



Especialidad

Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa

Módulo 2

Mandato Constitucional Parlamentario

Unidad 2

Las facultades del Congreso



Presentación y bienvenida

Bienvenida, bienvenido a la segunda unidad de nuestro módulo *Mandato Constitucional Parlamentario*. “Las facultades del Congreso” está compuesta por: las facultades del Congreso Federal y las del Congreso Local. Analizaremos el nuevo modelo de distribución funcional del poder que rige los sistemas constitucionales contemporáneos. Más allá del tradicional esquema de separación de poderes, daremos cuenta de que aún las facultades exclusivas de una u otra Cámara a nivel federal, demandan la coordinación con demás entidades del sistema federal.

Al avanzar por el contenido de esta sección, comprenderás el sentido de las disposiciones constitucionales encomendadas a cada uno de los órganos parlamentarios.

A través de los ejercicios dinámicos que completarás, puedes ahondar a profundidad sobre la importancia de las funciones de legislación, representación y control, cuyo último fin es robustecer el sistema democrático evitando los abusos e interactuando con la ciudadanía a través de nuevos ejercicios de Parlamento Abierto.

Asociaremos las cuestiones federales con las disposiciones correlativas a nivel local para determinar cuál es el grado de control que ejerce Congreso de Oaxaca sobre el Gobernador de la Entidad.

En lo que respecta a las facultades del Congreso local del Estado de Oaxaca, analizaremos el papel que desempeñan los usos y costumbres en las prácticas parlamentarias, su armonía con el texto constitucional y toda la normatividad convencional suscrita por México en materia de autodeterminación política y administrativa de los pueblos indígenas.

Complementariamente, reconocerás el papel que juegan los controles generales y difusos como la prensa y la opinión pública en el ejercicio de las facultades de los Congresos, frente a las atribuciones institucionalizadas por el marco normativo.



También abordaremos desde una narrativa descriptiva y crítica las nociones de rendición de cuentas y apertura de los órganos del Estado para con la ciudadanía, conceptos íntimamente vinculados con la transparencia proactiva y reactiva.

En tal sentido, corresponde valorar con elementos cuali-cuantitativos, inspirados principalmente en el diseño de métricas, la eficacia en la asignación de los recursos públicos y su adecuada gestión por el aparato burocrático.

En el nuevo modelo de distribución funcional de poder, el Legislativo ya no es considerado un órgano revisor exclusivamente, sino que también se ha vuelto una institución susceptible de auditorías, principalmente realizadas desde los sectores civiles organizados.

Por ello someteremos a tu consideración un modelo de examinación financiera basada en resultados, que es utilizado por dependencias como el Senado de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Abordada la cuestión, indagaremos acerca de la fiscalización que realiza el Poder Legislativo a los órganos ejecutivos a través de la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos estatales, sin descuidar los ejercicios reactivos que desarrolla el Ejecutivo sobre el Parlamento a través de instituciones como la Auditoría Superior de la Federación y sus correlativos en las Entidades Federativas.

Los instrumentos analíticos y operativos que podrás adquirir en esta unidad, concatenados al resto de actividades que comprenden este Módulo, te permitirán efectuar análisis mucho más precisos y profesionalizar tu desempeño para fortalecer a la institución parlamentaria.

Además, los contenidos de esta unidad te servirán como punto de inflexión para los desarrollos que efectuaremos en lo relativo a las cuestiones presupuestales y de control parlamentario, que a su vez te serán de utilidad para desarrollar contenidos de excelencia sobre la técnica legislativa.



Índice

Objetivo general	6
Objetivos particulares.....	6
Tema 1. De las facultades del Congreso de la Unión.....	7
a) El sistema bicameral	8
b) Atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión	9
c) Atribuciones constitucionales de la Cámara de Diputados.....	13
d) Atribuciones constitucionales del Senado de la República.....	14
Tema 2. De las facultades del Congreso local correlativos en la normatividad Estatal	15
Tema 3. De las facultades de fiscalización del Congreso de la Unión	19
Tema 4. De las Facultades del Congreso Local correlativos en la normatividad Estatal	24
Recursos pedagógicos.....	28
Bibliografía	29
Conclusiones	31
Glosario	32



Objetivo general

- Determinar que aún las facultades exclusivas encomendadas a un órgano del Congreso, requieren de la intervención sucesiva y coordinada de la cámara colegisladora.

Objetivos particulares

- Clasificar las atribuciones constitucionales del parlamento de acuerdo con las funciones de legislación, representación y control.
- Asumir la fiscalización como un ejercicio de control interorgánico a través del cual el Congreso revisa la actuación del Ejecutivo y éste último hace lo propio con el Parlamento.
- Indagar en nuevos mecanismos de rendición de cuentas que se traduzcan en mejores índices de confianza ciudadana.



Unidad 2: Las Facultades del Congreso

El sentido original de la separación de poderes esbozada por Locke y Montesquieu, consiste en una distribución de funciones para que “por disposición de las cosas, el poder detenga al poder”. De acuerdo con los clásicos en la materia, el poder es una abstracción que podemos resumir en la imposición de la voluntad propia sobre la conducta ajena. Así, en una concepción estricta, el poder es uno solo, indivisible, inalterable, inalienable e imprescriptible. Dicho por el propio Jellinek, “el poder estatal es siempre único, sea cual fuere el número de los órganos”.

