

Seminario “La Cámara
de Diputados en el Sistema
Constitucional Mexicano”

Tema III: Los principales
procedimientos parlamentarios
y las resoluciones que derivan
de ellos

(22 de octubre de 2003)



Saludos a la Bandera
Explanada del Palacio Legislativo de San Lázaro

Seminario “La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano”.

Tema III: Los principales procedimientos parlamentarios y las resoluciones que derivan de ellos.¹

(Sesión del día 22 de octubre de 2003)

EN ESTA reunión vamos a tratar tres puntos fundamentales: el proceso legislativo; el juicio político y la declaración de procedencia; y el aspecto del presupuesto. En principio se dedica más tiempo al procedimiento legislativo, porque es el modelo que sirve para el resto de los procedimientos parlamentarios que tiene a cargo el Congreso.

Generalmente se tiene la idea de que la formulación, la elaboración y la creación de nuevos ordenamientos jurídicos es un trabajo exclusivo de las Cámaras, sin embargo, el artículo 72 constitucional señala que en el proceso creador o modificador de leyes o decretos, concurren los tres poderes de alguna manera, básicamente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, pero también interviene, en su momento, el Poder Judicial.

El procedimiento legislativo es un conjunto de actos que se desarrollan sucesivamente en el tiempo, con un determinado propósito o con una determinada finalidad, que es que se valore si es o no conveniente hacer una adición, reforma o modificación al orden jurídico existente. La esencia de todo el procedimiento es esa valoración.

¹ Publicado en: “Seminario ‘La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano’. Tema III: Los principales procedimientos parlamentarios y las resoluciones que derivan de ellos. Expositor, Lic. Alfredo del Valle Espinosa”. COORD-ISS-01-04. Servicio de Investigación y Análisis. Edición, Dr. Jorge González Chávez, Coordinador, Arturo Ayala Cordeiro. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Enero de 2004.

La valoración comienza desde que se presenta la iniciativa hasta que se toma la resolución por una o por las dos cámaras del Congreso. La valoración es de una propuesta de carácter legislativo, que está formulada por algún sujeto que tiene ese derecho, con la que pretende darle solución a un problema histórico concreto. El debate sobre un asunto planteado como iniciativa de ley o de decreto, gira en torno de la propuesta legislativa que cumple con determinadas formalidades y está presentada conforme a determinadas reglas de técnica, no obstante la forma, en el fondo, es una proposición para solucionar un problema histórico concreto.

En el fondo de la propuesta legislativa se encuentran tres elementos: primero una problemática social, económica, cultural o hasta jurídica; segundo una forma de ver esa problemática por parte del que la está analizando, su diagnóstico, sus consideraciones; y tercero, la formalidad que es la de una norma jurídica, la de una ley o un decreto de carácter normativo

Debemos distinguir lo que es el proceso legislativo del procedimiento legislativo. El proceso legislativo es la dinámica de decisión política que se da en torno de una propuesta legislativa de quienes tienen formalmente la facultad para resolver, qué hacer con esa iniciativa (los legisladores y el Ejecutivo). No solamente en el proceso legislativo como proceso social, como proceso político de decisión, intervienen los que formalmente están facultados, sino todos los sujetos que pueden tener interés en el asunto, tanto aquellos que pueden ser considerados destinatarios de la norma, como aquellos que pueden considerar que es inconveniente que dicha norma sea aceptada por el Legislativo.

El procedimiento es el conjunto de actos que ya están formalizados, es el camino que debe seguir la iniciativa para que se decida que hacer con ella, aceptarla o rechazarla, cualquiera que sea la decisión, los actos están formalizados, están organizados y dispuestos por la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento legislativo es triinstancial porque está constituido por un conjunto de actos de Cámara de origen, luego, por los de la Cámara Revisora y finalmente por los actos del Poder Ejecutivo.

En la Ley Orgánica, en el Reglamento o en la Constitución, existen muy pocas reglas de cómo debe presentarse la iniciativa, sólo dicen quienes tiene la facultad de iniciativa y que para el Presidente de la República, en lo que se refiere a su relación con el Poder Legislativo, se le impone la formalidad de que sea por escrito, pero no se encuentra ninguna otra regla más. En la práctica se ha acostumbrado presentar las iniciativas con una exposición de motivos y una propuesta de decreto o de ley, pero

no hay norma que obligue a que así se presente. Si se revisa cómo se presentaban las iniciativas después de la promulgación de la Constitución de 1857, específicamente la iniciativa para que se reestableciera el Senado de la República, se presentó una petición exclusivamente que dice que se restaure el Senado, no presenta cómo debe quedar articulada su constitución, ni propuesta normativa que señale “tales o cuales artículos se van a adicionar, se van a reformar, se van a derogar”; no, simplemente dice “es conveniente reestablecer la otra Cámara” y agrega las razones por las cuales es conveniente reestablecer la otra Cámara.

No hay regla de técnica, hay regla de práctica, lo que debe quedar claro en toda iniciativa son tres aspectos a solucionar: primero, qué se quiere cambiar; segundo, por qué se quiere cambiar, y tercero, cómo se quiere cambiar.

