por ejemplo: normas para afrontar los efectos del calentamiento global, la migración, la disminución de los recursos naturales, la contaminación ambiental, la producción de nuevos tipos de energía, la planeación urbana, por citar algunos.

La innovación legislativa está relacionada también con la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas ya existentes, como la corrupción, la falta de participación política, la ilegalidad en el actuar cotidiano, la delincuencia, etcétera; lo anterior a través de investigaciones serias y con un sustento científico adecuado, que pueda incluso anticiparse a la manifestación de los problemas.

Debido a que dichos fenómenos inciden en todos los ámbitos de gobierno, es importante que desde los congresos estatales se impulsen nuevas

³²³ Karpen, Ulrich, “La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales”, en Pau i Vall, Francesc y Pardo Falcón, Javier (coords.), *La evaluación de las leyes...*, cit., pp. 57-87.

³²⁴ *Idem*.

alternativas de solución. Particularmente pueden participar en la investigación legislativa y la mejora regulatoria.

El Poder Legislativo debe desarrollar sus propios sistemas de investigación que le permitan ser independiente del Ejecutivo. En múltiples ocasiones los propios legisladores ignoran el contenido real de las leyes que aprueban, sea por el carácter especializado de éstas o por descuidos en el procedimiento.

Por ello, es recomendable que cada congreso cuente con investigadores que además de asesorar en los proyectos de ley que se presentan, sean capaces de desarrollar propuestas innovadoras sobre temas no abordados, o sobre aquellos que no han tenido una solución efectiva.

También es significativo que se realicen estudios periódicos respecto al propio órgano legislativo, sobre su normativa, prácticas, procedimientos, sanciones, deficiencias, etcétera, con el objeto de alcanzar su desarrollo óptimo.

La investigación legislativa podría hacerse por los legisladores de las comisiones, así como por el personal de apoyo parlamentario del Congreso, y a su vez auxiliarse de otros entes (universidades, centros de investigación, organismos de la sociedad civil).

Por otro lado, también es recomendable que existan investigaciones sobre la normativa estatal y su mejora regulatoria, independientemente que dicha tarea también la realice el Poder Ejecutivo. Esto le permitirá al Congreso disponer de mayores elementos para legislar atendiendo al bien común, y con la legitimidad de representar la pluralidad política de la sociedad, cualidad que lo distingue del Ejecutivo.

Nótese que tanto la investigación legislativa como la mejora regulatoria deben ser tareas permanentes, es decir, no sólo realizarlo con motivo de un procedimiento legislativo concreto, sino de manera periódica.

En la legislación de las entidades federativas mexicanas existe la reglamentación de la mejora regulatoria y la innovación en el ámbito del Poder Ejecutivo; así se establece en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Tabasco, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí e Hidalgo; en el Código Administrativo del Estado de México, en la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Ayuntamientos, así como en diversas leyes de materias específicas (educación, medio ambiente, turismo), entre otras. Sin embargo, considero necesario que también el Poder Legislativo se ocupe de ello, en la forma ya explicada.

En suma, para fortalecer la función legislativa es preciso que los congresos estatales establezcan o consoliden procesos de investigación y análisis en cada una de las etapas del procedimiento legislativo.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO

La función de control es, desde mi punto de vista, la tarea fundamental de los parlamentos en la actualidad, ya que de ello dependerá el equilibrio entre los poderes públicos.

Controlar al Ejecutivo es una de las razones que fundamentan la presencia del Poder Legislativo, es decir, que exista un ente capaz de ser un contrapeso a su actuación. Como lo asevera Diego Valadés, “controlar al poder es un acto de poder”, y no se controla al poder estando fuera del poder, tampoco cuando se actúa sin poder y mucho menos contra el poder, es decir, el control se realiza mediante instrumentos que el propio poder establece, los cuales deben tener una naturaleza bidireccional, de lo contrario el controlador se convertiría a su vez en un poder arbitrario, sin control.³²⁵ Así pues, no se podría hablar de un verdadero Poder Legislativo cuando éste no tuviera “poder” para controlar al Ejecutivo.

Históricamente el Parlamento surge para ser un contrapeso a la arbitrariedad de los monarcas medievales, y ha evolucionado hasta la actualidad como uno de los poderes públicos, necesario para el equilibrio en todo sistema democrático.

El control es un elemento clave en la Constitución y en el Estado de derecho democrático; como manifiesta el profesor español Manuel Aragón, no es concebible la Constitución como norma y menos la Constitución del Estado social y democrático de derecho si no descansa en la existencia y efectividad de los controles,³²⁶ de los cuales el control realizado por el Parlamento debe ser de gran trascendencia. Precisamente, el Estado social y democrático de derecho descansa en una efectiva división de poderes, donde éstos actúan dentro de los límites establecidos por el ordenamiento legal gracias a los controles interorgánicos que la Constitución establece.