En ese orden de ideas es, cuando menos, impreciso hablar de un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial. Se tratan de órganos del Estado que cumplen con funciones ejecutivas, parlamentarias y judiciales. Al concebir éstas como funciones y no como poderes en sí mismos, podemos entender que el Ejecutivo desarrolle tareas legislativas y jurisdiccionales, el Legislativo ejerza funciones administrativas y judiciales, y el Judicial desempeñe actividades de administración y legislación.

Este modelo de comprensión del poder que se fundamenta en corrientes como el neoconstitucionalismo y el neoinstitucionalismo, que conciben a los *constitucionales autónomos* como órganos que responden a las nuevas exigencias democráticas, tales como la transparencia y rendición de cuentas (INAI), la autodeterminación financiera (Banxico), la certeza electoral (INE) o el respeto a los derechos humanos (CNDH).

Tema 1. De las facultades del Congreso de la Unión

El Poder Legislativo es un órgano multifuncional. Dicho en otras palabras, la encomienda constitucional que el pueblo deposita en el Congreso es diversa y compleja. Aunque la noción tradicional asocia a este órgano como el encargado de producir y reformar el sistema normativo, sus atribuciones van más allá de la (ya de por sí compleja) actividad legislativa.



Ya hemos afirmado que la separación tajante de las funciones del Estado disminuye una de las mejores posibilidades de control: la cooperación o la realización conjunta de actos. Una interdependencia de órganos que evita la concentración del poder y cumple con la función de ser equilibrio y limitación.

Así, aunque el Legislativo es un órgano deliberante, también cuenta con facultades político-administrativas como la delimitación del territorio del Estado o político-jurisdiccionales como el desafuero y el juicio político. El Poder Ejecutivo se encarga de la correcta observancia de las normas, pero realmente legisla al expedir un reglamento, haciendo uso de su facultad reglamentaria. Por su parte, el Judicial se encarga de asegurar la eficacia del sistema jurídico a través de la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales, además de regular entre el Legislativo y el Ejecutivo, vigilando que no se invadan las esferas competenciales.

a) El sistema bicameral

La organización bicameral del Congreso de la Unión es un mecanismo de control intraorgánico, cuyo propósito es que ambas cámaras actúen coordinada y sucesivamente, es decir, que aunque cada cámara ejerce sus funciones exclusivas en su propio recinto, sus facultades no se agotan hasta que ambas han intervenido sucesivamente.

El proceso legislativo es el ejemplo más visible de este ejercicio. La Cámara de origen elabora y aprueba un proyecto normativo, pero debe someterlo a consideración de la Cámara revisora, la cual tiene la facultad de proponer enmiendas o aprobarla en los términos en que fue planteada. Sin embargo, la función legislativa no es la única que atañe al órgano legislativo. Quizá más relevante para el sistema democrático, es la función de control.

El control parlamentario consiste en el sistema de normas, atribuciones, usos y costumbres de las que se vale el Legislativo para evitar la imposición de decisiones unilaterales sin consecuencias políticas, de parte del Ejecutivo. Paralelamente, el Congreso de la Unión ejerce la función de representación. Esto significa que la Cámara de Diputados y el Senado de la República, como depositarios de la



soberanía (la voz del pueblo), toman decisiones vinculantes para los demás órganos del Estado y la población. Sin embargo, esta función no se limita a la deliberación y toma de decisiones soberanas. En la actualidad, el círculo únicamente se cierra a través de ejercicio un dinámico de retroalimentación con diferentes sectores sociales, mediante la apertura de espacios de Parlamento Abierto.

Ya sea fomentando la publicidad de las actividades parlamentarias como el ejercicio presupuestal del Congreso, los dictámenes de las comisiones ordinarias, el sentido del voto legislativo en las sesiones plenarias, el índice de cumplimiento de los acuerdos parlamentarios, métricas para evaluar la eficiencia de las unidades administrativas, seguimiento de los recursos jurídicos interpuestos por el Legislativo ante órganos federales o a nivel de las Entidades, etc. El Parlamento Abierto fundamentalmente se refiere a la apertura dialógica del Parlamento y la ciudadanía, donde los sectores potencialmente afectados por una legislación en curso se acercan a los diputados y senadores a exponer sus inquietudes o proponer alternativas de regulación asesorados por expertos en la materia, ya sea en las comisiones o ante el Pleno del Legislativo.

b) Atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión

La Constitución es el instrumento que los gobernados se dan a sí mismos para establecer límites al poder. En su dispositivo orgánico, el Título Tercero de nuestra norma fundamental plasma la división de poderes y las funciones que se atribuyen a cada órgano. El Capítulo Primero, conformado solamente por el artículo 49 ha sufrido dos reformas a lo largo de la historia. La primera, para restringir la facultad legislativa del Poder Ejecutivo a casos de excepción donde se respeten derechos humanos. Y la segunda, para ampliar sus atribuciones en materia de cuotas arancelarias.