En principio, en el artículo 71 constitucional tenemos la regla que señala que los sujetos que tienen derecho de iniciativa, son: el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso y las legislaturas de los estados, y también las diputaciones de los estados, por otra parte en el artículo 122 se faculta a la Asamblea Legislativa para presentar iniciativas en materia del Distrito Federal.

¿Quiénes son las diputaciones de los estados? Están referidas en la Constitución, y no son las legislaturas de los estados porque éstas ya existen, el artículo 72 dice: “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión”, otro artículo en el que se les menciona es el 58 del Reglamento: “Las proposiciones que no sean iniciativas de ley, presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben, mayoría de diputación, se sujetarán a los siguientes trámites ...”

Esta figura de las diputaciones de los estados, aparece en virtud de que primariamente la Cámara se organizó, para su gobierno interior de manera territorial, no existía lo que hoy conocemos como representación proporcional, sólo había diputados electos en el territorio de la entidad correspondiente por distrito electoral, en el tiempo en el que se suprimió el Senado de la República se trabajó con una sola cámara, y a efecto de equilibrar éste como un solo órgano y tratar de reparar en parte la situación de desaparición del Senado y la representación de los estados como tales, se generó la figura de la diputación de los estados, que estaba conformada por el conjunto de los diputados electos en “x” entidad federativa.

Un diputado en lo individual, electo por mayoría en “x” distrito del estado de Morelos, podía presentar una iniciativa, de igual forma que la mayoría de los diputados de mayoría relativa electos en el Estado de Morelos, que también eran diputados federales. La diferencia que había,

relatos, que también eran diputados federales. La diferencia que había, era que la iniciativa del diputado en lo individual podía estar sujeta a que se considerara si se admitía o no, en tanto que la iniciativa de la mayoría de los diputados de Morelos tenía que pasar, por disposición constitucional, a comisión, sin discusión de su admisión.

Existen dos excepciones en la presentación de las iniciativas y son las relativas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que sólo pueden ser iniciadas por los legisladores federales y en materia del Distrito Federal está facultada la Asamblea Legislativa, aunque aquí existe una discusión de que si tiene la Asamblea la atribución de iniciar reformas constitucionales en materia del Distrito Federal.

Respecto de la presentación de la iniciativa, el artículo 30 del Reglamento sólo señala que en las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente: se habla del acta; de las comunicaciones de la otra cámara; del Ejecutivo de la Unión; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de las legislaturas; de los gobernadores; y en tercer término habla de las iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas y de los individuos de la Cámara. Dice “se dará cuenta”, no dice que el legislador subirá a tribuna para presentar su iniciativa, esto ha sido una práctica, aunque en un acuerdo parlamentario reciente sí se señala, la formalidad era que se presentara por escrito, firmada, se daba cuenta de que se había recibido, se turnaba o se sometía a discusión según el Reglamento.

La formalidad que se debe seguir en el caso de que un senador presente una iniciativa, en aquellas materias que deben tener, por disposición constitucional, como cámara de origen a la de Diputados, es dar cuenta a la Cámara de Diputados de que se presentó una iniciativa en tal materia para que se turne, pero la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores no puede turnar a ninguna comisión de la Cámara de Diputados, ni la de Diputados puede turnar a ninguna comisión de la Cámara de Senadores.

En relación al turno tenemos diversas dificultades, en principio hay una regla dispuesta en el artículo 39, párrafo 3, de la Ley Orgánica: “Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo I del artículo 93 constitucional y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, cuando dice su “competencia se corresponde”, implica que para saber cuál es la competencia de las comisiones, tenemos que remitirnos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para saber cuál es la materia, por ejemplo de seguridad pública y si esto está comprendido dentro de las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Seguridad Pública.

Hoy la materia de gobernación ha sido reducida, tenemos algunos vacíos, por ejemplo cuando se trata de una iniciativa relativa a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ¿cuál es la dependencia competente? ¿Es la Secretaría de Gobernación a la de la Función Pública? ¿O qué dependencia del Ejecutivo tiene a su cargo lo relacionado con la estructura de las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, y en que artículo está fundamentado?

En la práctica se considera que, cuando se trata de leyes orgánicas, se debe turnar a Gobernación, pero si se busca la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta no es exclusiva de la Secretaría de Gobernación, cada dependencia aplica esa ley, otro ejemplo es la materia electoral, ¿de quién es competencia? La intención que se tuvo con la reforma de 1993 y 1996 fue de sustraer de la Secretaría de Gobernación y del titular del Poder Ejecutivo, la intervención en los asuntos electorales para conferírsela a un órgano constitucionalmente autónomo, que es el Instituto Federal Electoral. En la práctica se sigue mandando a la Comisión de Gobernación por ser un asunto de la organización e integración de los poderes.

La regla de que debe ser acorde con la competencia de las dependencias del Ejecutivo, debe verse como una regla general, hay que ver el problema concreto para saber a dónde conviene y es más adecuado turnar una iniciativa.

Otro ejemplo es el caso de una iniciativa que pretende modificar tarifas eléctricas, si de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración en lo referente a las tarifas eléctricas intervienen, cuando menos, tres dependencias con distinto tipo de atribuciones: una financiera, la de Hacienda; en materia económica, la de Economía, y la estrategia energética, la de Energía, son tres dependencias que intervienen, que tienen facultades en materia tarifaria, tenemos tres dependencias competentes, se puede turnar a una, a dos, pero hay que ver cómo se integra la iniciativa.

