

Apuntes legislativos



ALFREDO DEL VALLE ESPINOSA
1954 • 2006

En memoria

Alfredo del Valle Espinosa (1954-2006)



ALFREDO DEL VALLE ESPINOSA
APUNTES LEGISLATIVOS
1954 • 2006

JUNIO DE 2006

ÍNDICE

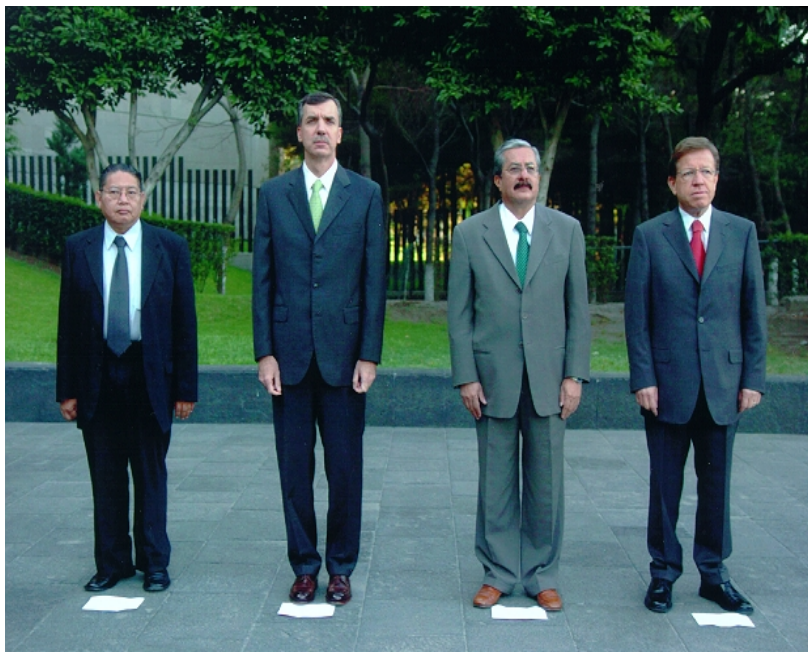
	Página
Introducción	
Jorge Moscoso Pedrero	11
Presentación	
Adolfo Jiménez Aldana	15
En memoria	21
El hermano, el amigo, el guía	
María Dolores del Valle Espinosa	23
A mi maestro con afecto	
Edgar A. Aranzueta Montiel	27
Alfredo, el jurista sabio	
Rosa Albina Garavito Elías	29
Alfredo del Valle Espinosa, <i>in memoriam</i>	
Raciel Garrido Maldonado	33
<i>In memoriam</i>	
Jorge González Chávez	35
Participación constructiva	
Francisco Luna Kan	39

	Página
Del silencio y la reflexión	
María de los Ángeles Mascott Sánchez	41
Hoy he perdido a un amigo	
Marco Antonio Pérez de los Reyes	45
Para Alfredo, ¡con coraje!	
Pedro Rivas Monroy	49
Adiós al amigo, en memoria de Alfredo del Valle	
Jorge A. Villamil Rivas	53
De la tesis profesional y otras publicaciones	57
Cambios en la legislación laboral secundaria (1986)	59
Segundo informe de gobierno. Seguridad y justicia (1996)	79
Indefensión y auge de la criminalidad (1997)	83
Política represiva, no de seguridad (1997)	91
Del estado de derecho al estado de terror (1997)	95
Revisión de la impartición de justicia	97
Las facultades del Congreso en materia hacendaria	101
Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación	
Módulo V: Derecho Procesal Legislativo (Septiembre-octubre de 2001)	133
1a. Sesión, 25 de septiembre de 2001	135
2a. Sesión, 27 de septiembre de 2001	157
3a. Sesión, 2 de octubre de 2001	177
4a. Sesión, 4 de octubre de 2001	197
5a. Sesión, 9 de octubre de 2001	215

	Página
Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación	
Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo	
(Agosto-septiembre de 2002)	237
Sesión del 29 de agosto de 2002, Clase 1 de 6	239
Sesión del 3 de septiembre de 2002, Clase 2 de 6	251
Sesión del 5 de septiembre de 2002, Clase 3 de 6	265
Sesión del 10 de septiembre de 2002, Clase 4 de 6	279
Sesión del 12 de septiembre de 2002, Clase 5 de 6	291
Sesión del 17 de septiembre de 2002, Clase 6 de 6	299
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)	309
Curso-Taller “El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados”	
(Marzo de 2004)	331
Sesión del día 17 de marzo de 2004	333
Sesión del día 22 de marzo de 2004	361
El estatuto de los parlamentarios. Su definición, finalidad y alcances	
(24 de marzo de 2004)	393
Taller sobre Parlamento Indígena organizado por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura	
(12 de julio de 2005)	403
Conferencia Magistral en la UAM-X	
La trascendencia del poder legislativo en la elaboración de políticas públicas	
(10. de marzo de 2006)	415



Lic. Alfredo del Valle Espinosa
*En su carácter de Secretario de Servicios Parlamentarios
de la Cámara de Diputados*



Ceremonia de izamiento de la Bandera
Explanada del Palacio Legislativo de San Lázaro

Introducción

Por Jorge Moscoso Pedrero

AÚN EN vida, le propuse a Alfredo que trabajásemos la edición de un libro, que recopilara los cursos que había impartido, las conferencias y otros escritos que seleccionados podrían dar pie a una buena publicación. Por diversas razones no pudimos concretar la idea, y ahora, sin su autorización, pero en su homenaje, he reunido algunos materiales que he debido seleccionar dando énfasis a su actividad parlamentaria, ya que los últimos años de su vida los entregó a la Cámara de Diputados.

Alfredo era obsesivo por el trabajo, pensaba que en su mente había un centro de control de mando, mediante el cual observaba las actividades que habría de desarrollar cada una de las áreas bajo su responsabilidad, y cada lunes organizaba las actividades de la semana, ordenaba las tareas que a cada quien correspondían y les daba seguimiento diario.

Estaba atento a los detalles, era el primero en llegar a la oficina, y, sin dar tregua alguna, pedía atender cada uno de los pendientes; llamaba a su oficina a cada uno de sus colaboradores, ordenaba las tareas y pedía informes de las actividades realizadas, se asomaba a las oficinas para verificar los horarios de entrada o mediante el teléfono llamaba a las áreas a fin de verificar la presencias de los funcionarios.

A todos les indicaba las actividades a realizar conforme al Programa Operativo Anual y a los Objetivos Estratégicos establecidos, daba seguimiento puntual al Diagnóstico Administrativo Parlamentario y a cada una de las actividades que le correspondían como Secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara.

Atendía las reuniones de la Junta de Coordinación Política, de la Mesa Directiva y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; ponía atención a la elaboración del orden del día de las

sesiones del pleno y en la publicación por parte de la Gaceta Parlamentaria de las iniciativas de los legisladores.

Consideraba que los servicios parlamentarios para atender las actividades legislativas deberían ser profesionales, que el poder legislativo tenía un nuevo papel en la vida del país que exigía dotar a los diputados de mayores herramientas técnicas y científicas para el desarrollo de sus tareas, por lo que resultaba indispensable mejorar y fortalecer las actividades de investigación.

Para lo anterior, planteaba la necesidad de fortalecer las actividades de control de la Cámara a través de las comisiones y que éstas fortalecieran su papel con el apoyo de los Centros de Estudio e Investigación; consideraba conveniente que los Centros de Estudio guiaran sus actividades conforme a la Agenda Legislativa convenida por los grupos parlamentarios y los órganos de gobierno, consideraba necesario definir con mayor precisión las facultades y obligaciones de los Comités de los Centros, así como las actividades de investigación a realizar.

Creía y defendía la necesidad de que la información de las actividades de la Cámara fueran públicas, por ello propició que la página de Internet diera cuenta de las actividades que se realizaban día con día, información que antes era inaccesible ahora es abierta; la imparcialidad, profesionalismo, institucionalidad y pluralidad fueron ejes de su actuar cotidiano, debía atenderse por igual a los diputados sin importar el partido a que pertenecieran; consideraba conveniente unificar en una sola base de datos la información parlamentaria para facilitar las búsquedas.

Como Secretario de Servicios Parlamentarios le preocupaba la imagen que el Congreso tenía ante la sociedad, el que se careciera de canales permanentes de comunicación de los diputados con la ciudadanía, el que la mayoría de los legisladores no estudiara a fondo las iniciativas, muchas de las cuales eran aprobadas al vapor y sin análisis riguroso de los impactos jurídicos, sociales y económicos.