El Capítulo Segundo se refiere al Poder Legislativo y aborda cuestiones como la elección e instalación del Congreso (arts. 50 al 52); las reglas electorales para la asignación de legisladores (arts. 53 y 54); requisitos y restricciones para convertirse en legislador (arts. 54 al 59); y las normas procedimentales para el ejercicio de las



tareas parlamentarias (arts. 60 al 70). Los preceptos 71 y 72 constitucionales se refieren al proceso legislativo y abordan su carácter biinstancial y sucesivo por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Las facultades constitucionales del Congreso de la Unión se concentran en el artículo 73. Este precepto se conforma por 54 fracciones que podemos clasificar de la siguiente manera:

Figura 1. Atribuciones del Congreso de la Unión

Atribución	Fundamento
Formación de nuevos Estados	Fr. I, III
Residencia de los Poderes de la Unión	Fr. V
Determinación de contribuciones	Fr. VII
Fijación de bases para empréstitos	Fr. VIII, IX, X
Creación de empleos públicos	Fr. XI
Declaración de guerra	Fr. XII
Leyes de derecho marítimo	Fr. XIII
Levantamiento de armada	Fr. XIV
Nacionalidad y naturalización	Fr. XVI
Vías generales de comunicación	Fr. XVII
Reglas monetarias	Fr. XVIII
Enajenación de baldíos	Fr. XIX
Legislación diplomática	Fr. X
Legislación penal federal	Fr. XXI
Concesión de amnistías	Fr. XXII
Coordinación de seguridad pública	Fr. XXIII
Fiscalización de órganos federales	Fr. XXIV
Legislación educativa	Fr. XXV
Licencia y sustitución presidencial	Fr. XXVI, XXVII
Contabilidad gubernamental	Fr. XXVIII
Establecimiento de contribuciones	Fr. XXIX
Legislación sobre responsabilidades	Fr. XXIX-V
Legislación sobre manejo de finanzas	Fr. XXIX-W
Legislación sobre derechos de víctimas	Fr. XXIX-X
Legislación de mejora regulatoria	Fr. XXIX-Y
Legislación de justicia cívica e itinerante	Fr. XXIX-Z
Legislación procesal civil y familiar	Fr. XXX

Atribución	Fundamento
Medios Alternativos para controversias	Fr. XXIX-A
Símbolos patrios	Fr. XXIX-B
Asentamientos humanos	Fr. XXIX-C
Desarrollo económico y social	Fr. XXIX-D
Legislación económica	Fr. XXIX-E
Inversión privada y extranjera	Fr. XXIX-F
Legislación medioambiental	Fr. XXIX-G
Jurisdicción contencioso-administrativa	Fr. XXIX-H
Legislación sobre protección civil	Fr. XXIX-I
Legislación sobre cultura del deporte	Fr. XXIX-J
Legislación sobre turismo	Fr. XXIX-K
Legislación sobre pesca y acuicultura	Fr. XXIX-L
Legislación sobre Seguridad Nacional	Fr. XXIX-M
Sociedades cooperativas	Fr. XXIX-N
Legislación sobre cultura	Fr. XXIX-Ñ
Legislación sobre protección de datos	Fr. XXIX-O
Legislación sobre derechos de los niños	Fr. XXIX-P
Legislación sobre iniciativa ciudadana	Fr. XXIX-Q
Legislación sobre transparencia y datos	Fr. XXIX-R
Registros públicos inmobiliarios	Fr. XXIX-S
Legislación sobre archivos	Fr. XXIX-T
Legislación electoral y de partidos	Fr. XXIX-U

Fuente: Elaboración propia.

- I. **Facultades legislativas:** Fracciones VII, VIII, IX, X, XI, LXIII, LXIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVIII, XXIX, XXIX-A, XXIX-B, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-H, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-M, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-O, XXIX-P, XXIX-Q, XXIX-R, XXIX-S, XXIX-T, XXIX-



U, XXIX-V, XXIX-W, XXIX-X, XXIX-Y, XXIX-Z, XXX y XXXI.

- II. **Facultades político-administrativas:** Fracciones I, III, V, XII, XIV, XVIII, XXVI y XXVII.
- III. **Facultades jurisdiccionales:** Fracción XXII.

Figura 2. Diagrama de facultades y funciones del Congreso de la Unión (Artículo 73 constitucional)

		Facultades constitucionales		
		Legislación	Político Administrativas	Jurisdiccionales
Funciones estatales	Legislación	VII, VIII, X, XIII, XVI, XVII, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX, XXIX-A, XXIX-B, XXIX-F, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-M, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-O, XXIX-P, XXIX-R, XXIX-S, XXIX-T, XXIX-X, XXIX-Y, XXIX-Z, XXX y XXXI.		
	Representación	XX, XXIX-E, XXIX-U y XXXI.	V, XII y XIV.	
	Control	IX, XI, XIX, XXIV, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-G, XXIX-H, XXIX-Q, XXIX-V, XXIX-W y XXXI.	I, III, XVIII, XXVI, y XXVII.	XXII

Fuente: Elaboración propia.

Así, la Constitución delega múltiples facultades al Congreso de la Unión, organizadas en cuarenta y cinco fracciones legislativas, ocho político-administrativas y una jurisdiccional. Estas facultades a su vez, pueden ser categorizadas entre funciones de legislación, representación y control:

- I. **Funciones de representación:** Fracciones V, XII, XIV, XX, XXIX-E, XXIX-U y XXXI.
- II. **Funciones de legislación:** Fracciones VII, VIII, X, XIII, XVI, XVII, XXI, XXIII, XXV, XXVIII, XXIX, XXIX-A, XXIX-B, XXIX-F, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-



L, XXIX-M, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-O, XXIX-P, XXIX-R, XXIX-S, XXIX-T, XXIX-X, XXIX-Y, XXIX-Z, XXX y XXXI.

III. Funciones de control: Fracciones I, III, IX, XI, XVIII, XIX, XXII, XXIV, XXVI, XXVII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-G, XXIX-H, XXIX-Q, XXIX-V, XXIX-W y XXXI.

Puesto en esos términos, la encomienda constitucional al Congreso federal ha sido distribuida en 31 fracciones relativas a funciones de legislación, 18 que se refieren a funciones de control interorgánico y siete que tocan funciones de representación.