Esto complica la situación en este sentido, de que cuando se turna la iniciativa a más de una comisión se dificulta dictaminarla, porque no se tiene que reunir solamente una comisión, se tiene que reunir dos o tres comisiones, se trata de comisiones unidas, no se trata de una nueva comisión sino de comisiones unidas, para cada comisión a la que se haya turnado se deben dar los supuestos que establece el reglamento de asistencia de la mayoría de los integrantes, en el caso de que sean tres son 90 en su totalidad, y si sólo están 46 no por eso hay mayoría, porque no es una nueva comisión, en el caso de comisiones unidas, lo que establece el Reglamento es que para que puedan sesionar válidamente las comisiones, deben estar presentes el 50% más uno de sus integrantes, por lo tanto debe haber mayoría compuesta por 16 integrantes de cada comisión.

Otro problema que se presenta, es saber quién debe convocar a la reunión a los miembros de las otras comisiones, si deben ser los tres presidentes, dos de ellos, o bien uno sólo el que puede, esto es una dificultad y vacío existentes.

Lo que hacen las comisiones es ponerse de acuerdo y dividir las funciones, alguno de sus integrantes elabora el proyecto de dictamen en su comisión, se discute y se toma una decisión, se pasa a otra comisión, se discute y se aprueba y con la última comisión se hace de la misma manera. Es decir tres reuniones de comisión, pero no unidas, por separado, cumpliendo en cada caso las formalidades de haber mayoría y de tener mayoría para el dictamen.

Con la reforma hecha en esta legislatura a la Ley Orgánica, tenemos una situación excepcional de cómo procesar los empates en las comisiones, porque si antes la regla general era que se necesitaba la mayoría de las firmas de los miembros de una comisión, en el artículo 45, párrafo 7, de la Ley ya reformada dice: "Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o de resolución, deberá repetirse la votación en la misma sesión y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata. Pero si aquél persiste, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la asamblea". Debe de haber mayoría, pero se puede presentar la hipótesis del empate y que ese empate no sea resuelto por la comisión y que esa situación sea llevada al Pleno.

También la Ley Orgánica establecía que hubiera una comisión que tuviera el encargo del dictamen y otras que emitieran su opinión, y esta es otra modalidad del turno, el turno es a una comisión con la opinión de otra comisión.

Hay cuestiones que han sido imprecisas: primero, la opinión no es vinculatoria, por su propia naturaleza es un punto de vista, un criterio, pero no obliga a la otra comisión, lo que si debe hacer la otra comisión es dar cuenta en su dictamen de lo que se opinó y considerar quizá que es lo conveniente de esa opinión, pero no es obligatoria. Segundo, el tiempo en que debe darse esa opinión, se ha pensado que sigue vigente la regla de que las comisiones tienen cinco días para dictaminar, si es así la opinión debe darse antes de esos cinco días o a más tardar en la fecha en que la comisión va a discutir el asunto. La pregunta es: si no se emite la opinión, ¿el dictamen puede ser presentado al Pleno o no? ¿Se está cumpliendo

con los requisitos para su presentación y formulación? Porque el turno no fue a una sola comisión, el turno fue a una comisión con opinión de otra.

Al crearse en la nueva Ley Orgánica la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, se buscó que a través de este órgano se definieran plazos, tiempos para dictaminar, que hubiera una planeación de los dictámenes, por lo que el plazo de cinco días ya no era una regla para todos los casos, entonces eso es algo que tendría que resolverse, de qué tiempo se les va a dar a las comisiones para que opinen.

Otra dificultad en el procedimiento legislativo es que no existe una precisión de reglas de cómo se debe procesar el estudio y dictamen de las iniciativas, en las comisiones no existe una fórmula o un proyecto de dictamen, no hay un mecanismo, si seguimos el parangón de los juzgados que en los órganos colegiados se va por turno, entonces el asunto que vaya llegando se puede mandar al diputado que le corresponda.

Respecto a la iniciativa hay tres aspectos que analizar y estudiar. El primero, es saber si la propuesta es constitucional o no, porque si el Congreso no tiene facultades, no le compete esa atribución, aunque lo aprueben con posterioridad es posible que quede sin efecto con algún procedimiento de control de la constitucionalidad, también se analizan todos los aspectos relacionados materialmente y formalmente, como sucedió en el caso del dictamen sobre la reforma del Distrito Federal en el Senado, lo que examinaron fue si el sujeto tenía o no tenía atribuciones para presentar la iniciativa, no se entró al fondo, simplemente se dijo “no tienen atribuciones” y ahí se quedó el asunto.

El segundo aspecto que tenemos que valorar es el aspecto de política legislativa que contiene esa iniciativa, el ver ¿qué plantea? ¿El estudio del problema es adecuado o es inadecuado? ¿Los datos que aporta para analizar el problema son datos confiables o no? Valorar la política legislativa es lo que contiene esencialmente el debate legislativo.

El tercer aspecto es la técnica legislativa, lenguaje, redacción, la lógica del texto de manera que no haya incongruencia entre una disposición y otra.