Era partidario de revisar, para mejorar y modernizar, los procesos legislativos y las prácticas parlamentarias; coincidía con quienes proponían la necesidad de replantear y fortalecer las actividades de control y fiscalización de las comisiones, veía indispensable fortalecer el apoyo técnico jurídico para la presentación de dictámenes, era partidario de abrir más la información del trabajo en las comisiones y de establecer mecanismos para que ciudadanos, académicos investigadores e instituciones tuviesen acceso a la información.

Veía con preocupación que se ponía poco interés en la organización del archivo general de la Cámara, pensaba en su modernización mediante

anaqueles mecánicos y digitalización documental, consideraba necesario que el servicio de bibliotecas estableciera un servicio especializado en información parlamentaria en las instalaciones de San Lázaro y que la instalación de Tacuba se encargara del servicio al público. Promovió el inicio de la Biblioteca virtual.

Alfredo tenía miles de ideas para mejorar el servicio, nunca estaba quieto ni conocía reposo; era perfeccionista y muchas veces intransigente y exagerado en sus momentos explosivos, sin embargo, atrás de las espigas como escribe un compañero nuestro, había un hombre bondadoso y generoso del que yo en lo personal mucho aprendí.

Espero que esta recopilación sirva para no solamente dejar testimonio del pensamiento de Alfredo del Valle Espinosa, si no que sea útil para quienes continúan practicando y estudiando el derecho parlamentario.

Espero, Alfredo, me disculpes el atrevimiento de que sin tu consentimiento, presentemos esta publicación, pero no había de otra, te pregunté y no me contestaste, por lo que entendí tu consentimiento tácito.

Presentación

Por Adolfo Jiménez Aldana

EL 3 DE septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la que significó un cambio sustancial por lo que se refiere a la administración interna de la Cámara de Diputados, al prever la existencia de una Secretaría General, con una delimitación precisa de sus competencias y funciones, y a la que estarían adscritas una Secretaría de Servicios Parlamentarios y una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, estableciendo con ello una área específica encargada de coordinar la prestación de los servicios de apoyo parlamentario y otra de prestar los servicios meramente administrativos, también con funciones y atribuciones perfectamente reguladas y fijadas en la Ley.

Las tres Secretarías sustituyeron a las viejas figuras del Oficial Mayor y del Tesorero, cuyas atribuciones y funciones nunca estuvieron definidas en el Reglamento para el Gobierno Interior, en la primera Ley Orgánica del Congreso General de 1979, ni en sus reformas de 1994, lo que provocó una administración altamente tradicional y discrecional.

Con esos tres novedosos pilares, se pretendió dotar a la estructura administrativa de una mayor institucionalidad, al establecer como principios y criterios de su actuación los de la legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad y eficiencia en la prestación de sus servicios para el mejor cumplimiento de las funciones legislativas, considerándose incluso la introducción del servicio profesional de carrera.

Así, con fundamento en la nueva Ley, el 2 de diciembre de 1999 se sometió a consideración de la Cámara de Diputados el acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a fin de designar al Secretario General, a los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, al Coordinador

General de Comunicación Social, a la Contralora Interna y al titular de la Coordinación General de Servicios Financieros, mismo que fue aprobado por 296 votos en pro, 96 en contra y 10 abstenciones, es decir, por la mayoría calificada requerida para el efecto.

Acto seguido, el entonces Presidente de la Mesa Directiva, Dip. Francisco José Paoli Bolio, informó que a las puertas del Salón de Sesiones se encontraban los ciudadanos cuyos nombramientos acababan de ser aprobados, y designó una comisión para introducirlos y acompañarlos a rendir su protesta de ley ante el Pleno.

Puestos todos de pie, el Presidente preguntó: *“¿Protestan desempeñar leal y patrióticamente los cargos de Secretario General, Secretario de Servicios Parlamentarios, Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, Coordinador General de Comunicación Social, Contralora Interna y titular de la Coordinación General de Servicios Financieros de la Cámara de Diputados, respectivamente, que se les han conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”*, y los funcionarios nombrados respondieron al unísono: *“Sí, protesto”*. Entre ellos se encontraba precisamente el licenciado Alfredo del Valle Espinosa, quien protestaba así como el primer Secretario de Servicios Parlamentarios en la historia de la Cámara de Diputados. Era su primer día en el cargo y nadie imaginaba que lo ocuparía hasta el último día de su vida.

El licenciado Alfredo del Valle duró en el encargo desde ese 2 de diciembre de 1999 hasta el 16 de abril de 2006, esto es, desde el tercer año de ejercicio de la LVII hasta el tercero de la LIX Legislaturas: 6 años, 4 meses y 14 días en los que lo desempeñó “leal y patrióticamente”, tal como lo había protestado, dedicando prácticamente todo su tiempo a servir con responsabilidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Hombre recio, exigente y perfeccionista, meticuloso en su trabajo y conocedor profundo del derecho, historia y procedimientos parlamentarios, no cejó ni un momento en su esfuerzo por dotar al área de su responsabilidad de un mayor profesionalismo, a pesar de que la decisión de instrumentar el servicio de carrera quedó postergada.

Durante su gestión hizo escuela. Formó cuadros. Promovió incansablemente la capacitación legislativa y parlamentaria, participando él mismo en cursos, diplomados y seminarios, convencido de que era la mejor manera de fortalecer al órgano de la representación popular por excelencia.

Orientó y enseñó con sabiduría y a veces con firmeza extrema al personal bajo su mando. Reconoció y estimuló el trabajo de quienes conside-

ró lo realizaban de forma comprometida e institucional, y no dudó en motivarlos a descubrir, explorar y explotar sus potencialidades.

Servidor público entregado a la institución, el maestro Alfredo del Valle creía a pie juntillas que si las leyes no son privativas, sino generales, impersonales y abstractas, la actividad del poder encargado de crearlas, esto es el Legislativo o Parlamento, y hasta el proceso mismo de su creación, debían ser visibles, estar abiertos a la luz pública, al examen, crítica y escrutinio de la opinión pública. Reconocía que todos los ciudadanos tienen el derecho a saber las razones, motivos y circunstancias por las que se ha establecido una ley.

Más aún, dado que ésta es producto de las discusiones, deliberaciones y consensos de un órgano colectivo y de sus instancias auxiliares, las comisiones, y no de una voluntad personal que la impone, es menester que la ciudadanía conozca, no sólo los debates parlamentarios, sino lo más posible de la actividad parlamentaria. Por ello, diseñó estrategias y abrió diversos espacios de publicidad de los actos y de la información generada por la Cámara de Diputados, no sólo en acatamiento a las disposiciones normativas en la materia, sino sobre todo porque sabía que en un auténtico estado democrático de derecho, la visibilidad en el ejercicio del poder representa el fundamento principal de su legitimidad.

En el tiempo que se desempeñó como Secretario, logró llenar múltiples vacíos y vencer muchas resistencias, imprimiéndole sentido a los servicios de apoyo parlamentario y alentando una nueva filosofía entre quienes los prestan. Su fallecimiento, ocurrido el 16 de abril de 2006, dejó pendientes muchos de sus proyectos.

Este libro compila sólo algunos textos y participaciones del licenciado Alfredo del Valle Espinosa, que permitirán al lector aproximarse a sus ideas, reflexiones y preocupaciones como estudiante, investigador, académico y servidor público, y como conocedor del derecho laboral, del derecho económico, de los derechos humanos, del derecho penal y del derecho parlamentario, rama esta última que hizo foco prioritario de su pensamiento y atención hasta los últimos momentos de su existencia.



ALFREDO DEL VALLE ESPINOSA
APUNTES LEGISLATIVOS
1954 • 2006

JUNIO DE 2006



Alfredo del Valle Espinosa
(1954-2006)

En memoria



Mensaje del Secretario de Servicios Parlamentarios en el acto de entrega del acervo bibliográfico de la OCDE a la Biblioteca de la Cámara de Diputados

7 de diciembre de 2005

El hermano, el amigo, el guía

Por María Dolores del Valle Espinosa

Lo que una vez disfrutamos, nunca lo perdemos. Todo lo que amamos profundamente se convierte en parte de nosotros mismos.

Hellen Sélter.