Dentro de las numerosas facultades que posee el Congreso de la Unión, pueden citarse las siguientes:

i) Respecto a las entidades federativas. El Congreso tiene facultad para admitir nuevos estados a la Unión federal y para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones y para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en materia de asentamientos humanos, respectivamente.

ii) Respecto al presidente de la República. Para conceder licencia al presidente; para designar a un presidente interino o sustituto a falta de titular; para aceptar la renuncia al cargo de presidente y para recibir la protesta del presidente al tomar posesión del cargo.

iii) En materia impositiva y financiera. Consiste en la enumeración de las fuentes impositivas que anualmente puede utilizar la Federación para obtener recursos, y taxativamente refiere una serie de contribuciones ordinarias y especiales que el Congreso puede establecer.

iv) En materia de guerra. El Congreso tiene facultad para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. En correspondencia, el Congreso puede levantar, sostener y reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas, así como para dar reglamentos de organización, armar y disciplinar a la Guardia Nacional.

v) En materia de educación pública y cultura nacional. La facultad



legislativa se extiende a monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional.

Por último, el Congreso de la Unión actúa como asamblea única, es decir, en forma conjunta y simultánea solamente: a) a la apertura del periodo ordinario de sesiones; b) al recibir la protesta del presidente de la República en el acto de tomar posesión de su cargo, y c) para designar presidente de la República, sea con el carácter de interino o sustituto, cuando falta el titular.

c) Atribuciones constitucionales de la Cámara de Diputados

La Constitución expresamente señala en los preceptos 74 y 75 las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. En principio, éstas once atribuciones no deben ejercerse en un proceso coordinado y sucesivo con el Senado. Para efectos de sistematización, podemos encasillarlas de la siguiente manera:

- I. **Facultades legislativas:** Fracciones IV, VII y IX.
- II. **Facultades político-administrativas:** Fracciones I, II, III, VI, VIII y IX.
- III. **Facultades jurisdiccionales:** Fracciones V y IX.

Tres facultades exclusivas en materia legislativa, dos atribuciones jurisdiccionales que sólo pueden ejercer los diputados y seis facultades de naturaleza político-administrativa, dan cuenta de que, al menos originalmente, la Cámara Baja no fue concebida como un órgano predominantemente legislativo. En ese tenor, vale categorizar nuevamente las encomiendas constitucionales entre funciones de legislación, representación y control, como se presenta a continuación:

- I. **Funciones de representación:** Fracciones I, VIII y IX.
- II. **Funciones de legislación:** Fracciones IV, VII y IX.
- III. **Funciones de control:** Fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX.

Al representar gráficamente el esquema de facultades y funciones constitucionales de la Cámara de Diputados, resulta evidente que en este cuerpo depositario de la soberanía popular, recaen principalmente atribuciones político-administrativas destinadas a controlar a los demás órganos del Estado, en particular, al Ejecutivo



federal.

Como señalamos, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se enuncian principalmente en el artículo 74, y las del Senado en el artículo 76 constitucional. Otra serie de facultades de carácter administrativo, consignadas en el artículo 77, son desarrolladas por las cámaras en forma independiente y no sucesiva, pero sin implicar facultades exclusivas.

d) Atribuciones constitucionales del Senado de la República

Además de fungir como colegisladora de la Cámara de Diputados, la normatividad constitucional dispone para el Senado de la República las siguientes atribuciones en su artículo 76:

a) Ratificación de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo.

En 1977 esta facultad fue ampliada para que el Senado analice la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rinda al Congreso. El problema es que no establecen las consecuencias del análisis realizado por la Cámara de Senadores.

b) Ratificación de nombramientos del presidente de la República de los siguientes funcionarios: procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga.

c) En materia de guerra y seguridad interior del país. El Senado debe autorizar al presidente para que permita la salida del país de tropas nacionales, así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas, y, por otra parte, debe dar su consentimiento para que el propio presidente pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.



d) Declaración de la desaparición de poderes en una Entidad Federativa.

De acuerdo con la fr. V, el Senado tiene facultad para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional que convocará a elecciones de acuerdo con las leyes constitucionales de la respectiva entidad federativa.

Tema 2. De las facultades del Congreso local correlativos en la normatividad Estatal

El Estado Libre y Soberano de Oaxaca se rige por un gobierno republicano y multicultural, que reconoce la autonomía como base para el gobierno y organización de las comunidades indígenas y afroamericanas. Esta entidad sostiene el principio de separación tradicional de poderes al integrar el gobierno a través de órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo de Oaxaca es ejercido por el Congreso del Estado, integrado por 42 legisladores: 25 diputados de mayoría relativa y 17 de representación proporcional. Al igual que en la organización federal, los integrantes del parlamento mexiquense gozan de prerrogativas como el fuero legislativo y la inmunidad parlamentaria, cuyo propósito es la salvaguarda de la institución.

Para desempeñar adecuadamente sus funciones, la Constitución local delimita el marco de actuación del Congreso de Oaxaca en su artículo 59, al tenor de las siguientes reglas:

- I. **Facultades legislativas:** Fracciones I, II, IV, X, XIV, XVIII, XX, XXI, XXIV, XXV, XXXIX, XL, XLI, XLII, XLIII, XLIV, LII, LIII, LIV, LV, LVII, LVIII, LXI, LXII, LXIII, LXV, LXIX, LXXII, LXXIII y LXXIV.
- II. **Facultades político-administrativas:** Fracciones III, V, VI, VII, VIII, IX, XV, XVII, XXI Bis, XXII, XXIII, XXVI, XXVII, XXVII BIS, XXVIII, XXVIII Bis, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XLV, XLVII, XLVIII, XLIX, L, LI, LVI, LIX, LX, LXVI, LXVII, LXVIII, LXX, LXXI, LXXV, LXXVI, Art. 60, Art. 61 y Art. 62.