Aunque no exista regla, si se trata de un proyecto de dictamen y se va a discutir, podría aceptarse y aplicarse las mismas reglas que usa el pleno para discutir los dictámenes, es decir, primero se discute en lo general y luego en lo particular, en ese sentido cada comisión sigue el camino que le parece más correcto, en algunas comisiones se lee y si se está de acuerdo se firma o bien se señala en que partes no se está de acuerdo, y sólo se llevan los desacuerdos a la discusión. O de otra forma, conforme se van leyendo los párrafos se van aprobando.

Hay que ver de qué manera se encuentra el método más adecuado para que se realice la discusión al interior de las comisiones y encontrar rápidamente los acuerdos, no necesariamente a favor de la iniciativa, el acuerdo puede ser que la iniciativa sea desechada.

Hay dos clases de dictamen en los que consideran que debe ser aprobada la iniciativa o la minuta según el caso, con o sin modificaciones y los dictámenes que plantean que se deseché la iniciativa.

Conforme a la Ley Orgánica, las comisiones tienen importantes atribuciones, una de ellas es pedir información a las dependencias sobre asuntos de su interés, esta solicitud no tiene por qué pasar al Pleno, ni es materia de una proposición con punto de acuerdo, esa petición de información se formula de acuerdo con las atribuciones de las comisiones ordinarias, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes y por conducto de su Presidente. Otra situación es hacer comparecer a funcionarios que están señalados en el artículo 93 constitucional, para lo que se requiere que haya un acuerdo del Pleno, porque quien tiene facultad de hacer comparecer es la Cámara, no se debe de confundir la comparecencia con las reuniones o conferencias que pueden sostener las comisiones con cualquier funcionario, en términos de lo que señala el artículo 53 del Reglamento.

El procedimiento legislativo compete a dos órganos en principio, el Legislativo y el Ejecutivo, es conveniente encontrar un mecanismo para conocer qué opina el Ejecutivo sobre determinadas iniciativas que han presentado las legislaturas de los estados y los propios legisladores. El Reglamento da la posibilidad a los secretarios de despacho de ir a la Cámara y discutir las iniciativas. En las constituciones de antes en lo relativo al proceso legislativo, se decía que había dos discusiones, la primera en la que participaba el Ejecutivo para dar su punto de vista y la segunda que era propiamente la discusión en la Cámara.

En el Diario Oficial de la Federación han sido publicados dos acuerdos, uno relacionado al establecimiento de los vínculos entre las dependencias y las comisiones legislativas, y el otro con el procesamiento de las propuestas legislativas del Ejecutivo y del mecanismo de articulación con el Legislativo para dar a conocer su opinión sobre las existentes.

En esos acuerdos hay un problema. El Presupuesto de Egresos de la Federación del año pasado, estableció que se debía consultar al Ejecutivo la viabilidad presupuestal de una iniciativa, ese proyecto se modificó y se asentó que se podía consultar y no estaban las cámaras obligadas a consultar, aunque es una necesidad porque muchas veces se crea una norma que no tiene sustento financiero y se queda en el papel, como un problema de

planeación de factibilidad económica de la norma, es necesario que las comisiones cuenten con la especialidad de proyección financiera de la iniciativa o que el Ejecutivo aporte elementos para ver esa viabilidad.

Una vez que el dictamen ha sido firmado se remite a la Mesa Directiva y hay un tiempo para que se publique y se discuta, el acuerdo relativo a las sesiones señala que debe publicarse en la Gaceta, pero hace una excepción y dice que si la Mesa Directiva considera que el dictamen no cumple con los requisitos de su presentación y formulación, al respecto señala el artículo 20 párrafo 2 inciso e) de la Ley Orgánica, que es facultad de la Mesa Directiva cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicaciones y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación, esas normas de formulación y presentación de los dictámenes de comisiones en principio son: el turno, todo dictamen debe ser formulado en términos del turno dictado, si el turno fue comisiones unidas, o bien comisión con opinión de otra.

La expresión comisiones unidas quiere decir que las comisiones trabajan juntas, que se reúnen a trabajar. En nuestra legislación sólo tenemos una referencia a comisiones unidas y esto se da cuando se trata del juicio político en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para efectos de integrar la Subcomisión de Examen Previo.

La siguiente regla, es el plazo de los cinco días, que es para la presentación o aquel que determine la Conferencia, la mayoría de los dictámenes no cumplen con ese requisito, pero no por eso pierden su validez.

Otra regla es la señalada en el artículo 87 del Reglamento que dice: “Toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”.

Por lo menos en la parte considerativa, que es parte de la estructura formal del dictamen, hay que dar cuenta de qué pasó en cuanto a lo que se aceptó, a lo que no se aceptó, a lo que se cambió de lo que originariamente se propuso y explicarlo, porque hay ocasiones en las que a pesar de que está la exposición, la parte considerativa, no encontramos razones que nos aclaren y el sentido que tiene, para hacer explícita la voluntad del creador de la ley para que el ejecutor de la ley se pueda orientar cuando la va a aplicar. De esta manera da lugar a que la interpretación se haga de manera gramatical o se tenga que acudir al método sistemático.

La norma de primera y segunda lectura, carecen de sentido cuando los dictámenes se publican en la Gaceta, el sentido o finalidad de las lecturas,

es que se conociera lo que va a decidir, que se estuviera en conocimiento desde antes, los dictámenes no sólo se publicaban, sino se conocían en la primera o en la segunda lectura, además de que los dictámenes se publicaban en los periódicos para conocimiento de la población.