HABLAR DE Alfred, como le decía de cariño no me cuesta trabajo, pero enhebrar las palabras con certero garbo, como solía hacerlo él, sí.

Lo primero que se me ocurre es que nunca llegamos a conocernos y, sin embargo, nos entendíamos tanto, ya que él, desde niño, fue muy reservado; aprendí, desde entonces, a respetar su forma de ser sin que este significase una falta de amor o de atención.

Mis pensamientos van de un lugar a otro queriendo ubicar rincones pisados alguna vez, ideas, miradas, hechos marcados por él desde mi infancia hasta mi mayoría de edad.

Nuestra familia era humilde y de las llamadas “extensivas”, donde no sólo estábamos nosotros, sino los abuelos, tíos, primos y demás, por parte de mi padre. Vivíamos en la escuela Primaria Basilio Vadillo, donde mi tío Javier era conserje.

Uno de los recuerdos que viene a mi mente es en el año de 1968; cuando el movimiento estudiantil estaba en pleno apogeo, Alfred cursaba el primer año en la secundaria diurna número 59 “Club de Leones de la Ciudad de México”, y un grupo numeroso de estudiantes se dio cita frente a la institución; mi abuela Lola al enterarse de esto, se movilizó para hablar con el director de la escuela adjunta a fin de que le permitiera a mi hermano brincarse la barda y encontrarse con mi madre y conmigo, quien, preocupada, le gritó: ¡Alfredo! ¡Alfredo!, no sé cuánto tiempo pasó, pero al ver a mi hermano con su uniforme color caqui brincándose la cer-

ca, mi corazón y el de mi mamá volvió a su lugar, y es que conociendo a mi hermano con sus ideas claramente definidas de justicia, cualquier cosa podría pasar.

Unos días después, mi madre, Alfredo y yo nos dirigimos al zócalo de la ciudad de México, que estaba rodeado de militares; el rostro de ella denotaba desconcierto y, en contraste, Alfred, lleno de contento, me dijo fui elegido entre muchos estudiantes por mi buenas calificaciones a participar en una tabla gimnástica que va a dar la bienvenida a los atletas participantes en la olimpiada.

Mi compañero de juego y travesuras no lo fue, porque le dedicó mucho tiempo al estudio, pasaba largas horas en la biblioteca de la escuela donde vivíamos, y los momentos que lo vi fuera de ese lugar era en el jardín, donde le gustaba caminar y cortarle ramas a los arbustos, o haciendo de director de orquesta cuando ponía el disco de Blas Galindo y escuchaba “Sones de mariachi”.

En 1972 hace el examen para ingresar a la preparatoria; la familia extensiva se separa, al solicitar mi tío Javier su cambio, y entonces los demás tuvieron que buscar su propio espacio. Nuestro padre, quien trabajaba como auxiliar de intendencia en una escuela, solicita una conserjería y le conceden la de la Escuela Primaria Presidente Miguel Alemán, que se encuentra en el Eje Central cerca de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Alfred decide irse a vivir a la escuela junto con dos de mis tías y un primo, mientras nosotros nos quedamos en un pequeño espacio que la tía de un amigo de mi papá nos rentó. Nuestros caminos se separan y sólo nos veíamos de vez en cuando para saludarnos y saber cómo estábamos.

La algarabía llega cuando la familia cuando termina la preparatoria, porque hasta entonces nadie había logrado lo que él hizo y con muy buenas calificaciones; pero la emoción es mayor cuando dice que va a estudiar la licenciatura en Derecho porque tener un abogado en la familia era lo deseado y muy importante.

Nuestros caminos se encuentran con más fuerza al apoyarme para hacer mi examen de ingreso al bachillerato, no le agradó que me haya tocado el Colegio de Ciencias y Humanidades, y hace el intento por cambiarme a la preparatoria donde él fue, por lo que asistimos al plantel, sus maestros lo recibieron con mucho agrado, todos me dijeron que era una persona muy inteligente, lo que me hizo sentir como un pavo real.

A partir de esa fecha cualquier duda que tuviera la comentaba con él, me atendía con paciencia, pero era enérgico cuando no acataba sus indicaciones, le molestaba que perdiera el tiempo en cosas sin importancia. El hábito y gusto por la lectura es una de las enseñanzas que me dejó. No sólo

me orientó en la elección de mi carrera profesional sino también me compró muchos de los libros que necesité.

Respetó mis decisiones, sobre todo cuando me case; al avisarle de mi embarazo, se emocionó tanto que me compró mucha ropa para mi hija, y así año con año la hacía de Santa Claus y Rey Mago.

Me enseñó que las cosas se ganan con estudio, esfuerzo y dedicación, y nada es regalado, y sobre todo que era muy importante el respeto de los derechos y preferencias de los demás.

Con él incursione en el ámbito político electoral, compartiendo la lucha por la libertad con la esperanza de llegar a contar con una sociedad basada en la igualdad y la justicia, sin discriminaciones ni privilegios.

Cuantos capítulos le faltaron por escribir, porque lo apartaron bruscamente de mi vida, pero hay algo que no podrán quitarme nunca, sus enseñanzas, su amor, su sonrisa, su tiempo y todo lo que aprendí de él, ahora es eternidad, es infinito, seguirá siendo mi hermano mayor, mi amigo y mi guía.

A mi maestro con afecto

Por: Edgar A. Aranzueta Montiel

ALFREDO DEL Valle, estimado licenciado, jefe y amigo, aprovechándome del homenaje que te preparan para dejar testimonio de tu contribución a la modernidad del poder legislativo en este país, me he permitido expresarte algo que no te comenté nunca, no por falta de confianza o algo por el estilo, simplemente no se había presentado la oportunidad, por eso no dejo pasar este momento.

Hay cosas que uno nunca podrá entender, una de ellas es comprender que ya no regresarás, siempre te consideré todo un personaje, fueron poco más de cinco años ininterrumpidos los que trabajamos muy estrechamente, de una manera muy intensa y desgastante, pero siempre se hicieron bien las cosas, siempre tuviste ese don de saber dirigir atinadamente todo este inmenso barco.

Recuerdo que en el mes de febrero del año 2001, durante la LVIII Legislatura fue cuando me incorporé a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, y dos meses después tuve la oportunidad de colaborar contigo directamente. Hoy simplemente quiero decirte que no olvido esos años de gran actividad y aprendizaje, a partir de ese momento, las experiencias fueron innumerables, las juntas, las sesiones, sus preparativos, el despacho de documentos, trabajar sábados y domingos, presentar informes y reportes, dejar de comer, pasar navidad y año nuevo aquí, hasta atender de paso tareas administrativas, con el personal y toda la carga de responsabilidad que tenías en la espalda, pero una virtud que tenías era esa capacidad para encontrar el camino que resolvía cada asunto, en el fondo eso es lo que más te admiraba.

El universo de personas que laboran en esta Institución, todas sin excepción reconocían tu calidad profesional, académica y algo muy importante, la honestidad con que te manejaste siempre; la sencillez y austeridad de tu conducta, eran tu imagen al exterior.

Al interior de esta oficina, realmente fuimos pocas las personas que te conocimos un poco más; al hombre tenso, perfeccionista, detallista, eno-

jón y exigente, desde las nueve de la mañana hasta la media noche o más, eso era casi a diario. Difícil será olvidar esos días en que uno llegaba tarde y manifestabas fuertemente tu enojo, los regaños por cometer algún error ortográfico, mucho menos los casi infartos que te daban cuando algún diputado nos hacía alguna observación, con o sin razón.

Tu carácter explosivo y esa terquedad por la perfección, fueron cosas que me costó entender e intentar ajustarme a ellas, hoy valoro esa disciplina que ciertamente a todo tu equipo cercano contagiaste para ayudarte a cumplir con tu encargo.

Siempre me pregunté por qué nunca te cansabas, por qué nunca te permitías hacerlo, por qué ese mal humor, nunca vacaciones, poca diversión, la única pasión no laboral y que te conocí fue la buena comida. Cierto estoy que el trabajo te absorbió totalmente, incluso tu salud llegó a verse afectada, pero creo que dejaste ir momentos que no alcanzaste a recuperar.