Aragón, en la obra citada, hace referencia a tres tipos de control del poder en general, a saber: social, político y jurídico; el primero se integra por procesos no institucionalizados, generales y difusos, por ejemplo, la opinión

³²⁵ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 17.

³²⁶ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 34-37.

pública y los medios no públicos de presión; el control político y jurídico, por el contrario, se integran por acciones institucionalizadas.

El control jurídico es de carácter objetivo, pues el canon de control es un conjunto normativo fijo y predeterminado; el objeto de control se somete a una valoración basada en razones jurídicas (reglas de verificación); el control es de carácter necesario, ya que el órgano que controla tiene que emitir necesariamente una resolución; dicho control es realizado por órganos imparciales, independientes y dotados de especial conocimiento de derecho, en esencia: órganos judiciales; el control jurisdiccional es el ejemplo genuino.

El control político es de carácter subjetivo, pues no existe canon fijo y predeterminado de valoración, sino de composición eventual y plenamente disponible; el juicio o valoración del objeto sometido a control está basado en razones políticas (de oportunidad); tiene un carácter voluntario, ya que el órgano o sujeto controlante es libre para ejercer o no el control, y una vez ejercido no implica necesariamente la emisión de una sanción; el control político está a cargo precisamente de órganos políticos.³²⁷

El control que realiza el Poder Legislativo es básicamente un control político, mientras que el que realiza el Poder Judicial es un control jurídico. El control parlamentario no sólo opera cuando hay alguna sanción directa al Ejecutivo, sino también en todo acto de crítica al gobierno o a la mayoría parlamentaria. Por lo anterior, el control parlamentario no es exclusivo de los países con régimen parlamentario, sino también se presenta en aquellos con un régimen presidencial en cualquiera de sus variantes.

Manuel Aragón habla de dos tipos: el control “por el Parlamento” y el control “en el Parlamento”. El primero es ejercido por el Parlamento como órgano y, por ende, por la mayoría, al aprobar una acción directa contra el Ejecutivo (moción de censura, juicio político, destitución, etcétera); mientras que el control “en el Parlamento” es llevado a cabo por los parlamentarios de manera individual o por los grupos minoritarios, quienes realizan acciones de crítica, investigación e información de las acciones del gobierno, cuyo resultado no lleva aparejada una sanción directa sino indirecta, la cual se convierte en un instrumento de presión, de fomento del control social del poder y de incitación a un futuro control electoral.³²⁸

En un sentido semejante habla Cecilia Mora-Donatto cuando afirma que el control parlamentario “es un control de tipo político que se ejerce

³²⁷ *Ibidem*, pp. 54-71.

³²⁸ Aragón, Manuel, “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, vol. I, pp. 321-324.

a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata”.³²⁹ Dicha autora destaca que el control parlamentario se realiza cuando se fiscaliza la actividad del gobierno, es decir, se evalúa, aun cuando no lleve una sanción inmediata. Y algo muy importante: el control se realiza en todas las actividades que efectúa el Parlamento, es decir, que cuando ejerce la función legislativa, financiera o cualquier otra, puede estar realizando al mismo tiempo un control.

Susana Pedroza enumera diversos instrumentos en los que se acentúa el control parlamentario, dependiendo del régimen político de que se trate, entre los que destacan: la aprobación de presupuestos del Estado; autorización para emitir deuda pública o solicitar créditos; las comisiones parlamentarias de investigación; la fiscalización a través de tribunales de cuentas o instituciones auditoras; las comparecencias o informes de funcionarios del gobierno; el nombramiento o ratificación de funcionarios; el establecimiento del Defensor del Pueblo, comisario parlamentario, o también llamado *Ombudsman*; la realización de preguntas, interpelaciones, mociones y cuestiones de confianza a los miembros del gobierno;³³⁰ la suspensión de garantías individuales; declaración de guerra, y otros; en todos ellos debe garantizarse un uso responsable y libre por parte de la institución representativa.

En México, el Congreso General cuenta con instrumentos de control establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que destacan las siguientes: comisiones de investigación (artículo 93); el informe de gobierno que presenta el presidente de la República (artículo 69); las preguntas por escrito que pueden formularse con motivo de dicho informe (artículo 69); las comparecencias de funcionarios (artículo 93); las interpelaciones y preguntas a funcionarios públicos (artículo 93); la aprobación de empréstitos, deuda pública o montos de endeudamiento (artículo 73, fracción VIII); la aprobación de la ley de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 74, fracción IV); el juicio político (artículo 110); la autorización para la suspensión de garantías (artículo 29); la declaración de guerra (artículo 73, fracción XII); la facultad al ejecutivo para modificar las tarifas de exportación e importación (artículo 131).