III. Facultades jurisdiccionales: Fracciones XI, XII, XVI, XVII, XIX, XXXII y LXIV.

Figura 3. Diagrama de facultades y funciones del Congreso de Oaxaca (Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca)

Facultades constitucionales				
Funciones estatales				
		Legislación	Político Administrativas	Jurisdiccionales
	Legislación	I, II, IV, X, XX, XXI, XXXIX, XL, XLI, XLII, XLIII, XLIV, LII, LIII, LIV, LV, LVII, LVIII, LXI, LXII, LXIII, LXIX, LXXII, LXXIII y LXXIV.		
	Representación	XVIII	VII, XV, XXVII BIS, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XLV, XLVIII, XLIX, LVI, LIX, LXVII, LXVIII, LXX, LXXI, LXXV, Art. 60, y Art. 61	XVI
Control	XIV, XXIV, XXV, y LXV.	III, V, VI, VIII, IX, XVII, XXI Bis, XXII, XXIII, XXVI, XXVII, XXVIII Bis, XXXIV, XLVII, L, LI, LX, LXVI, LXXVI, y Art. 62.	XI, XII, XVII, XIX, XXXII, y LXIV.	

Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior se desprende que treinta facultades del Congreso de Oaxaca son de materia legislativa, cuarenta y cuatro de naturaleza político-administrativas, y siete encomiendas jurisdiccionales. Así, además de categorizar las labores legislativas según su naturaleza legislativa, político administrativa y jurisdiccional, se pueden dividir sus encomiendas en funciones de legislación, representación y control, como a continuación se presenta:

I. Funciones de representación: Fracciones VII, XV, XVI, XVIII, XXVII BIS, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XLV, XLVIII, XLIX, LVI, LIX, LXVII, LXVIII, LXXI, LXXV, Art. 60 y Art. 61.



- II. **Funciones de legislación:** Fracciones I, II, IV, X, XX, XXI, XXXIX, XL, XLI, XLII, XLIII, XLIV, LII, LIII, LIV, LV, LVII, LVIII, LXI, LXII, LXIII, LXIX, LXXII, LXXIII y LXXIV.
- III. **Funciones de control:** Fracciones III, V, VI, VIII, IX, XI, XII, XIV, XVII, XIX, XXI Bis, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVII BIS, XXVIII Bis, XXXII, XXXIV, XLVII, L, LI, LX, LXIV, LXV, LXVI, LXXVI y Art. 62.

De lo anterior se desprende que veinticinco facultades son exclusivas en materia legislativa, una de representación y cuatro de control en la legislación; veinticuatro encomiendas político-administrativas de representación y veinte de control; una jurisdiccional de representación y seis de control político.

El Congreso de Oaxaca es uno de los parlamentos locales con una distribución de atribuciones más plural y efectiva a nivel nacional. Ya sea que se haga referencia a las facultades emanadas de la norma constitucional o de las funciones estatales que se desprenden de las primeras, se trata de un modelo con un equilibrio destacable. Esto obedece, en gran medida, a la responsabilidad que ejerce esta entidad para con las comunidades indígenas.

Si partimos del hecho que los indígenas son “pueblos”, que gozan del derecho a la propiedad colectiva de sus tierras y autonomía dentro de sus territorios, es lógico preguntarse si como tales, tienen derecho a la libre determinación.

La delgada línea entre autodeterminación normativa y el imperio de la ley de la Entidad, ha orillado al sistema a desarrollar mecanismos cada vez más complejos y acabados para confeccionar un marco que le permita a las comunidades indígenas y afroamericanas determinar sus propias instituciones, participar en la vida política y económica de su Entidad, valerse de sus propios sistemas de representación y decidir sus prioridades para el desarrollo de sus territorios y recursos naturales.

En Oaxaca, los pueblos indígenas mantienen instituciones gubernamentales propias que se encuentran integradas únicamente por indígenas. Cada uno de los entes está conformado por funcionarios denominados “principales” y un conjunto de autoridades gerenciales, religiosas y de administración de justicia, todos electos por



la comunidad siguiendo ciertos principios de representación y rotación de cargos. Los principales gozan de gran prestigio y autoridad, que se han ganado luego de desempeñar cargos en la estructura de gobierno civil y religiosa dentro de la comunidad; e igualmente, deben demostrar capacidades y conocimientos de normas administrativas y de justicia interna

En ese sentido, la autodeterminación de los pueblos indígenas es un eje rector en el proceso de elaboración normativa en el Congreso de Oaxaca, pues además de ceñirse a las normas constitucionales y aplicar criterios de convencionalidad, tiene la responsabilidad de proteger las siguientes directrices:

Figura 4. Directrices de la autodeterminación de los pueblos indígenas



Fuente: Elaboración propia.

Uno de los elementos que se debe considerar durante el proceso de diseño y reforma normativa, es que en gran parte de los pueblos de Oaxaca, los gobiernos indígenas están vinculados directa o indirectamente con la figura del municipio. No obstante, en muchos de estos casos, las autoridades municipales han compensado a muchos de los pueblos indígenas que han perdido su potestad comunitaria. En ocasiones, por ejemplo, el juez municipal se ha reunido con las autoridades tradicionales antes ejecutar alguna determinación trascendente relacionada con la comunidad.