Se puede decir que con la Gaceta se vuelve a ese sentido del conocimiento general de la población, porque el procedimiento de creación de leyes o de modificación de leyes, es de carácter público, debe de estar en el conocimiento de todos, no es una materia secreta, es una cuestión de la cual los ciudadanos deben ser enterados.

La Corte no considera que lo que corresponde al turno sea una violación esencial al procedimiento parlamentario, señala que puede ser que el dictamen no lo haya presentado la comisión a la que se turnó, pero como el dictamen sólo es un acto preparatorio de la decisión, que no obliga, es una violación al procedimiento pero no es una violación sustancial, en tanto que el que tiene la facultad de decidir, lo toma como base para discutir y lo resuelve por el voto de la mayoría que establece la propia Constitución.

De tal manera que puede ser que se haya turnado a dos o tres comisiones y sólo una haga el dictamen, y con ese criterio de la Corte, pudiera discutirse, si así lo admite el Pleno y toma su decisión.

Hay una regla que no se debe olvidar, que señala el artículo 60 del Reglamento: "Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución", en términos del artículo 59 del Reglamento, esto es, por el voto de las dos terceras partes.

El siguiente paso, después del procedimiento en la Cámara de Origen, es el de la Cámara Revisora, y se aplica en principio el Reglamento en la parte relativa a la revisión de los proyectos de ley.

Si se va a formular un dictamen implica alguna de las siguientes posibilidades:

1. Acepta lo que viene de la cámara de origen en sus términos.
2. Rechaza en su totalidad lo que viene de la cámara de origen.
3. Hacen modificaciones a lo que viene de la cámara de origen.
4. Rechaza parcialmente lo que viene de la cámara de origen.

No pueden introducirse modificaciones que no vengan planteadas en el contexto de lo que se inició en la cámara de origen, pero si pueden introducir modificaciones.

Dependiendo de la decisión que tomen y de lo que decida finalmente la cámara revisora es el trámite ulterior, si se va al Ejecutivo o si regresa a la cámara de origen para efectos de lo que dispone el artículo 72.

El artículo 136 del Reglamento dice: “Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento”, y sólo “hacer observaciones” implicaría señalar cuales con los inconvenientes, los desacuerdos, los diferendos pero no dar la propuesta de solución normativa.

En el caso del artículo anterior, se señala que “solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados”, debe considerarse en este proceso, que después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la cámara que debe mandarla al Ejecutivo para su promulgación o adiciones y modificaciones que se le hicieren al documento “pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección y Estilo”, y esa comisión ya no existe, y por eso nadie revisa el lenguaje ni la redacción, es algo que en las comisiones quienes formulan los proyectos deben cuidar.

Con relación a la revisión el artículo 141 del Reglamento señala: “Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquellos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente, será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría”, es decir que no basta con que tenga a la vista la minuta, la que se publica en la Gaceta Parlamentaria; el expediente para revisión debe contener más documentos, debe saber cómo fue la iniciativa de origen, que se discutió, que se cambió en el Pleno de la cámara de origen, qué documentos se incorporaron para efectos de trámite parlamentario y todos estos deben venir debidamente considerados por la Secretaría. En cuanto a las funciones de los secretarios, dice en artículo 25, fracción IX, del Reglamento: “Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se les dieron y las resoluciones que sobre ellos se tomaron, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se altere ni enmienden las proposiciones o proyectos de ley una vez entregados a la Secretaría”.

Hay veces que en la Gaceta se publica una iniciativa y el texto que llega a la comisión es diferente, esto pasa porque primero se manda un texto de iniciativa para su publicación pero después se le siguen haciendo correcciones al texto que finalmente es que se firma y que por lo tanto es el que surte efectos de conformar el expediente, y ese texto ya no se vuelve a publicar.

Terminado el procedimiento en las cámaras la siguiente fase es la que corresponde al Ejecutivo, que es la de la sanción, la promulgación y la publicación. La sanción es la conformidad que tiene el Ejecutivo con el proyecto aprobado por las Cámaras y es contrario de las observaciones, si hay observaciones, no hay sanción, de ahí se deriva lo que establece el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que una vez que hay conformidad, es facultad del Ejecutivo promulgar las leyes que expide el Congreso de la Unión, además ejecutarlas proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La promulgación como parte del proceso legislativo, es un acto posterior a la sanción, es la formalización de la sanción, aunque hay una excepción, es el caso de la Ley Orgánica del Congreso, que no necesita sanción ni promulgación del Ejecutivo. La fórmula para la publicación en el Diario Oficial de la Federación es: “Al margen un sello con el escudo nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidente de la República. Vicente Fox Quesada. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed, que el honorable Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente ...” y luego dice “Decreto ...” y transcribe lo que definió el Legislativo y al final dice: “En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo a los tantos días, de tal mes, de tal año. Firmado, el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación”, lo que llaman el referendo ministerial. La fórmula no debe ser igual a la que se utiliza para las leyes secundarias, cuando se trata de procesos de reformas constitucionales.