La Cámara de Diputados cuenta con la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos (artículo 74, fracción IV), la revisión de la cuenta

³²⁹ Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura-UNAM, 1998, p. 29.

³³⁰ Para mayor profundidad en el estudio de estos instrumentos se puede ver: Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, cit., pp. 91-108.

pública (artículo 74, fracción VI), el nombramiento de los consejeros del Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción V), la declaración de procedencia por responsabilidad penal de funcionarios (artículo 111).

El Senado cuenta con facultades exclusivas para analizar la política exterior (artículo 76, fracción I); aprobar los tratados internacionales (artículo 76, fracción I); erigirse como jurado de sentencia en el juicio político (artículo 110); autorizar la salida de tropas nacionales o la entrada de tropas extranjeras (artículo 76, fracción III); nombrar al titular y miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102); designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de entre las personas propuestas por el Ejecutivo; ratificar los nombramientos del procurador general de la República, agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda (artículo 76, fracción II), del gobernador del Banco de México (artículo 28), del presidente y junta de gobierno del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (artículo 26, apartado B), que realice el presidente de la República; declarar que debe nombrarse gobernador provisional cuando hayan desaparecido los poderes de un estado (artículo 76, V); resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado (artículo 76, fracción VI), autorizar los convenios sobre límites entre entidades federativas (artículo 76, fracción XI); resolver conflictos sobre límites territoriales (artículo 76, fracción XI); nombrar y remover al jefe de gobierno del Distrito Federal en los casos previstos (artículo 76, fracción IX).³³¹

Anteriormente, el Congreso General contaba también con la potestad para autorizar que el presidente de la República se ausentare del territorio nacional, constituyendo el ejercicio de esta facultad un verdadero acto de control parlamentario; sin embargo, mediante reforma constitucional

³³¹ Para abundar sobre el tema puede verse: Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit., pp. 295-303. También: Raigosa Sotelo, Luis, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 166-182; dicho autor clasifica las vías de ejercicio de la función de control por el Senado en 6 rubros: control sobre actos políticos del Poder Ejecutivo federal; control sobre los actos políticos de gobiernos estatales y del Distrito Federal; controles sobre actos de órganos administrativos; controles previos a través de nombramientos de funcionarios de otras instituciones; control jurisdiccional y control presupuestario. Cecilia Mora-Donatto clasifica y enumera como mecanismos donde el control se percibe con mayor nitidez: el procedimiento legislativo, controles financieros, control sobre los nombramientos presidenciales, comparecencias de miembros del gobierno y las comisiones de investigación, con la posibilidad de incluir también al informe presidencial, así como las preguntas e interpellaciones. Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2001, pp. 99-111.

publicada el 29 de agosto de 2008, se suprimió esta facultad del Congreso General; actualmente, el presidente de la República ya no requiere autorización cuando la ausencia sea por hasta siete días, basta que informe a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente; únicamente cuando la ausencia sea mayor a siete días, se requerirá autorización del Senado (artículo 88).

Estos actos de control tienen su equivalencia en los congresos estatales con algunas variantes, que describiré a continuación.

Respecto al informe del Ejecutivo, en ciertas entidades está permitido que los legisladores intervengan en tribuna en presencia del gobernador o puedan formularle preguntas directamente, por ejemplo en Chihuahua (artículo 12 de la LOCE), San Luis Potosí (artículo 41 de la LOCE) y Distrito Federal (por acuerdo parlamentario específico). Este ejercicio le permite al congreso, especialmente a las minorías parlamentarias, realizar un mayor control de la actividad del Ejecutivo.

De la misma forma, está regulada la aprobación previa del Poder Legislativo para la realización de determinados actos de los otros poderes, lo cual constituye también el ejercicio de un control. Por ejemplo, en Guerrero es necesaria la autorización del Congreso al Ejecutivo estatal y de los ayuntamientos para enajenar, donar o permutar inmuebles que formen parte del patrimonio del estado o del municipio (artículo 80., fracción XXXIX). En estados como Durango (artículo 66 de la CPE), Jalisco (artículo 43 de la CPE), San Luis Potosí (artículo 109 de la LOCE), Zacatecas (artículo 65 de la CPE), Nuevo León (artículo 86 de la CPE), también se requiere la autorización del órgano legislativo para que el gobernador pueda ausentarse por determinado tiempo del territorio de la entidad.