Tema 3. De las facultades de fiscalización del Congreso de la Unión

Tradicionalmente, la fiscalización de las acciones públicas se ha centrado en las políticas que el Ejecutivo diseña e implementa. Mientras tanto, los Congresos se asumen más como un ente fiscalizador del Ejecutivo, y menos como un potencial sujeto de fiscalización. Sin embargo, esta visión se ha modificado en la misma proporción que la madurez democrática, tanto en la discusión académica, como en el ejercicio práctico.

Desde la óptica política, la fiscalización se inscribe como un mecanismo de delimitación del poder. También se asocia con la noción de responsabilidad jurídica, puesto que la fiscalización requiere la conjunción de los siguientes elementos básicos:

Figura 5. Elementos de la fiscalización



Fuente: Elaboración propia.

Así, la fiscalización tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de los órganos y entidades auditados, comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y demás disposiciones normativas aplicables, así como practicar auditorías sobre su desempeño para verificar el cumplimiento de objetivos y metas de los programas federales.

White y Hollingsworth identifican tres requisitos institucionales para que las



entidades de fiscalización cumplan estas funciones:

- Independencia: que el auditor no esté implicado con el ente auditado de modo que su trabajo sea técnico e imparcial.
- Un interlocutor estratégico para hacer sinergias.
- El conocimiento de la ruta del dinero hasta el receptor final.

El elemento de independencia ha evolucionado progresivamente, a través de la constitución de organismos fiscalizadores con autonomía técnica y de gestión a nivel federal y local. Estos determinan su propia agenda de auditorías y ejercen su presupuesto sin la intervención de otros órganos.

Esta independencia supone que no exista una relación de supra-subordinación entre el órgano auditado y el sujeto auditor que inhiba el adecuado ejercicio de las atribuciones fiscalizadoras. No obstante, aunque la tendencia global favorece un esquema donde priman los controles parlamentarios, esto no se contrapone a la noción de autonomía.

La fiscalización o control se asegura de que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del parlamento. Esta función de supervisión se realiza *ex ante* en el diseño de una política o *ex post* en la supervisión de su ejecución.

El ejercicio de estas funciones, ya sea en el ámbito del Congreso de la Unión o del Estado de Oaxaca, se inscribe dentro de la supervisión parlamentaria de los actos administrativos. Para llevar a cabo estas tareas de control, el Congreso se vale audiencias, comparecencias de los secretarios de Estado, formulación de preguntas parlamentarias, creación de comisiones especiales de investigación y ratificaciones de nombramientos.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un organismo técnico especializado, desconcentrado de la Cámara de Diputados cuya función es fiscalizar el uso de los recursos públicos federales. Esto quiere decir que se encarga de revisar que los recursos se hayan ejercido con apego a la legislación pertinente. En el desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación puede



solicitar información a entidades públicas o privadas. Éstas, a su vez, tienen la responsabilidad jurídica de otorgársela. De lo contrario, podrían ser acreedores a multas de hasta 10 mil UMA diarias.

El sistema de fiscalización mexicano sigue las reglas del modelo Westminster. La encomienda constitucional redactada en los artículos 74 fracción VI y 79 de la Ley Fundamental, establece la obligación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de entregar sus informes a la Cámara de Diputados a través de una comisión. Así, la comisión que en otros países se denomina *de cuenta pública*, en nuestro país recibe el título de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF), en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

Entender las características y alcances de esta coordinación es indispensable para dimensionar la importancia de la intervención de la Unidad de Evaluación y Control (UEC). El control presupuestario que ejerce el Poder Legislativo ocurre en tres momentos distintos, y se ejercer a través de facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- El primero, consiste la aprobación del presupuesto que se ejercerá y su destino (artículo 74, fracción IV);
- El segundo, se trata de la evaluación sobre el ejercicio del presupuesto, mediante la revisión de la cuenta pública; y
- El tercero, se refiere a la aprobación que realiza el Pleno de la Cámara (artículo 74, fracción VI).

En términos del artículo 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elabora un dictamen sobre la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal. Para ello considera el análisis que la CVASF entrega, junto al contenido de la Cuenta Pública.

Este análisis que realiza la ASF sobre la Cuenta Pública se ejerce para evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos



en los programas.

La Cuenta Pública es el principal instrumento de fiscalización superior. Se trata de un informe pormenorizado del ejercicio fiscal, que abarca cuestiones financieras, presupuestarias y programáticas del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Está constituida por los ramos administrativos, autónomos y generales, junto con las entidades de control presupuestario directo.

El 30 de abril de cada año y de forma consolidada, el Presidente de la República presenta el Gasto Público a la Cámara de Diputados, la cual comprueba que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de las finanzas públicas, se ejerció en los términos de la normatividad aplicable, conforme a sus criterios y basada en los programas aprobados.

Figura 6. Organización del Gasto Público



Fuente: Elaboración propia.



La Comisión de Hacienda y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados contribuye también en la función de fiscalización, pues le corresponde el estudio y dictamen del presupuesto del año entrante. También recibe el Informe del Resultado de la Cuenta Pública de la CVASF y somete a votación del Pleno el dictamen respectivo a más tardar el segundo año posterior a la presentación de la Cuenta Pública.

En ese sentido, resulta aplicable el modelo de McCubbins y Schwartz, que considera tres fundamentos de estrategias cumplir los objetivos legislativos:

- a) Técnico: El Congreso contempla medidas como la entrega de informes o audiencias públicas, el requerimiento de informes y comparecencias en respuesta a denuncias presentadas.
- b) Motivacional: Los legisladores se mueven en función de sus intereses electorales, aspirando a recibir el mayor crédito posible y evitar los costos de decisiones controversiales. Buscan escenarios con mayor exposición y reconocimiento.
- c) Institucional: Los órganos de la administración pública se coordinan con el Legislativo, especialmente en aquellas comisiones que aprueban el presupuesto y con disponen de facultades para extender autorizaciones.