Hoy día, recuerdo que poco antes de tu partida, me dijiste en dos ocasiones; ya no estaré aquí la próxima legislatura porque me siento muy cansado; en una segunda ocasión me confiaste que ya estabas en vísperas de cambiar de aires, que considerabas que tu ciclo aquí había terminado y añorabas un merecido descanso y regresar a la Universidad como catedrático, incluso comentaste que te irías a Acapulco por lo menos dos meses para recargar tus energías y tu salud. Esto último, lo platicábamos mientras nos dirigíamos a la última reunión a la que fuimos juntos, fue el 5 de abril. No había marcha atrás, tu partida estaba anunciada.

Quiero agradecerte la oportunidad que me brindaste para colaborar en tu equipo, en verdad aprendí mucho bajo tu dirección, gracias por tu amistad y tus consejos, porque fuera de esa faceta de jefe, eras un gran tipo, común y agradable.

Gracias de todo corazón por tus enseñanzas y consejos a lo largo de cinco años.

Espero que donde te encuentres, te la pases mucho mejor que aquí.

EAAM

Alfredo, el jurista sabio

Por Rosa Albina Garavito Elías

CONOCÍ A Alfredo del Valle Espinosa en 1991. Alguien me lo presentó en su pequeña oficina de asesor del PRD en la Cámara de Diputados. Me llamó la atención su escritorio vacío de papeles, también su aspecto hosco y su mirada penetrante. En ese primer encuentro percibí en él algo de profunda inteligencia y sobria dignidad. No me equivoqué.

Iniciaba la LV Legislatura y con ella la segunda parte del sexenio de Carlos Salinas. Con su tristemente célebre “ingeniería electoral”, el PRI había logrado recuperarse de su no reconocida derrota de 1988. Gracias al fraude cibernético, los votos por el PRI en 1991 se multiplicaron como conejos en la chistera de un mago. Fue así como el flamante PRD llegó a la Cámara de Diputados con apenas el 8.1% de los votos, esto es con 40 curules. Ni tardo ni perezoso, Salinas aprovecharía esa tramposa recuperación priísta y su alianza histórica con el PAN, para hacer de la Cámara de Diputados la ventanilla de trámites de las reformas que legalizaron el vuelco estructural que dio al país. Fui durante dos años la Coordinadora del PRD al que le tocó lidiar con la avalancha de las iniciativas del ejecutivo. En aquellas largas jornadas en que se aprobó la contrarreforma al 27 constitucional, algunos de nuestros compañeros dijo que parecíamos “pájaros en eclipse”; porque efectivamente, acuartelados como estábamos en el recinto legislativo, ya no sabíamos si era de día o de noche.

Y a pesar de la mayoría aplastante de PRI y PAN, el PRD dio esa y otras batallas más con propuestas viables y con argumentos sólidos. Ganábamos el debate aunque perdíamos la votación. Y detrás de esos innumerables triunfos de la razón que la derecha representada por el PRI y el PAN nunca reconoció, estuvo siempre presente Alfredo del Valle Espinosa con su brillante, precisa y oportuna asesoría. Siempre pensé que era un jurista sabio. Después me dí cuenta que no nada más era una opinión personal, sino un hecho reconocido por todos quienes tuvimos la oportunidad de conocer y compartir su trabajo, además del privilegio de aprender de él..

En aquella LV Legislatura, Alfredo del Valle no solamente nos ayudó a resistir la andanada de reformas, sino también a trazar caminos para el futuro. Quizá pocos recuerden que hace 15 años los procesos electorales estaban controlados en todas sus fases por el gobierno. Gracias a ese sistema, el PRI no sólo gozaba de la legitimidad social que le otorgaba el control corporativo de las organizaciones sindicales –el mismo que ha refuncionalizado el PAN en el gobierno–, sino también de una artificiosa legalidad electoral. Por fortuna, el movimiento democrático iniciado en 1988 no cesó en su vigoroso reclamo de lograr el respeto al voto ciudadano. Fue así como se iniciaron las batallas por la reforma electoral; reforma que por las resistencias del PRI, del PAN y del gobierno, se dio de manera gradual hasta que finalmente, en 1996, se logró arrancar de manos del estado el control de las elecciones. El equipo de trabajo que formamos en aquel PRD para elaborar la propuesta del PRD en materia electoral –por cierto presentada en tribuna por Jorge Moscoso– puede estar muy orgulloso de las semejanzas de dicha propuesta con el Cofipe vigente. Y por supuesto Alfredo del Valle colaboró en ella de manera relevante.

Pero Alfredo no sólo estuvo presente en los trabajos de aquella y otras legislaturas. Más tarde, cuando el PRD empezó a perder el rumbo por su pragmatismo electoral, a Alfredo le tocaron arduas jornadas en la Comisión de Garantías y Vigilancia para hacer prevalecer la norma estatutaria del partido. Hacer del PRD un partido de ciudadanos libres, fue una de sus grandes batallas. Cuando decidí participar en la discusión estatutaria del VIII Congreso Nacional del PRD, como siempre de manera generosa encontré en Alfredo la colaboración necesaria para hacer las propuestas pertinentes que lograsen hacer del PRD un partido democrático. Muchas de esas propuestas se aprobaron en la comisión, y después en la plenaria del Congreso. Se aprobaron, sí, para inmediatamente tirarlas al cesto de la basura.

Sumergido como estaba en su desempeño como Secretario de Asuntos Parlamentarios de la Cámara de Diputados; nunca regateó el tiempo a fin de compartir análisis y preocupaciones sobre la marcha del país y del PRD. Era en mí un privilegio contar siempre con su opinión de abogado comprometido con la verdad y la justicia. Siempre me maravilló la manera en que escudriñaba el texto de nuestra Carta Magna y de las leyes, para encontrar ese espíritu del legislador que vela por la salvaguarda del pacto social, por la preeminencia del interés público sobre el privado, del interés nacional sobre el particular. En Alfredo nunca hubo duda alguna de que la Constitución es el documento primigenio que haga valer la soberanía del pueblo como fuente irreductible del poder, y a la Nación como propietaria originaria de los recursos naturales. En boca de Alfredo, quedaba muy claro que el estado tiene la obligación de ser el garante de los derechos sociales y del bienestar del pueblo. En fin, hablar de leyes con Alfredo le permitía a uno soñar con ponerlas al servicio de la justicia y de la construcción de un mundo mejor. Ojalá que sus alumnos hagan crecer

esa herencia de sabiduría que Alfredo les dejó. Porque en este país hacen falta muchos abogados como Alfredo.

Apenas iniciada la batalla para desaforar y enjuiciar al entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador; Alfredo me explicó de manera sencilla y clara que no se llenaban los requisitos del procedimiento de desafuero en tanto no había pena para el delito del que se acusaba a AMLO. Y efectivamente así fue. Pero también me dijo que por su compromiso con la Cámara de Diputados él no podía dar su opinión al Jefe de Gobierno.

Fue esa manera de honrar la objetividad, la imparcialidad y el profesionalismo en sus funciones como Secretario de Asuntos Parlamentarios, lo que seguramente le ganó el reconocimiento y el aprecio de los legisladores de los diversos grupos parlamentarios. Por eso pienso que la mejor forma de honrar la memoria de Alfredo del Valle es continuar con la ruta del trabajo institucional que marcó en esta Cámara de Diputados, para hacerla efectivamente parte de un poder republicano, autónomo e independiente.

Y también pienso que Alfredo no sólo deja un gran vacío en nuestros afectos personales, sino también un gran hueco para continuar en la ardua tarea de seguir abriendo espacios y consolidar la democracia en nuestro país; esa tarea a la que de manera generosa dedicó su fructífera vida.

México, D. F., 4 de mayo de 2006

Alfredo del Valle Espinosa, *in memoriam*

Por Raciél Garrido Maldonado

NO MORIRÁ el recuerdo del amigo, del maestro. No morirá la voz que lo llama. Porque uno tiene derecho a creer que alguien está donde su presencia es convocada a existir, a volver a vivir con el pensamiento, en nuestro pensamiento.

Dijo el poeta peruano César Vallejo: *Hay golpes en la vida tan fuertes, golpes como del odio de Dios*. Eso ha sido la partida de Alfredo del Valle Espinosa. Un golpe descomunal.

No he venido yo a decirles lo grande que ha sido nuestro compañero y amigo. Él lo supo a tiempo, nosotros también, y no será éste un recuento de cumplidos y reseñas tardías. Los buenos recuerdos han de ser el mejor homenaje.

Conoci a Alfredo del Valle Espinosa en 1976, cuando coincidimos en la División de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, al ingresar, ambos, al llamado *Cuerpo de tutores*. Teníamos la tarea de coadyuvar en el diseño *y* estrategias de la modalidad de la educación abierta y a distancia para cursar la carrera de licenciado en derecho.