Por otro lado, la solicitud de información o documentación a entidades de la administración pública, Poder Judicial, municipios, y otros, llevada a cabo por las comisiones ordinarias con la consecuente sanción en caso de no proveerse, también constituyen formas de control. En Aguascalientes, por ejemplo, está previsto que en caso de no proporcionar la documentación requerida, se podrá acudir en queja ante el Ejecutivo, además será motivo de sanción y responsabilidad para el funcionario público (artículo 92 de la LOCE).

Acerca de las comparecencias, en Guerrero se establece que cuando sean citados los titulares de la administración pública se les enviará previamente las preguntas que deben responder; ellos presentarán un informe por escrito con una antelación mínima de setenta y dos horas a la celebración de la sesión (artículos 156 y 157 de la LOCE). En dicho estado, también está regulada la comparecencia de los presidentes municipales para infor-

mar sobre la marcha general de la administración y sobre cualquier asunto relacionado con ésta (artículo 8o., fracción XXX de la LOCE).

La comparecencia de los funcionarios públicos también está prevista durante el procedimiento legislativo, con objeto de que proporcionen la información que la comisión dictaminadora les solicite. Así se regula, por ejemplo, en los congresos de Guanajuato (artículo 150 de la LOCE), Jalisco (artículos 115 y 158 de la LOCE), Sonora (artículo 64 de la LOCE), Tabasco (artículo 61 de la LOCE), Tlaxcala (artículo 54 de la LOCE).

De la misma forma, en los casos de los nombramientos de funcionarios en los que interviene el Poder Legislativo, los interesados en el cargo comparecen ante las comisiones o el pleno del congreso, así ocurre en estados como Nayarit (artículo 99 de la LOCE).

No obstante, considero que todavía no se llega a un efectivo control del Ejecutivo por parte de las legislaturas locales mexicanas. En Latinoamérica se acusa a los parlamentos de ser débiles frente al Ejecutivo, y por tanto, tener poca capacidad de control hacia el gobierno. En los congresos locales mexicanos también persiste esa debilidad frente a los gobernadores estatales, quienes en los últimos años han adquirido mayor importancia en el sistema político mexicano.

El Poder Legislativo estatal tiene la tarea de ser un contrapeso al Ejecutivo y evitar toda clase de autoritarismo; a continuación presento algunas propuestas para mejorar el ejercicio del control parlamentario, esto además de las proposiciones ya referidas respecto al ejercicio de otras funciones parlamentarias, las cuales también pueden referirse a actos de control.

1. Comisiones de investigación

Debido a que uno de los medios de control más importantes son las comisiones especiales de investigación, considero imperioso mejorar la regulación legal de ellas en los siguientes aspectos:

- 1) Aumentar los supuestos establecidos para su creación: que puedan investigar a cualquier ente de la administración pública, de los municipios, del Poder Judicial, de los órganos autónomos, incluso de particulares vinculados con actividades gubernamentales (contratistas, concesionarios, fideicomisos, asociaciones civiles). Considero que ello no implicaría invasión de jurisdicciones, o a la privacidad de los particulares, sino un genuino ejercicio de la potestad con-

- troladora del Congreso al abordar cuestiones vinculadas al orden público.
- 2) Disminuir los requisitos para constituirlos: que las minorías por sí solas puedan acceder a este tipo de control, reduciendo el porcentaje de votación requerido para la creación de una comisión, por ejemplo, a petición del 20% de los integrantes de la asamblea. En ciertas legislaturas, el órgano rector tiene el monopolio en la integración de comisiones; por ejemplo, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se constituyen a propuesta de la Comisión de Gobierno (artículo 69 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal); esto obstaculiza la creación de dichos órganos, ya que normalmente el partido mayoritario controla el órgano rector y por tanto, puede oponerse a la investigación.
 - 3) Dotar a las comisiones de un funcionamiento más objetivo sin influencias partidistas: eliminar el criterio de integración basado en porcentajes de representación partidista, ya que ello en algunas ocasiones impide su desarrollo eficaz. Como ocurre normalmente, si la investigación afecta los intereses del partido mayoritario, éste obstaculizará su actuación y, a través de su mayoría, impondrá su voluntad. Por lo anterior, considero que los integrantes de las comisiones de investigación deben garantizar también imparcialidad en su actuación; en estos casos, podrían formar parte de ellas el personal de apoyo parlamentario, así como personas externas que avalen un desempeño especializado, objetivo, imparcial y profesional.
 - 4) Facilitar la aplicación de medidas concretas como consecuencia de las indagaciones: adecuar el marco legal para que las conclusiones de la comisión de investigación tengan efectos vinculantes para el congreso; que los resultados de la averiguación puedan servir como prueba para iniciar procedimientos jurisdiccionales, tanto en el congreso (juicio político, declaración de procedencia) como ante otros poderes (procedimiento administrativo, penal, civil) y sancionar a los funcionarios que se nieguen a proporcionar información o que lo hagan con falsedad.
 - 5) Dotar a las comisiones de los recursos necesarios para desempeñar su función: establecer partidas presupuestales fijas para financiar este tipo de investigaciones; establecer penas pecuniarias a los funcionarios declarados culpables a fin de que reparen el daño causado al Estado, así como que se recupere el costo de los gastos de investigación.