Los autores subrayan que los legisladores preferirán el esquema en que los costos se trasladan a la sociedad, en lugar de desarrollar infraestructuras burocráticas que ejerzan funciones de fiscalización.

La conclusión de McCubbins y Schwartz consiste en que la legislatura preferirá un modelo de supervisión que le represente un menor costo económico, con mayor rentabilidad política. No obstante, si en México se aplicara este modelo, el sistema de fiscalización y control se inclinaría más por la figura de contraloría social,¹ en el lugar de la Auditoría Superior de la Federación.

Por el contrario, autores como Lowi y Ogul, opinan que los legisladores no tienen incentivos para realizar un control como éste, ya que existe tal complejidad en ello

¹ Contemplada en los artículos 110 y 111 de la LFRCF.



que más bien prefieren encomendarlo a una entidad grande, compleja, burocrática y técnicamente especializada, lo que puede aplicarse a una entidad superior de fiscalización del tipo de la ASF.

Lowi aboga por un esquema de supervisión otorgada a una o varias agencias incorporadas al Poder Ejecutivo que sean técnicamente especializadas y estén exentas de influencia política. En cambio, el Congreso siempre estará expuesto al lobby de grupos de interés. McCubbins y Schwartz rechazan esta posibilidad argumentando que “cualquiera que sea la intención original, no es ya plausible suponer que el interés público es atendido mejor por una burocracia que no rinda cuentas al Congreso y, por ende, al electorado”.

Las distintas comisiones legislativas pueden ejercer un control especializado sobre las diferentes carteras del Ejecutivo, otra posibilidad es la que pueden tener si cuentan con facultades para aprobar nombramientos o concesiones.

En conclusión, para McCubbins y Schwartz, esta supervisión es más conveniente a los propósitos del congreso, porque los objetivos del Legislativo se expresan de manera general y, por tanto, no están asociados a un cumplimiento minucioso de actividades y metas; se trata de objetivos políticos que pueden suscitar una deliberación en respuesta a una denuncia con implicaciones políticas.

Tema 4. De las facultades del Congreso local correlativos en la normatividad estatal

El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (OSFE), antes llamado Auditoría Superior del Estado (ASE) es la instancia del Congreso oaxaqueño que tiene a su cargo la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública del Estado y, en general, de cualquier entidad, persona Física o moral, pública o privada que haya ejercido recursos estatales.

Se trata de un órgano técnico desconcentrado con autonomía técnica, de gestión, presupuestal y financiera, cuyo propósito consiste en garantizar la transparencia y rendición de cuentas en un ambiente de control. Su encomienda constitucional es



asegurar la adecuada aplicación del gasto público con eficiencia, eficacia, economía y honradez para el logro de metas y objetivos.

Así como a nivel federal existe una coordinación permanente entre la ASF y la CVASF, en Oaxaca el OSFE desarrolla sus funciones de la mano de la Comisión Permanente de Vigilancia del OSFE. Esta comisión se integra por cinco diputados, quienes pueden solicitar la comparecencia del titular del OSFE, solicitar información oficial o realizar foros y consultas con expertos en la materia.

Entre sus funciones destacan:

Figura 7. Esquema de atribuciones del OSFE



Fuente: Elaboración propia.

Se tratan de órganos que funcionan como auxiliares técnicos para el desarrollo de las funciones encomendadas, razón por la cual es fundamental que se le dote de los recursos materiales, humanos y presupuestarios para ejercer su función, así como un marco reglamentario que defina claramente las atribuciones de cada uno.

Habría que ver ambos esquemas como complementarios. No puede compararse el trabajo sistemático de los órganos superiores de fiscalización federal y local, que



sigue protocolos y responde a una normativa cuyo propósito es ofrecer rigor, precisión y certeza en sus conclusiones; esto tiene múltiples implicaciones, que se pueden resumir en que:

- Sustenta las consecuencias jurídicas que corresponden a los hallazgos de las auditorías, que pueden ser tanto administrativas como penales.
- Si no existiera este sustrato, la debilidad de las investigaciones impediría que se culminaran los procedimientos correspondientes y se generaría una ventana de impunidad.
- El que a pesar de existir estas facultades persista la ausencia de sanción es injustificable.

Por hacerse de manera sistemática y coordinada, la fiscalización que ejercen los congresos como instrumento de control parlamentario, permite tener un diagnóstico estructural de la administración pública. A su vez, un diagnóstico semejante permite promover la reforma legal y la adaptación de la administración de manera fundamentada. Si se cierra el ciclo presupuestal, permite un desarrollo progresivo del presupuesto, acorde con las necesidades y canalizando incentivos a la mejora de la gestión.

Asimismo, un mecanismo de fiscalización a cargo del Congreso, particularmente a disposición de las comisiones, permite que se desencadenen efectos políticos, legislativos y de políticas públicas para optimizar la gestión gubernamental y el ejercicio de los recursos.

Consecuente a su capacidad sinóptica, un Congreso representa la gestión del país y la pluralidad política que representa, puede promover el trabajo cooperativo de las dependencias gubernamentales que, de otro modo, se mantendrían actuando de manera aislada y asistemáticamente para conseguir objetivos transversales, como la lucha anticorrupción.