Fue nuestra coincidencia, también, en el gusto por el derecho y la economía, lo que nos hizo relacionarnos para elaborar el material metodológico en el que trabajaran los alumnos en las asignaturas de Historia del pensamiento económico, Teoría económica y Derecho económico.

Fueron días en los que con verdadero entusiasmo y, dada la previa capacitación que habíamos recibido en materia pedagógica y en las técnicas didácticas, pudimos intercambiar puntos de vista para elaborar, ya las guías de aprendizaje, ya los instrumentos metodológicos o los famosos manuales.

Desde entonces, y debido a estas comunes tareas, se formó entre nosotros una sólida amistad, basadas, de mi parte, en el respeto, reconocimiento y admiración hacia la firme formación académica y cultural de Alfredo del Valle Espinosa.

Alfredo cursaba, en esos días, si mal no recuerdo, las carreras de Economía y Derecho, y hasta donde sé, ya había hecho estudios de Ciencias Políticas.

Alfredo del Valle realizó una trascendente labor en la División de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho de la UNAM, ya que, amén de sus tareas diarias en el ámbito de la docencia y la administración, publicó varios instrumentos metodológicos, entre otros: Sociología jurídica, Teoría económica, Introducción al estudio del derecho, antologías, y las revisiones a los planes y programas de estudio de la carrera.

Además de su participación en estas tareas, Alfredo del Valle fue un destacado luchador social, puesto que nunca dejó de asesorar y participar activamente en diversas organizaciones políticas, como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Alfredo del Valle fue un hombre generoso, siempre dispuesto a tender la mano a todo aquel que se le acercara, para pedirle una opinión jurídica, política o económica, puesto que él supo conjugar estos tres aspectos; o para degustar una plática que, seguro, enriquecedora resultaría siempre.

La ciudad de México, y en especial la evolución democrática de ésta, le debe mucho a Alfredo del Valle, pues él colaboro en la instauración y consolidación de los órganos administrativo y jurisdiccionales electorales.

Al crearse el Tribunal Electoral del Distrito Federal, Alfredo del Valle contribuyó en forma importante en la consolidación de dicho órgano de jurisdicción especializada, en el año de 1999. Además de que participó activamente en el diseño del Código Electoral local, fungió como Coordinador de asesores cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal me designó Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de esta ciudad capital de la República mexicana.

Y todos le debemos a Alfredo del Valle los buenos recuerdos, los buenos consejos, la buena amistad, su gran espíritu, por el que ha hablado nuestra raza: Alfredo del Valle Espinosa, aquí estás, tú no te has ido. Y parafraseando al mismo gran poeta, Vallejo, le digo, le decimos: *Amigo, tú, no te moriste contigo.*

In memoriam

Por Jorge González Chávez

EL DÍA 17 de abril, a las 7 de la mañana, llegando a la oficina, recibí una llamada telefónica que me informaba que el Lic. Alfredo del Valle había fallecido el día anterior. La primera impresión fue de incredulidad, aun cuando la noticia provenía de una persona de la cual no podía dudar.

Ha pasado un mes y todavía, cuando suena el teléfono, tengo la sensación de que hablará para encargarme algún trabajo o preguntarme por alguna investigación, como con frecuencia lo hacía.

Estas impresiones que escribo, reflejan someramente nuestro trabajo bajo sus órdenes. Antes, hemos entregado el texto de tres conferencias que publicamos en la página del Servicio de Investigación y Análisis, y que impartió en Diplomados organizados en la Cámara de Diputados.

Al tomar posesión el Lic. Del Valle como Secretario de Servicios Parlamentarios, quiso conocer la Biblioteca y la entonces directora, Lic. Dulce María Liahut, nos citó para platicar con él.

En esta primera, de muchas y fructíferas reuniones, le hice una exposición de nuestras funciones y le llamaron la atención dos proyectos que había hecho la División de Política Interior sobre el Servicio Civil de Carrera. Me indicó que participaría con él y el Lic. Rubén Recillas, en la elaboración del Estatuto.

A partir de ese momento, las solicitudes de trabajos e investigaciones aumentaron, pero sobre todo el interés del Lic. Del Valle por crear en el SIA, fuentes de información al servicio del trabajo parlamentario. Al final de la LVIII legislatura dio la idea de crear lo que resultó ser el inicio de las Investigaciones Permanentes, con la "Obra Legislativa de la LVIII Legislatura", y está por concluirse la LIX. Esa obra, se integra con: todas las leyes y decretos presentados en el Pleno, su proceso legislativo y un resumen de las causas que las motivaron.

Más adelante, en un desayuno de trabajo, nos pidió creáramos, una base de datos que contuviera las leyes que se publicasen en el Diario Oficial. Gracias a esa idea, ahora se puede consultar en la página web del SIA, la base de datos que contiene: las leyes y decretos publicados en el Diario Oficial, y un resumen de los mismos.

También pidió que se hiciesen las Reglas de Operación del SIA, mismas que con varias correcciones aprobó y hoy día sirven de base al desarrollo de nuestro trabajo.

Eso demuestra la inventiva del Lic. Del Valle, que siempre estaba buscando la forma de dar mejor y más amplio servicio a los legisladores, con ese fin expresó su interés en la creación de un sistema de comunicación entre todos los que realizamos trabajos de investigación parlamentaria, lo que generó la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, que es un forma de estar en contacto.

A la fecha, se cuenta con la participación de todos los institutos de investigación de los Congresos Estatales y el Distrito Federal y se ha ampliado a investigadores de instituciones de educación superior. En la actualidad REDIPAL se está extendiendo a todo el continente Americano y comenzamos con Europa.

Pero eso no fue todo, otra de sus instrucciones fue que en las Investigaciones Permanentes se incluyeran dos categorías más, la sistematización y análisis de todas las iniciativas presentadas para modificar la Constitución y otra, con la misma metodología, de las iniciativas sobre la modificación de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Tales trabajos se vienen realizando también desde la LVIII Legislatura.

En enero de este año 2006 tuvimos la sorpresa de la Reingeniería Organizacional, por lo que respecta al SIA, por sugerencia de él, se suprimió Política Social, se creó Relaciones Exteriores y el área de Referencia Especializada pasó al SIA.

Menciono lo anterior, porque aprovechando el Lic. Del Valle la incorporación de Referencia al SIA, de inmediato nos encargó la compilación y edición del material para el libro “Benito Pablo Juárez García. Benemérito de las Américas”, que fue publicado como homenaje al bicentenario de su natalicio.

Pero no concluyó allí, visto que se podía hacer un libro, pensó en hacer otro, que concluyó en uno que será una serie de más de 60 folletos, que contendrán copia de los documentos de todo el proceso legislativo de las

personas e instituciones cuyos nombres aparecen en el Muro de Honor. Los primeros folletos ya se pueden consultar por Internet.

Aprovechó la ocasión para que hiciéramos lo mismo con los personajes que han sido distinguidos con la Medalla al Mérito Cívico “Eduardo Neri, Legisladores de 1913”. Misma colección que estamos trabajando.

La última vez que nos reunimos, fue en un desayuno de trabajo en el restaurante de la Cámara, el 10 de abril a partir de las 9 hs. a la que asistieron las Dras. Cecilia Mora Donato y Adriana Borjas Benavente, también asistió Arturo Ayala, y después de varios comentarios, nos hizo el encargo de que elaboráramos un proyecto de Plan de Estudios para un Diplomado en Derecho Parlamentario, que, con la experiencias ya obtenidas, partiese de un Tronco Común y se dividiese en ramas del quehacer legislativo.

Como queda claro, su pasión fue el trabajo. Ello compensa la dureza, algunas veces, de su trato, la impaciencia en los trabajos, las decisiones, que, tal vez uno por falta de elementos de juicio, considerara arbitrarias.

Una mente inquieta, una memoria enorme, un conocimiento profundo.

Descanse en paz, Lic. Alfredo del Valle.

Participación constructiva

Por Francisco Luna Kan

CON MI incorporación a la planta de trabajadores de la Cámara de Diputados tuve ocasión de conocer al Lic. Alfredo del Valle. Se desempeñaba como Secretario de Servicios Parlamentarios desde mediados de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión. Ocupaba, pues, el segundo puesto en la escala jerárquica, después del Secretario General, en línea paralela al funcionario correspondiente de la rama de Servicios Administrativos y Financieros.