La razón de que el Presidente de la República no pueda hacer observaciones a las reformas constitucionales, estriba en que el constituyente es un poder que no reconoce poderes sobre sí, es un poder que tiene la atribución de darse la Constitución o el que expresa de manera más pura la soberanía, y no puede estar sujeto a la voluntad de un poder constituido, y el Ejecutivo es un poder constituido y sólo las cámaras en su conjunto con las legislaturas, tienen la atribución de modificar la Constitución sin más límite de lo que la propia norma constitucional establece. Un elemento más es que el Presidente de la República al sancionar, promulgar y publicar una ley, no puede después irse en controversia constitucional, porque se entiende como un acto consentido cuando el Presidente lo hace,

publica. Para interponer la controversia interviene el Procurador General de la República. Como no fue acto de él, la promulgación, la publicación y la sanción, no se puede invocar esta causal de improcedencia para sobreseer el de que hay un acto consentido. El procurador puede no estar de acuerdo con alguna norma porque es inconstitucional y establecer la controversia constitucional.

Hay dos problemas que deben referirse, el primero se refiere a lo que establece el artículo 94 del Reglamento en su parte conducente a los dictámenes que produzcan las comisiones sobre asuntos que no lleguen a conocer la legislatura que los recibió, señala que quedarán a disposición de la siguiente legislatura con el carácter de proyectos, las comisiones dirán si lo aceptan en sus términos, si lo rechazan o si lo modifican, pero ya no tiene porque volver a mandar a dictaminar o formular un nuevo proyecto de dictamen, ahí está ése por disposición del Reglamento, es el proyecto de dictamen que deben volver a discutir y en ese sentido tomar la decisión. La cuestión es si se mantiene el dictamen de la anterior legislatura, si se modifica, pero sobre lo que está ya discutido, tiene que volver y tomar una decisión, si ya había un proyecto de dictamen, no se lleva nuevamente al Pleno y se discute. La cámara es la expresión de la representación nacional y como tal, cada que existe una renovación de la cámara, existe una modificación en la correlación de fuerzas y en la manifestación de la voluntad general, luego entonces, no obliga que una correlación de fuerzas distintas le imponga a la nueva correlación de fuerzas el criterio que tuvo.

Es de la propia naturaleza de la cámara y del Congreso que haya un cambio en la representación y eso es lo que justifica que queden en calidad de proyecto, un antecedente del artículo 94 del Reglamento dice con toda claridad que “para que los ratifiquen o los modifiquen”.

Otro problema que tiene que ver con la sanción, la promulgación y la publicación, es que tiene un tiempo para hacerlo, la propia Constitución dice que el presidente tiene “x” tiempo para hacer sus observaciones y dice que tiene tantos días útiles y que si no, deberá devolverlo en tal plazo. Lo que se les olvidó poner, que ya existía en nuestras constituciones que si en el plazo que tiene para hacer observaciones no las hace, en cuánto tiempo debe publicar la ley, porque se entiende de facto, de hecho se tiene que sancionar y no hay un tiempo, a eso se le conoce como veto de bolsillo, a veces se practica para lo que decide el Congreso de la Unión y entonces no le hacen observaciones, toman el proyecto de ley o decreto, que ya se supone que es ley, que ya no necesita sancionarse porque al no hacer observaciones queda sancionado y se lo guarda en el bolsillo, no se publica y no se puede ejecutar la voluntad del Legislativo.

Un antecedente se encuentra en la Constitución de 1843 en el artículo 60, dice: “Todas las leyes las publicará el Presidente de la República en la

forma acostumbrada, dentro de seis días de su sanción. Las demás autoridades políticas las publicarán dentro del tercer día de su recibo. Los decretos cuyo conocimiento corresponda a determinadas autoridades o personas, bastará que se publique en los periódicos del gobierno”. Se le imponía un tiempo para publicar la ley, lo que actualmente no se tiene, no se publica y no se puede ejecutar, y como en nuestro sistema constitucional el Presidente de la República no es sujeto de juicio político, esta violación a la Constitución no encuentra modo de reparación y es una violación grave.

Existe la opinión (está pendiente el que se concrete como un criterio de la Corte), de que el no publicar una ley que ya quedó sancionada puede ser controvertida a través de la controversia constitucional. La controversia tiene como finalidad hacer respetar la división de poderes, el hecho de que no publique la ley sancionadora, el Ejecutivo ¿puede considerarse como una violación al principio de división de poderes? Porque eso entraría que el Ejecutivo invadiera la esfera de competencia del Legislativo.

Si no publica la ley ya sancionada, ¿el Ejecutivo invade la esfera de acción del Legislativo? Ésa es la pregunta que la Corte no pudo llevar adelante, porque la controversia que tenía sobre el SUVA se sobreselló, pero que está ahí como una cuestión que debe resolverse en términos de cómo obligar a que el Ejecutivo, una vez que la ley es sancionada, la publique.

Es una desobediencia, pero en el sistema constitucional no tiene reparación, existe una iniciativa para establecer la posibilidad de que se fije un tiempo al Ejecutivo para que publique y si no lo hace que lo mande publicar el Congreso. Eso es lo que existe como proyecto de reforma.

El juicio político, al igual que el procedimiento de las leyes requiere la concurrencia de las dos cámaras, tiene como cámara de origen a la de Diputados, la otra no es propiamente cámara revisora, es el jurado de sentencia, el órgano que va a juzgar, mientras que la de origen actúa como órgano de acusación.