Si se piensa de manera amplia, todo lo que hace el parlamento es una forma de supervisión sobre el estado del país, la conducción de las políticas públicas y la aplicación de las leyes. Sin embargo, en el Congreso mexicano no siempre existe



una conciencia de este efecto; por ello, tampoco hay un esquema bien estructurado para el ejercicio de esta función. La herencia del presidencialismo es que los mecanismos de control parlamentario son fragmentarios, débiles en sus capacidades y sus efectos, pero, sobre todo, están excluidos de las prácticas políticas.

Durante la época del hiperpresidencialismo mexicano, resultaba impensable ejercer un instrumento de control sobre el Ejecutivo; las Cámaras eran obsequiosas para los deseos del Presidente de la República. A partir de la pérdida de la hegemonía, lo que existe es un implícito poder de veto o de vendetta.

La práctica demuestra que los legisladores ejercen una intensa crítica, pero difícilmente en ejercen un verdadero proceso de supervisión, porque un acto de ese tipo desencadenaría una guerra focalizada en los gobernantes surgidos de cada partido.



Recursos pedagógicos

- a) Video de 3 minutos relativo a la participación simultánea de los órganos del Estado en el uso de las facultades exclusivas.
- b) Presentación de Power Point con recursos audiovisuales insertos que retoman materiales de órganos legislativos y Centros de investigación.
- c) Lectura de 13 cuartillas acerca de las facultades parlamentarias de cada Cámara del Congreso, intitulada “Gasto público y presupuesto base cero en México”, autoría del maestro Aníbal Gutiérrez, investigador de la Facultad de Economía de la UNAM.
- d) Vídeo de 3 minutos donde se explican las facultades del Senado de la República, por el Canal del Congreso, en la serie del Congreso para Jóvenes. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pQKLbyVR-HQ>
- e) j) Vídeo de 3 minutos donde se explican las facultades de la Cámara de Diputados, por el Canal del Congreso, en la serie del Congreso para Jóvenes. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Q-J1HIHXrpQ>



Bibliografía

ARTEAGA, A. (2017). *La fiscalización superior en México, una aproximación al desarrollo reciente de control externo federal*. México: El Colegio de México.

BÁRCENA, S. et. al. (2018) *La negociación del presupuesto local. Los Congresos en México*. México: AMEP, UNAM, IBD.

BÉJAR, L. (2017). *El proceso legislativo en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CASAR, M., et. al. (2019) *¿A quién le rinde cuentas el Poder Legislativo?*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CASTILLO, O., et. al. (2015). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en el Poder Legislativo*, México: Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad.

Chávez Hernández, Efrén (2016) *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal. Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

CHÁVEZ, E. (2016). *El Derecho Parlamentario Estatal, Análisis y propuesta de reforma*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CVASF (2014) *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

GARCÍA, M. (2017). *Métrica parlamentaria, una propuesta de evaluación al Legislativo*. Madrid: Académica Española.

----- (2014). *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.



GARITA, A., et. al. (2015). *La función legislativa en el Senado de la República*. México: Senado de la República.

MIRÓN, R., et. al. (Coords.) (2019). *Transición y Cambio en el Congreso mexicano*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

PUENTE, K. (2014). *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México: Cámara de Diputados.

ROMERO, A. (2017). *Control parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*. México: IBD, CEDIP.

SÁNCHEZ, M. (2013). *Derecho Parlamentario Orgánico*. México: Porrúa.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento del Senado de la República

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca



Conclusiones

- Aún en el ejercicio de las facultades exclusivas, en el nuevo modelo de distribución funcional del poder los órganos Parlamentarios actúan de manera coordinada y sucesiva.
- Más allá de la tarea legislativa, el Congreso desempeña funciones de representación y control, que son el fundamento de la institución parlamentaria.
- El sistema mexicano de fiscalización es biinstancial, al demandar la coordinación permanente entre el órgano de auditoría superior y una comisión en el Congreso.
- El ejercicio fiscalizador es una atribución de control parlamentario para garantizar el ejercicio adecuado de los recursos públicos, siguiendo reglas normativas y programáticas.



Glosario

Autodeterminación de los pueblos indígenas: Es la facultad de la que gozan las comunidades originarias que se identifican como indígenas, esta se fundamenta en los principios de autogestión administrativa, normativa y gubernamental, así como el desarrollo de un sistema propio de administración de justicia basado en su modelo particular de usos y costumbres.

Función de Control: En un sistema liberal, democrático y de Derecho como el nuestro, consiste en la potestad conferida por el pueblo a los órganos del Estado para ejercer limitaciones en el ejercicio del poder. El órgano que desempeña esta tarea por antonomasia es el Legislativo, que a través del tiempo ha desarrollado herramientas de control en los usos y costumbres, más allá de las disposiciones normativas.

Función de Representación: Es una de las encomiendas soberanas del Congreso que versa sobre la participación indirecta de la ciudadanía en las deliberaciones públicas. En la actualidad trasciende a la elección parlamentaria y las nuevas exigencias democráticas demandan la implementación de mecanismos de Parlamento Abierto para ejercer esta función en el sentido más amplio de la expresión.

Modelo de distribución funcional del poder: En las tendencias del Constitucionalismo contemporáneo donde ya no se concibe una separación tajante de poderes porque inhibiría una de las mejores posibilidades de control que es la coordinación, se asume que los órganos del Estado no pueden desarrollar atribuciones exclusivas, sino que deben apoyarse en el resto de las entidades para desempeñar sus tareas con una fiscalización permanente.