2. *Comparecencias de funcionarios y preguntas*

Acerca de la presentación de los funcionarios públicos ante el Congreso, así como la formulación de cuestionamientos por parte de los legisladores, sugiero lo siguiente:

- 1) Mejorar el marco jurídico para evitar que los funcionarios públicos se sustraigan de la obligación de comparecer ante el pleno o las comisiones que requieran su presencia.
- 2) Regular sanciones para las personas que no comparezcan cuando el congreso lo haya solicitado debidamente, así como para aquellos que no se conduzcan con la verdad (delito de falsedad de declaración ante el congreso; o bien, el delito de falsedad de declaración ante autoridad distinta de la judicial, que ya existe en muchos códigos penales de los estados).
- 3) Establecer la posibilidad de formular preguntas por escrito previo a la comparecencia del funcionario público; lo anterior con el fin de que responda a éstas por escrito, sean publicadas en la gaceta parlamentaria y en el día de su presentación se debata sobre ellas. Los cuestionamientos podrían versar sobre cuestiones específicas o técnicas que requiera una explicación detallada.

Las comparecencias tienen un especial valor para la democracia, ya que al ser difundidas por los medios de información, el pueblo (titular de la soberanía) conoce y puede valorar la actuación de los funcionarios públicos.

3. *Ratificación de secretarios de despacho*

Establecer la ratificación por parte del congreso respecto de los nombramientos de los secretarios de despacho. Ello fortalecería el control del Poder Legislativo y generaría mayor gobernabilidad en el estado, pues los titulares de las dependencias gubernamentales contarían con la anuencia de la mayoría parlamentaria.

Esto permitiría además mejorar el ejercicio de la función pública, pues se exigiría que los que se nombren para dichos cargos estén altamente capacitados y firmemente comprometidos con la tarea por desempeñar. La intervención del Poder Legislativo en el nombramiento de autoridades del estado tiene cada vez más importancia para el ejercicio eficaz de sus fun-

ciones, pues como señala el profesor español Pablo García Mexía, dicha intervención tiene su razón de ser en el deseo de “preservar a la institución de que se trate”, para así asegurar al máximo la fiabilidad de sus labores.³³²

Considero que la ratificación de los secretarios no limitaría la actuación del Ejecutivo, pues éste contaría con facultades para nombrar a un funcionario interino hasta que el Poder Legislativo resuelva, como ocurre en Estados Unidos, que cuando el órgano legislativo (el Senado federal en este caso) no se ha pronunciado sobre un funcionario nominado por el presidente de la República, éste puede realizar un nombramiento interino; además, cabe señalar que gracias a este sistema de ratificación de funcionarios, en dicho país se presenta una práctica denominada *senatorial courtesy* que consiste, como lo explica la profesora española María Paz Sánchez Manzano, en un reconocimiento por parte del Ejecutivo de un cierto derecho de veto de cada senador respecto a los nombramientos federales de “su” Estado, y como consecuencia, la facultad reconocida a los senadores para proponer los nombramientos de los funcionarios de los estados que representan.³³³ Esta práctica genera, desde mi punto de vista, una loable colaboración entre los poderes y constituye un factor más para el equilibrio en el sistema federal norteamericano.

Lo anterior adquiere cada vez mayor relevancia, principalmente en el debate de la reforma al régimen político mexicano; autores como Diego Valadés, José Antonio Crespo y otros³³⁴ estudian la posibilidad de transitar de un régimen presidencial a uno semi-presidencial o semi-parlamentario mediante la incorporación de figuras como la ratificación de los secretarios de Estado, la creación de un jefe de gabinete, el establecimiento de votos de censura a los miembros del gobierno y otras. Esta propuesta, cuya aplicación en el orden federal es objeto de discusión, podría experimentarse en el orden local para analizar sus ventajas y desventajas.

³³² García Mexía, Pablo, “El poder en sempiterna crisis: apuntes de actualidad sobre las Cortes Generales”, *Revista del Poder Judicial*, Madrid, España, núm. 60, 2000, p. 62.

³³³ Sánchez Manzano, Ma. Paz, “La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno...*, cit., pp. 67 y 68.