El juicio político surgió en 1982, con una reforma constitucional promovida por Miguel de la Madrid, que cambió todo el sistema de responsabilidades. El párrafo segundo del artículo 108 dice: “El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”, por ende, el Presidente es sujeto de declaración de procedencia pero no es sujeto de juicio político. Según el mismo artículo en su primer párrafo establece que sólo son sujetos de juicio político los miembros del Poder Legislativo Federal, los de Judicial Federal en el rango de miembros de la Suprema Corte de Justicia, los de la Administración Pública del Distrito Federal.

¿Qué debemos entender por delitos graves y del orden común? Las clasificaciones que se dan en derecho penal acerca de los delitos de orden común se están refiriendo a los delitos que están tipificados en los códigos penales locales, que es el fuero común. Si pensamos de esa manera, tenemos un grave problema, porque la delincuencia organizada y el narcotráfico serán delitos del orden federal, y si nos atenemos al texto de la Constitución así nada más, entonces no podríamos juzgar al Presidente de la República cuando fuese acusado por narcotráfico o cualquier delito grave de carácter federal.

La Constitución cuando se refería a delitos graves del orden común, estaba haciendo una clasificación distinta de los delitos que son cometidos por todo el mundo en contraposición a los delitos que son cometidos por los altos funcionarios de la Federación. La clasificación del delito común es contraria a la clasificación que se tenía de delitos oficiales. Con la reforma de 1982 desaparecieron los delitos oficiales y se convirtieron en causas de procedencia del juicio político, los antiguos delitos oficiales se volvieron causales del juicio político.

Tenemos que resolver cuál es el objeto y el efecto del juicio político, ya sabemos que el artículo 108 constitucional, en relación con el 110, nos precisa quiénes son los sujetos de juicio político.

Lo que motiva el juicio político es la realización de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y circunscribe las causas de juicio político para los locales: violaciones a la Constitución, a las leyes federales y manejo indebido de fondos o recursos federales. Esto significa que lo que llama actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, son distintas causas y sólo aplicables para los funcionarios federales, no para los de los estados.

La ley que regula lo correspondiente al juicio político y a su procedimiento en buena parte es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y dice "Sujetos, causas de juicio político y sanciones", y en su artículo 6 señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: 1.- El ataque a las instituciones democráticas. 2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal. 3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales. 4. El ataque a la libertad de sufragio. 5. La usurpación de atribuciones. 6. Cualquier infracción a la Constitución o las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. 7. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior. Y 8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de las Administra-

ción Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determina el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No basta que haya una violación grave a las garantías individuales, para que sea causal de juicio político, la violación debe ser sistemática, si es un solo acto podrá ser grave pero no sistemático y como consecuencia no dar pie al juicio político, y por otra parte en lo que se refiere a infracción a la Constitución, a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, los efectos sancionadores fundamentales tienen como propósito sancionar a los que incurran en responsabilidad y son los indicados en el artículo 110 constitucional: "las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones, de cualquier naturaleza en el servicio público", además de la separación si estuviere en funciones, es la inhabilitación para el ejercicio de la función pública por determinado tiempo.

Cualquier ciudadano tiene la facultad de iniciar el procedimiento de juicio político, según lo establece la Constitución en su artículo 109, primero debe ser bajo su responsabilidad porque está haciendo una imputación a la conducta de una persona, no se puede ser irresponsable cuando se hacen imputaciones falsas, también es indispensable que existan elementos de prueba que deban ser aportados por el denunciante. En ese sentido la denuncia que se presenta en términos de lo que establece la ley, es recibida por la Secretaría General de la Cámara, la Ley de Responsabilidades habla de presentar ante la Oficialía Mayor, después de la reforma a la Ley Orgánica nos encontramos en su transitorio tercero, fracción VII, que hace referencia a que todo lo que se refiere o haga referencia a Oficialía Mayor, se entenderá a la Secretaría General.

La denuncia no es un asunto que se presente en el Pleno, es presentado en la Secretaría General y debe ratificarse ante la misma, posteriormente la Secretaría General debe turnar el asunto a las comisiones que correspondan, en este caso a lo que llamamos la Subcomisión de Examen Previo. Los días que se le dan al denunciante para ratificar son días naturales, no hábiles, posteriormente pasa a la Subcomisión de Examen Previo, que sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, antes eran tres comisiones: de Gobernación y Seguridad Pública, Puntos Constitucionales y Justicia. Pero se entendía que eran dos nada más, y hubo la necesidad de resolver de las tres, cuáles dos iban a formar la Subcomisión de Examen Previo. Un acuerdo de la Conferencia resolvió el problema, pero ahora ha vuelto a surgir, dado que nuevamente hoy hay tres comisiones. En el momento de su instalación designaron a cinco miembros de cada una de ellas para que en reunión de sus presidentes y

en escrutinio por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicio político.

Para la declaración de procedencia, las peticiones para este procedimiento no van a la Subcomisión de Examen Previo, pasan a la correspondiente Sección Instructora, esta subcomisión tiene el exclusivo objeto de examinar la procedencia de las denuncias de juicio político. Una vez integrada la subcomisión y recibida la denuncia que ha sido presentada y ratificada, debe de determinarse si es o no el caso de iniciar el procedimiento de juicio político, previa revisión de los requisitos de procedencia de la denuncia.