El día que me señalaron para asistir al pequeño acto protocolario en que la Lic. Patricia Flores Elizondo, entonces Secretaria General de la Cámara, me presentaría como Director General de la Biblioteca, fui convocado por algún colaborador suyo para comparecer, en su oficina, a las 11:00 horas del primer día de agosto de 2003. Me causó extrañeza no encontrar al Lic. Del Valle en la oficina de la Secretaria General, quien al inquirir por él, fue informada que la esperaría en la Biblioteca Legislativa, donde se efectuaría la breve ceremonia para formalizar la asunción del cargo.

Desde entonces supe, por experiencia personal que Del Valle, se conducía un poco al margen del protocolo burocrático. Después de la presentación que hizo la Lic. Flores Elizondo, el Secretario de Servicios Parlamentarios pronunció unas breves palabras al solicitar la activa participación del personal y sugerir que en seguida me reuniera con los colaboradores inmediatos para iniciar el conocimiento de los problemas necesarios de solucionar, y facilitar la marcha de la dependencia que ahora quedaba a mi cargo.

Minutos antes de la hora señalada en la jornada habitual de labores en la Dirección, ahora a mi cargo, al día siguiente llegué a la oficina, donde recibí al Director de la Biblioteca de Tacuba, quien me dio a conocer las técnicas de trabajo, turnos de los empleados, asistencia de usuarios y los problemas por resolver. Al término del acuerdo, una empleada me expresó que a las 9:00 horas había llegado el Lic. Del Valle, le informaron que estaba con el funcionario señalado y le preguntaron si deseaba entrar para expresar alguna observación. Se negó a ello y solicitó que me infor-

maran sobre su presencia. A partir de ese momento, a menos de 24 horas de mi llegada a la Cámara, supe de su compromiso con la puntualidad en el trabajo.

El trato diario en circunstancias diversas, los acuerdos de trabajo, las tareas de realización diaria, las comisiones que asignaba, las visitas que hizo a funcionarios del poder ejecutivo, a algunas de las cuales me solicitó le acompañara y otros trabajos que ideaba en sus momentos de reposo, varios de los cuales se realizaban en diferentes áreas de la Dirección de Bibliotecas y que luego me encargaba en su seguimiento parcial o total, me permitieron conocer su espíritu emprendedor e innovador.

Paulatina pero permanentemente fui conociendo su vocación por la docencia, en especial la de nivel universitario en donde había trabajado. De ahí salió para incorporarse como asesor de una fracción parlamentaria. Externaba su preocupación por la duplicidad de funciones en algunas dependencias del área legislativa. Propició la interrelación entre los Directores de los Centros de Investigación y entre éstos y la Biblioteca para un mejor aprovechamiento de los recursos de la información.

Conocí su preocupación para evitar gastos superfluos que a veces llegaba a la total exclusión de erogación alguna. En búsqueda de la economía presupuestal de la Cámara de Diputados, en ocasiones entraba en conflicto con otras personas. Siempre fue claro en sus objetivos y para alcanzarlos, no dudaba en hacerse de malquerientes suyos. Era apacible pero se “encendía” su mal humor al recuerdo de una actitud que consideraba oportunista o cuando alguien reiteraba una actitud conductual que él había censurado con anterioridad.

El estudio de los procesos legislativos en busca de su perfección, fue una de sus grandes preocupaciones. Cumplía puntualmente con su presencia en las reuniones convocadas por los órganos de gobierno. Su pasión por los libros y otras publicaciones las transmitía a sus colaboradores para obtener su participación y culminar el compromiso.

Su participación en el Consejo Editorial fue muy constructiva. Veló siempre por los intereses de la Cámara por encima de cualquier liga amistosa con legisladores y editores. Su actuación fue óptima y mereció el reconocimiento de quienes lo trataron.

Su muerte, ocurrida en condiciones no aclaradas aún, llenó de consternación a quienes lo tuvimos como jefe y compañero de labores, reconociéndole inteligencia, trabajo, responsabilidad y honradez. Descanse en paz, Alfredo del Valle.

Del silencio y la reflexión

Por María de los Ángeles
Mascott Sánchez

ALFREDO DEL Valle poseía una mente creativa que en ocasiones resultaba agotadora para quienes en algún momento trabajamos con él. Era un productor de ideas. Acumulaba información, escuchaba opiniones y hacía preguntas. Algunas veces sólo comentaba y daba conclusiones. En otras, permanecía en silencio, incluso ausente, lo cual causaba cierto desasosiego.

Me tomó algún tiempo entender que el silencio no significaba ausencia o falta de interés, sino parte de sus espacios para la reflexión. Varias veces me pidió investigaciones o documentos sobre temas que días o semanas antes habíamos comentado, asuntos sobre los que inicialmente no había hecho alusión alguna.

Guardo en mis archivos una copia de los textos que, para atender sus solicitudes redacté durante los cuatro años que lo conocí. Hace unos días revisé varios. Se trata de una especie de registro sobre sus inquietudes respecto al Poder Legislativo, pero también acerca de su optimismo sobre el futuro del Congreso. Nunca me lo dijo, pero sólo a partir de tal actitud se explica su laboriosidad.

También encontré algunos documentos que tratan de la experiencia parlamentaria en otras regiones del mundo. Entre éstas hay descripciones sobre la forma de organización y las reglas que gobiernan al legislativo; en cuanto a la productividad de los legisladores; sobre la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y acerca de la profesionalización de los asesores en los congresos del mundo.

El licenciado Del Valle enfatizó la necesidad de profesionalizar el trabajo de los asesores e investigadores en la Cámara de Diputados. Organizó un sinnúmero de cursos y seminarios, promovió la publicación de documentos sobre técnica e investigación legislativa y facilitó reuniones entre especialistas y asesores de la Cámara.

En honor a su pasado docente, tuvo la suficiente paciencia para explicarles a los investigadores menos especializados de la Cámara numerosos conceptos y situaciones que en su oficina habrán sido parte del lenguaje cotidiano. Creo que era parte de su tenacidad; todos los investigadores en particular los que no estudiamos derecho, debíamos saber la distinción entre una “minuta” y una “iniciativa”, entender las diferencias entre el “voto en lo general” y “en lo particular”, conocer el marco jurídico del Congreso e, idealmente, distinguir las fuentes del derecho.

El licenciado Del Valle nunca pudo eludir su formación jurídica, pero también fue un promotor del trabajo interdisciplinario. Insistía en que los investigadores debíamos intercambiar información y coordinar nuestros esfuerzos. Muchas veces facilitó reuniones entre investigadores de la Cámara cuyas labores, en apariencia no tenían relación. Con seguridad él fue el único que no se sorprendió al ver que, tiempo después, algunos de nosotros emprendíamos investigaciones en conjunto.

Recientemente un asesor con larga trayectoria en la Cámara de Diputados comentó que en las últimas semanas varios de sus compañeros de trabajo han tenido dificultades para definir los temas de sus proyectos y documentos, y que no saben a qué asunto deben conferirle prioridad. Ese asesor señaló que hallarán la respuesta, pero que se reciente la pérdida de creatividad y experiencia del “Lic”.

En los últimos meses planeaba llevar a cabo un proyecto de “inducción” para los asesores que formarían parte de la LX Legislatura. A la vez, había contemplado una serie de publicaciones que facilitarían la comprensión y el aprendizaje de las prácticas y normas parlamentarias y las funciones del Poder Legislativo.

Entre las futuras publicaciones se encontraba un manual, hoy casi concluido, que redacté luego de varias pláticas acerca del tema. El propósito era contar con una guía de investigación que les permitiera a los asesores desarrollar investigación propiamente parlamentaria con la finalidad de satisfacer las necesidades de los legisladores. Al leer el borrador del documento, el licenciado hizo diversos comentarios; entre los más relevantes me propuso la redacción de dos capítulos adicionales que repensarán el estudio desde el contexto mexicano. Pronto cumpliré con ese cometido.

Alfredo del Valle fue un hombre comprometido con la institución en la que sirvió, y sobre todo, con su trabajo. Quizá por eso demandaba el mismo grado de compromiso, incluso a muchos que no estaban en posibilidad de entregar el tiempo y el esfuerzo que, decía, requiere la Cámara.