³³⁴ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003; Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007; Crespo, José Antonio, *Hacia un gobierno semipresidencial en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997 (Documento de Trabajo, 72); Valdés Robledo, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006; Barceló Rojas, Daniel A., “La reforma del Estado en México. Propuesta de la Escuela Constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. conmemorativo, 2008, pp. 63-107.

En resumen, el control parlamentario que ejercen los congresos locales debe ser potencializado con instrumentos que permitan efectivamente vigilar la actuación del Poder Ejecutivo y sancionar cualquier irregularidad.

V. DIRECCIÓN U ORIENTACIÓN POLÍTICA

La función de dirección u orientación política también es relevante, ya que el Parlamento por ostentar la representación de todas las corrientes políticas es quien debe determinar las políticas públicas por seguir, orientando así la actividad del Estado hacia el bien general y tomando en cuenta a todas las fuerzas que representa.

Esta función se identifica con la denominada en ciencia política como “hechura de políticas públicas” o “*policy-making*”, y se refiere a que los parlamentos se constituyen en instancias básicas de deliberación, formulación, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. Dicha participación recae no sólo en la aprobación final de las mismas, sino también en su iniciativa, seguimiento y enmienda.³³⁵

Esto se realiza mediante el ejercicio de las facultades que los congresos tengan para la determinación de los objetivos de la política nacional y de los instrumentos para alcanzarla.

El Congreso federal mexicano cuenta con facultades que constituyen ejemplos del ejercicio de esta función, por ejemplo, para expedir leyes que regulen la función social educativa (artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución federal); para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (artículo 73, fracción XIX-D); leyes para acciones de orden económico (artículo 73, fracción XIX-E), para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión mexicana y extranjera (artículo 73, fracción XIX-F); asimismo, la facultad del Senado para aprobar la política exterior dirigida por el Ejecutivo (artículo 89, fracción X).

En los congresos locales existe la facultad de aprobación del Plan de Desarrollo del Estado; así ocurre en Aguascalientes, donde el Congreso puede hacer observaciones al Plan de Desarrollo que el Ejecutivo le remite para su revisión y aprobación (artículo 7o., fracción V, de la LOCE); en Guerrero, el Congreso por mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes aprueba el Plan Estatal de Desarrollo (artículo 8o., fracción XLVI-Bis, de la LOCE); también en San Luis Potosí el Congreso tiene la facultad de aprobación de dicho programa (artículo 80, fracción IX, de la LOCE).

³³⁵ Bailleres Helguera, José Enrique, *op. cit.*, pp. 89-120.

Podría discutirse si el órgano legislativo debe aprobar planes técnicos de ejecución o proyectos con metas numéricas específicas, ya que en principio ello correspondería enteramente al Poder Ejecutivo; sin embargo, considero que la aprobación de los principios generales que regirán la actuación del gobierno sí es competencia del Congreso. En los planes de desarrollo normalmente se plasman aspectos generales de la política que seguirá el Ejecutivo, pocas veces incluyen cuestiones tan precisas o detalladas; por ello, el Legislativo puede formular observaciones y manifestar su aceptación, como ocurre en diversos estados.

Por otro lado, es insuficiente con aprobar el plan estatal de desarrollo,³³⁶ considero que el Poder Legislativo debería también evaluar el cumplimiento de dicho plan y, en general, de toda política pública llevada a cabo por el Ejecutivo.

Acerca de la evaluación de las políticas públicas seguidas por el Ejecutivo, estimo que es una tarea necesaria de todo congreso para velar por los intereses de los individuos en el Estado; esto podrá realizarse también a través de los servicios de apoyo técnico de los congresos locales.

Se podría cuestionar si la dirección política del Estado le corresponde en exclusiva al Ejecutivo; sin embargo, considero que en dicha dirección también debe participar el Poder Legislativo con el impulso, orientación y evaluación. Como señala la profesora española Isabel Giménez Sánchez, la función de dirección política es “en cierto modo bicéfala, que no puede atribuirse en exclusiva al Gobierno, por cuanto en el mejor de los casos, necesita la aprobación del parlamento para desarrollarla”.³³⁷

Otra forma de ejercicio de la función de orientación política por parte de los parlamentos es la discusión en el seno de sus cámaras de los temas relevantes del Estado, con la consiguiente adopción de algún acuerdo sobre los mismos.

En España, existen los “debates generales sobre la acción política y de gobierno” que consisten en un uso parlamentario por el cual se convoca a una sesión en la que participarán el presidente del gobierno y los representantes de los grupos parlamentarios, éstos manifestarán sus respectivas posturas sobre la gestión del Ejecutivo. De igual forma, en esa sesión se

³³⁶ Esto en los estados de la República que así lo permiten; en el ámbito federal el Congreso General no tiene facultades para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 26 de la CPEUM).