El artículo 12, inciso c), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dice lo siguiente: “La Subcomisión de Examen Previo procederá en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2° de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7° de la propia Ley”. Así, no solamente se debe examinar si se aportan elementos de prueba idóneos, sino también si estos elementos y esta conducta imputada están vinculados con alguna causal de juicio político, y además, si tales elementos probatorios nos permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.

Es como en el caso de una averiguación previa, por eso es aplicable como norma supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, para supuestos de juicio político, porque es lo que dice la Constitución: “El cuerpo del delito y la probable responsabilidad”, de lo que debe seguirse el principio de legalidad estricta, y en este sentido, siguiendo el mismo principio que para los delitos, que dice que no hay pena sin delito, aquí no hay pena sin causa de juicio político.

Una vez que se ha examinado todos los elementos dentro del plazo establecido, se determinará si es o no procedente iniciar, radicar el juicio y si se considera conveniente entonces se remite el asunto a la Sección Instructora, para que actúe como si fuera un Ministerio Público y pueda presentar la acusación o lo que llamaríamos en el derecho procesal penal la consignación ante el juez, que en este caso va a ser el Senado de la República. Pero sólo hasta entonces cuando pasa este punto de revisión que se llama Subcomisión de Examen Previo, es que se inicia propiamente el juicio político.

Puede ser que los elementos probatorios aportados no sean suficientes, en este caso, la propia ley prevé la posibilidad de que se presenten pruebas supervenientes.

Y la Subcomisión de Examen Previo termina ahí su función, diciendo es procedente o no es procedente la denuncia, no dice es procedente el juicio político o no es procedente, eso lo tendría que declarar en todo caso al final, después de hacer su investigación la Sección Instructora.

En la ley se señalan los pasos procesales que se dan con posterioridad, hay una fase de instrucción propiamente, porque se trata de un enjuiciamiento y esta es una función que podríamos nosotros calificar como función materialmente jurisdiccional, aunque formalmente legislativa o parlamentaria. Esto implica que el acto es un acto jurisdiccional, porque bajo la existencia de una controversia o diferendo, se aplica la ley al caso concreto para resolverlo, a diferencia de un acto administrativo, en el cual hay una aplicación de la ley al caso concreto, pero no hay controversias, no hay litigio, no hay diferendo.

Dos elementos para concluir esta parte, cuando se trata de las autoridades locales, que son sujetos de juicio político, el efecto de la resolución es de consideración de sus legislaturas locales, no vincula, porque si le dieran efecto, se alteraría el sistema constitucional federal, invadiendo un ámbito del poder público, la esfera del otro, y restando la autonomía que corresponde a cada una de las entidades federativas, a cada uno de los estados.

¿Cuál es el objeto que tiene la declaración de procedencia? No es juzgar al servidor público por la conducta que se le atribuye, es valorar la pertinencia, la conveniencia de que se le retire al servidor público la protección que le da la propia Constitución, es para que no sea aprehendido y sujeto a proceso penal ante el juez, una vez que ya se tienen las llamadas condiciones para presentar la consignación y para dictar, probablemente, el auto de formal prisión, o el auto de sujeción a proceso.

Por eso la declaración de procedencia requiere que estén cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, sea que la petición la haga un ciudadano o la haga el Ministerio Público, o la condición para iniciar esta actuación parlamentaria es que se encuentren cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, que conforme al párrafo segundo del artículo 16 constitucional dice: "No podrán liberarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia o querrela, de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado".

Debe haber elementos que acrediten la conducta y la probable responsabilidad del denunciado, nada más que se requiere que esa acreditación

de los elementos del delito que se le ha imputado provengan del Ministerio Público, con independencia de que quien pida sea el particular o la propia autoridad ministerial, si no se da esta condición no hay procedencia.

El efecto de la declaración de procedencia es privarle de la protección para que sea juzgado, hay otros sistemas constitucionales que protegen la libertad de determinados servidores públicos pero no impiden el enjuiciamiento, por ejemplo, el caso de la legislación italiana no impide el enjuiciamiento, lo que impide es la aprehensión hasta que no se resuelva por el órgano respectivo, si es o no conveniente quitarle la protección. Nuestro sistema lo que impide es que inicie el enjuiciamiento y por lo tanto congela la actuación procesal hasta la averiguación previa, hasta las actuaciones del Ministerio Público, para saber si existe o no probable responsabilidad y si hay elementos del cuerpo del delito. Cuando termina la protección constitucional, continúa el procedimiento y el ciudadano que ha sido imputado de delito, tendrá a su disposición todos los medios de defensa.

Hay sujetos como el Presidente de la República que solamente puede ser enjuiciado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

¿Qué entendemos por graves? Tendremos que atenernos a lo que dice el Código Penal respectivo de lo que es delito grave o podría ser como antiguamente, calificación del órgano legislativo de si es grave o no con independencia de que así estuviere calificado por la legislación penal. Puede ser grave en función del bien jurídico tutelado, por el tipo penal o grave en función del efecto de la conducta sobre la función pública y sobre la situación concreta que ha afectado el impacto social que tiene para la función que está desempeñando aquel sujeto que ha sido imputado de la conducta delictiva, en el caso del Presidente de la República. En los demás casos no debe haber gravedad, simplemente debe haber delito.