Los seres humanos somos una combinación de claroscuros; el licenciado Del Valle no fue la excepción. En ocasiones su reservada personalidad y su estricto carácter generaban, por así decirlo, resquemores. Sin embargo, por experiencia propia y por los comentarios de algunos compañeros, sé que no ignoraba las dificultades y los problemas de quienes tenían el interés de acercarse a él.

Hace varios días, una de sus secretarías dijo que el “Lic” era un hombre muy estricto, pero a la vez muy humano. Coincidió con su aseveración. Recordé la última vez que lo vi. En esa ocasión compartimos comida china con un grupo heterogéneo. Permaneció callado por un tiempo. Más tarde hizo algunos comentarios sobre lo que en la mesa se discutía; luego “regañó”, en tono cariñoso, a uno de sus colaboradores más cercanos: lo acusó de no cuidar su salud. Ese mismo viernes por la noche me llamó para decirme que debíamos iniciar una nueva investigación. El tema había emanado de la conversación con alguno de los asistentes en aquella comida.

El incansable hombre de trabajo ha partido a un misterioso claustro. No podemos saber si fue su último encuentro con el silencio o si escapó del bullicio en el que vivía. O, incluso, hace falta darle sentido a su ausencia. Tal vez quiso –como Gabriel Zaid- huir del tumulto de los “muertos”: “me empiezan a desbordar los acontecimientos (quizás es eso) y necesito tiempo para reflexionar (quizás es eso)”.

Hoy he perdido a un amigo

Por Marco Antonio
Pérez de los Reyes

MÉXICO, D. F., 16 de abril de 2006.

Alfredo del Valle Espinosa, más que un hombre estudioso, un profesionista brillante, un colaborador eficiente, un maestro ejemplar, un jefe competente y un magnífico servidor público —que todo eso fue—, lo que de él recordaré siempre, con especial gratitud, es su desempeño invaluable como verdadero amigo. Sí, don Alfredo —como me habitué a nombrarlo, a pesar de su juventud— era realmente mi amigo: siempre atento, siempre servicial, siempre oportuno.

Se podía acudir a él con toda confianza y en cualquier momento, para pedir su apoyo, aclarar dudas, solicitarle libros y consejos personales o académicos. Nunca se negó, ni mostró jamás señales de cansancio o de tedio; en todo momento estaba presto para colaborar y darse generosamente.

Recuerdo muy bien cuando por primera vez, hace ya más de tres décadas, entró a la oficina de la División de Universidad Abierta, ubicada en el primer piso de la Facultad de Derecho en Ciudad Universitaria, para solicitar informes a fin de ser considerado en el programa de formación de tutores del sistema. Yo fungía entonces como Coordinador Académico de la División y, por una casualidad privilegiada para mí, me tocó atenderlo y responder a sus preguntas de tipo administrativo y de logística.

Mucho me impresionó su sencillez, su transparencia, su lenguaje directo y comedido, y esa chispa de inteligencia que irradiaba cada uno de sus gestos y expresiones.

Después lo vi desempeñarse en sus evaluaciones y conseguir con amplio margen su cargo de Tutor, para luego percatarme, con gran satisfacción, de la formación intelectual tan sólida y universal que poseía, así como de su enorme capacidad de captación, análisis y síntesis. Si alguien sabía en realidad, los problemas y perspectivas de México y del mundo, ése era, a no dudarlo, don Alfredo.

A tan elevados méritos, sumaba su inteligencia emocional, reflejada en su habilidad para relacionarse bien con todo tipo de personas. Nadie en la

División se quejó nunca de alguna conducta censurable que se atribuyera a nuestro amigo, y éste, por su parte, se expresó de todos de la mejor manera.

Era el primero en llegar y de los últimos en salir, lo que lo hizo indispensable en las labores cotidianas de la División; su presencia en ella era tan familiar que ya no recuerdo con precisión cuándo se dio de alta el nombramiento que lo incorporó al equipo administrativo de la DUA, sólo sé que en buena medida, su esfuerzo y sus aportaciones eran particularmente importantes para todos los que, con plena convicción y ánimo encendido, pugnábamos por esos días para fortalecer al sistema abierto de enseñanza, que entonces era casi desconocido en nuestra comunidad universitaria.

A Alfredo, como a otros tantos amigos, entonces muy jóvenes, se les debe gratitud y respeto, porque defendieron, con especial entrega, el arraigo y el prestigio de la División. Las generaciones egresadas orgulloosamente de ella pueden considerar que esa etapa, casi heroica, sólo pudo ser superada por contar con un equipo de primera calidad, cuya preparación, entusiasmo y lealtad terminaron por imponerse.

Mi amigo siempre estuvo con nosotros, como el soldado en su trincheira, sin claudicaciones ni fatigas, sino con una paz y mesura tan profundas que contagiaba a cuantos compartíamos esos afanes. Ahora, a la distancia de los años, entiendo que su actitud firme y serena se basaba en que supo vislumbrar con plenitud que el sistema de enseñanza abierta lograría demostrar sus virtudes y arraigarse en la vida universitaria, tal como ha sucedido. Yo considero que don Alfredo sabía mucho más de lo que entonces suponía; estoy cierto de que supo siempre del enorme afecto y admiración que me merecía.

Por eso, el día que me pidió fuera el asesor de su tesis de licenciatura, acepté de inmediato, aun advirtiéndole que casi en nada podría orientarlo en un tema que él dominaba. Su examen se desarrolló con un éxito rotundo; su titulación era obvia, pero su sencillez se acentuó a raíz de haber recibido su título profesional. Alfredo era así, sin pretensiones ni poses.

Luego, la vida nos separó, conduciéndonos por caminos diferentes de desarrollo profesional. La Universidad Abierta se me fue quedando como un punto de referencia, aunque siempre estrechamente unida a los recuerdos más íntimos y queridos de mi Casa Académica.

Supe de sus afanes partidistas y parlamentarios, leí con particular interés sus diversos artículos y publicaciones; de tiempo en tiempo recibía sorpresas tuyas gratísimas: una llamada telefónica, una invitación, algu-

nos libros y revistas; pero sobre todo, el tesoro invaluable de su afecto y su amistad, lo más caro que los seres humanos pueden dar.

Su currículo vital, así de frío, de abreviado y escueto, dice:

“Nació en la ciudad de México el 12 de enero de 1954. Obtuvo el título de Licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, con la tesis “Crisis y Derecho en México”, con la cual se le otorgó Mención Honorífica. Ha realizado diversos estudios de Economía y Ciencia Política en la misma UNAM.

Entre sus obras académicas se encuentran los Instrumentos Metodológicos de las asignaturas de Sociología Jurídica, Introducción al Estudio del Derecho y Teoría Económica, así como la Antología de Sociología, materiales todos que se utilizan en la enseñanza del Derecho en la División de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha escrito también diversos ensayos en materia de Derecho Electoral y de aprendizaje del Derecho.

Es asesor del Sistema de Universidad Abierta en el área filosófico-jurídica, maestro de la materia de Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la misma Universidad Nacional y Asesor Jurídico de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”.

Datos que reflejan lejanamente toda una vida de trabajo y de dedicación, datos relevantes, pero datos al fin.

Lo que yo recuerdo de don Alfredo no es su currículo, sino el hecho relevante, en grado superlativo, de que en todo momento fue mi amigo, uno de mis más cercanos y extraordinarios amigos.

Mucho le debo a don Alfredo, él lo supo; me dejó su amable recuerdo, sus enseñanzas, las anécdotas ocurrentes que vivimos, tantas cosas; por eso, hoy he perdido a un colaborador, a un colega, pero sobre todo, hoy, lamentablemente, he perdido a uno de mis grandes amigos.

Muy joven partió, aún podía haber hecho muchísimo, pero eso ya no pudo ser. Para mi buen amigo sólo tengo estas palabras totalmente sinceras, que sé, él, desde donde se encuentre, las sabrá valorar: Gracias, don Alfredo, muchas gracias por haberme regalado ese obsequio de amistad, la que tanto disfruté y que ahora, que nos separa momentáneamente el abismo de la eternidad, todavía no logro valorar con justicia en toda su magnitud.

Para Alfredo, ¡con coraje!

Por Pedro Rivas Monroy

ESCRIBIR UNAS líneas para recordar el tránsito de Alfredo del Valle por este planeta, para quienes lo conocimos, puede resultar un lugar común, lo único que no era Alfredo. Él era para algunos un personaje pintoresco, sobre todo allá por los años en que Heberto Castillo formó el PMT, joven de morral, un tanto desaliñado, taciturno, casi misántropo, transformaba ese pintoresquísimo en respeto, admiración o duda, cuando se le pedía que manifestara su opinión sobre los temas que ocupaban a la oposición de izquierda en aquellos años, lo anterior siempre acompañado de una fuerte dosis de coherencia en los hechos, a partir del ejercicio de la autocrítica.