³³⁷ Giménez Sánchez, Isabel M., “*Indirizzo politico*, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, España, núm. 18, 2008, p. 105.

presentan propuestas de solución a los principales problemas; la cámara fija una postura, así como emite recomendaciones al gobierno.³³⁸

Dicho debate constituye un ejemplo de la participación activa del Parlamento en la dirección política, por lo que considero que podría ser establecido también en México.

En Italia, existen las figuras de “moción simple o autónoma” y “la resolución”, las cuales también están relacionadas con el ejercicio de esta función de orientación política. La “moción simple” es el acto emprendido para promover la deliberación de la asamblea (pleno) sobre un asunto determinado, es un instrumento distinto de las “mociones de confianza” o “de desconfianza”; mientras que la “resolución” se refiere al instrumento por el cual cada comisión puede votar en los asuntos de su propia competencia, por los cuales no deba informar a la asamblea, resoluciones directas para manifestar orientaciones o para definir rumbos sobre argumentos específicos.³³⁹ Considero que también podría estudiarse la aplicación de figuras similares en los congresos estatales mexicanos.

En México, existen las “proposiciones con punto de acuerdo”, es decir, propuestas que no constituyen iniciativas de ley, sino pronunciamientos sobre asuntos políticos, culturales, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular, y que los legisladores ponen a consideración del Pleno para formular algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.³⁴⁰ No obstante, dichos “puntos de acuerdo” no son vinculatorios para quienes se dirigen, por lo que carecen de obligatoriedad y, por tanto, de relevancia práctica.

Por ello, considero que debe modificarse dicha figura para convertirse en una similar a las “recomendaciones” que emiten los organismos protectores de derechos humanos (comisiones de derechos humanos). Es decir, que tanto en el orden federal como estatal, el Poder Legislativo cuente con facultades para emitir una recomendación pública a cualquiera de los poderes la cual verse sobre su actuación; los sujetos a quienes se dirige la reco-

³³⁸ Aranda Álvarez Elviro, “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, España, núm. 19, 1er. semestre de 2007, p. 127. Reboledo I Civeira, Rosa, “Más allá del control parlamentario, el impulso político”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y control del gobierno...*, cit., pp. 317 y 318. Bronfman Vargas, Alan, *A función de control no Parlamento de Galicia*, Santiago de Compostela, España, Universidad de Santiago Compostela, Parlamento de Galicia, 2003, p. 301.

³³⁹ Tosi, Silvano, *op. cit.*, pp. 296-305.

³⁴⁰ “Glosario de términos parlamentarios”, página electrónica de la Cámara de Diputados, México, LX Legislatura, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/8767> (consultado en diciembre de 2006).

mendación deberán responder si la aceptan o no; en caso de aceptarla ésta adquirirá el carácter de obligatoria.

Considero que a través de las “recomendaciones” el Legislativo ejercerá con mayor efectividad esta función orientadora al emitir propuestas sobre la forma de resolver los problemas políticos relevantes. Para emitir una recomendación, el Poder Legislativo deberá estudiar la propuesta en comisión, dictaminarla positivamente y someterla al pleno, quien finalmente determinará por mayoría su aceptación o rechazo; y en el caso del Congreso General, remitirlo a la cámara colegisladora para que siga el mismo procedimiento.

El ejercicio de la función de dirección u orientación política por parte del Poder Legislativo también constituye ejercicio de la función de control, por lo tanto, es de gran relevancia consolidarla en el ámbito federal y local.

VI. FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La función jurisdiccional implica facultades para que el órgano representativo someta a juicio a determinados servidores públicos mediante el procedimiento establecido para tal efecto; o bien, resuelva algún litigio en cuya materia tenga facultades específicas. Como señala Pedroza de la Llave, dicha labor se refiere a actos realizados por el congreso, sus cámaras o la comisión permanente en la que se crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia; declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución inatacable de la institución representativa.³⁴¹

Siendo una función de carácter jurídico, considero que no debe estar sometida a los intereses políticos de grupos o individuos, sino que tiene que aplicarse objetivamente y sin distinciones. Nunca debería ser ocupada con el fin de dañar a los “enemigos políticos”, tampoco impedir su ejercicio para proteger impunemente a otras personas. Debe ejercerse de acuerdo con criterios jurídicos (objetivos) y no políticos (de oportunidad).

Cuando el Parlamento ejerce esta función, actúa como juzgador, por tanto, debe revestirse con las virtudes de un juez, como son: independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, excelencia; perfeccionamiento para alcanzar las virtudes de humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, de-

³⁴¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit., pp. 305-308.

coro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.³⁴²

En México, el Congreso federal tiene facultades jurisdiccionales en los siguientes casos: otorgamiento de amnistías por delitos federales; fiscalización de la cuenta pública y determinación de responsabilidades en caso de anomalías; aprobación de convenios amistosos sobre límites territoriales celebrados entre los estados; declaración de procedencia para juzgar a servidores públicos acusados de delitos (desafuero); juicio político; remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal, y otros.³⁴³

Los congresos estatales cuentan con diversas facultades en materia jurisdiccional: declaración de procedencia de los servidores públicos locales; juicio político; resolución de conflictos entre municipios; declaración de desaparición de algún ayuntamiento; suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de éstos, principalmente; por tanto, conviene que éstos se resuelvan con imparcialidad y objetividad, como debe ser en un Estado de derecho.

Respecto al ejercicio de esta función, destaca el caso del Congreso de Guerrero donde existe la Comisión de Examen Previo y la Comisión Instructora de manera separada; la primera se encarga de la valoración sobre la procedencia de las denuncias presentadas en contra de los servidores públicos a través de un dictamen, mientras que la Comisión Instructora lleva a cabo los procedimientos, presenta conclusiones al pleno y, en su caso, se erigirá como órgano de acusación (artículos 75 y 76 de la LOCE).

También destaca el caso del Congreso de Jalisco, donde existe el “órgano técnico de responsabilidades” que bajo los principios de especialidad e imparcialidad auxilia a la comisión de responsabilidades en el desempeño de sus atribuciones; el titular de dicho órgano es designado por mayoría absoluta del Pleno, además cuenta con dictaminadores y personal de apoyo (artículo 56 de la LOCE).

Referente a la función jurisdiccional, considero las siguientes ideas para consolidar su ejercicio.

1. *Garantizar imparcialidad en su actuación*

La función jurisdiccional tiene que ver con la resolución de un proceso, ello implica la impartición de justicia; por tanto, los legisladores encargados

³⁴² Estas cualidades forman parte del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación.

³⁴³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit., pp. 305-308.

de juzgar tienen la responsabilidad de hacerlo con imparcialidad y revestidos de las virtudes de un buen juzgador.

Por ello, es recomendable que los integrantes de la comisión jurisdiccional respectiva (sea ésta de carácter temporal o permanente) cuenten con el título de licenciado en derecho y puedan garantizar imparcialidad en el desempeño de sus funciones, como se esperaría de un juez; asimismo, que se puedan recusar cuando tuvieren algún interés directo o indirecto en el asunto que analizan.

Además, propongo que la comisión jurisdiccional se apoye en un órgano técnico encargado de realizar el examen previo de los asuntos sometidos, el cual emitiría una resolución sobre la procedencia jurídica de juzgar o no, basándose en criterios objetivos aplicables a cualquier persona.

De igual forma, para asuntos de especial trascendencia, o si se desconfiaba de la imparcialidad de los integrantes de la comisión, se podría solicitar a un especialista externo para que realice las funciones del Ministerio Público, analice la situación y emita una recomendación, la cual servirá de base para la actuación posterior de la comisión.

Lo anterior daría mayor legitimidad a la actuación del congreso, ya que mediante argumentos jurídicos sólidos se determinaría si se procede o no contra un funcionario.

2. Comité de ética y justicia para legisladores

Por otro lado, considero conveniente que los congresos estatales cuenten con una instancia encargada de juzgar las faltas cometidas por los miembros de dicho poder, y, por supuesto, aplicar las sanciones disciplinarias necesarias.

La sujeción de todos los individuos al imperio de la ley es una característica del Estado de derecho, por lo que ostentar un mandato representativo no exime del cumplimiento de las normas, sino que, por el contrario, lo presupone y lo exige con mayor rigor.

Sobre esto, en Sinaloa existe una comisión de carácter permanente denominada “de Honor y Disciplina Parlamentaria”, encargada de resolver sobre las conductas inapropiadas de los diputados, como son: la violación de la privacidad en los asuntos de sesiones secretas, comportamientos inadecuados en las sesiones, incumplimiento de las tareas en las que se le designe, y demás hechos en que se vean involucrados los diputados en el desarrollo de sus funciones (artículos 23, 27, 29, 67, fracción XXV, y 71, fracción VI,

de la LOCE). Las sanciones a los diputados serán abordadas con mayor detalle en el capítulo séptimo de esta investigación.

Así pues, el Parlamento realiza funciones de gran alcance, labores que no pueden ser restringidas, sino impulsadas para lograr un auténtico Estado de derecho.