Es así, como Alfredo fue forjando su camino desde una posición discreta sustentada en el análisis sistemático y responsable.

Desde luego, Alfredo no era perfecto, y no tenía por qué serlo, él perteneció a la única jerarquía válida para los seres humanos, la del pensamiento; es precisamente en este ámbito donde era intolerante, se transformaba en un ser iracundo cuando la discusión degeneraba en frases huecas, muy del consumo de la izquierda ortodoxa, o cuando el escrito que le daban a revisar contenía elaboraciones teóricas rebasadas.

Le molestaba la falta de compromiso de algunos compañeros, porque para él, las reivindicaciones sociales no eran un discurso, sino un proyecto de vida.

En 1981, regrese a la Facultad de Derecho de la UNAM, donde me incorporé al proyecto de universidad abierta que, el rector Pablo González Casanova había instaurado en la universidad años antes, y que, en la facultad, el maestro Pedro Astudillo, director de la misma, instrumentó con poco entusiasmo. Es en este espacio académico donde germina mi relación personal con Alfredo; conjuntando entusiasmos con otros compañeros, superamos carencias y fobias del entorno que nos acosaba; la participación de Alfredo siempre discreta, fue determinante en la

revisión de los llamados instrumentos metodológicos, que eran el eje del proyecto. En esta etapa de intensa actividad académica, dadas las condiciones en que se encontraba el sistema de universidad abierta en la facultad, Alfredo nunca le regateo tiempo a su compromiso político, tomando en cuenta que, en aquella época los ríos de dinero que hoy atraviesan por los partidos, eran inimaginables.

El afecto que me une a Alfredo, desde luego rebaso inmediatamente el ámbito de lo laboral o lo académico, convirtiéndose en una relación personal de amistad muy estrecha, que se vio alimentada con la bonhomía de otro gran amigo común, Edmundo Becerril. Ambos, Alfredo y Edmundo, profundamente generosos y comprometidos, pusieron al servicio de los demás sus talentos.

El haber convivido con Alfredo fue un privilegio que tuvo sus sobresaltos, porque la relación con él tenía que ser así, temperamental, inteligente, autocrítica.

Recuerdo una ocasión en que discutimos acremente por una cuestión laboral estando en la universidad. Que yo recuerde, fue el único momento de distanciamiento que tuvimos, el cual se diluyó sin dejar huella. La amistad nos llevo a cometer algunas travesuras, como una ponencia elaborada con otros dos amigos, que llevamos a un encuentro del sistema abierto de la UNAM, donde proponíamos casi la toma de rectoría, sin que nuestra jefa de aquel entonces se percatara de su contenido.

Alfredo me permitió entrar a su mundo interior, recuerdo cuando fui por primera vez a comer pozole con su tía y su abuelita un día de su cumpleaños. La generosidad de Alfredo era eso, daba lo que tenía sin cortapisas. Viene a mi memoria el día de su examen profesional, donde me distinguió como parte del sínodo que lo examinó, siendo dicho examen, un simple trámite. Esa noche lo acompañamos un pequeño grupo de amigos a celebrar con su familia haber culminado la carrera de derecho.

Nuestra relación en la universidad término, pero se fortaleció al estar en espacios diferentes, desde donde siempre compartimos compromisos; ya fuera la reforma del Código Penal, la lucha de los derechos humanos o el proceso electoral; siempre mantuvimos una comunicación estrecha. Al instaurarse el Tribunal Electoral del Distrito Federal, Alfredo me llama con esa discreción que nunca lo abandono, para avisarme que me andaban buscando en la Asamblea del DF., para proponerme la Presidencia del Tribunal, hecho que no sucedió por la oposición de algunos partidos; cuando me llamó para darme la noticia, le comunique que renunciaba a la magistratura, pero él, increpándome,

me dijo que me aguantara, que todavía teníamos que hacer muchas cosas.

La última vez que hable con Alfredo fue el martes anterior a su muerte, se notaba cansado, él era diabético, platicamos de qué íbamos a hacer cuando termináramos nuestra función, él en septiembre y yo en enero, los dos teníamos en el horizonte la universidad y la política.

Hoy, manos que desprecian la inteligencia nos han arrebatado a un compañero de ruta. Por eso tengo coraje.

Adiós al amigo, en memoria de Alfredo del Valle

Por Jorge A. Villamil Rivas

NO RESULTA fácil recordar a los amigos cuando sabemos que la muerte se ha cruzado en su camino y ha formado una nube espesa en la que el aprecio se mezcla con la impotencia y el reconocimiento con la pena de la ausencia definitiva. Se piensa en el compañero, se siente la ausencia del camarada, se admira al maestro que ya se fue, se recuerda al colega que se arriesgó al lado de uno, al educador que tenía una recomendación y una crítica a flor de labio. Alfredo era sorprendente y es un orgullo recordarlo como amigo, más allá del encuentro cordial y respetuoso de una relación partidaria, laboral profesional y académica.

Era de carácter difícil, todos lo decían. Sin embargo, derrochaba bondad y disposición a la colaboración desinteresada, Alfredo brillaba sobre todo por su inmensa inteligencia, su vasta sabiduría, su consejo experto. Recordaba siempre tantos detalles y encontraba mil implicaciones de todo aquello a lo que respondía que no podía dejar de causar admiración. Parece frase de lugar común pero, sin duda, poseía una memoria privilegiada y una inteligencia excepcional.

Para tratarlo había que encontrarle el modo. Detrás de las espinas estaba una persona extremadamente sensible. En un marco de confianza solía mantener una actitud agradable y cordial; su charla siempre estaba documentada y en asuntos serios nunca externaba una opinión superficial. Eso sí, con frecuencia perdía la paciencia ante actitudes reiteradamente equivocadas o torpes de compañeros, subordinados y sobre todo de jefes y superiores.

No pocos de aquellos que lo conocían y mantenían algún contacto con él se mostraban distantes y cuidadosos ante su gesto adusto y su crítica

despiadada, pero quienes encontramos senderos de acercamiento y amistad podemos decir sin la hipocresía común que se manifiesta ante la muerte, que Alfredo era una gran persona, un ser humano de convicciones y de entrega a las causas en las que creía y era también un gran amigo.

En los años franciscanos del Partido Mexicano de los Trabajadores, me tocó asumir una responsabilidad de dirección en el ámbito de la formación política partidaria, ninguna ayuda fue tan valiosa como la que el buen Alfredo me brindó de manera incondicional y con gran entusiasmo. Eran los años de lucha intensa cuando no había disputa por la silla, la sillita o la sillota, tan acostumbrada en los partidos políticos de hoy, cuando hacer trabajo político era con suma frecuencia arriesgado e invariablemente costoso y poco demandado, cuando se pagaban cuotas por ser militante en lugar de recibir dietas, “ayudas” y bonos de desempeño como hoy se estila, cuando se ponía la convicción por delante y los intereses personales estaban proscritos y, desde luego, eran muy mal vistos. Eran los tiempos en que se perseguían ideales y no curules, en fin hacíamos la lucha que llamábamos revolucionaria conforme a principios y afanes de justicia y no para resolver destinos individuales o cumplir propósitos estrechamente personales. Tiempos que se fueron para siempre.

No obstante su gran riqueza ideológica, su inteligente propuesta política, y la inapreciable trayectoria de sus dirigentes el PMT era, en otro sentido, un partido pobre, muy pobre en muchas cosas pero sobre todo en recursos materiales. Una gira de trabajo a determinado estado de la república, por ejemplo, significaba un gran esfuerzo para cubrir el mínimo costo. Se viajaba en los transportes más baratos, se dormía en casa de compañeros o en hoteles paupérrimos, se comía con dieta estricta que no admitía, por ejemplo, desayunos completos de fonda y mucho menos comida de restaurante, a lo sumo alguna comida corrida en los mercados, lo demás se consideraba dispendio injustificado. Con Alfredo casi siempre se contaba para colaborar en los equipos de trabajo, su disposición a participar era total y salvo motivos poderosos que nunca usaba como pretexto, él era materia dispuesta para el viaje, la brigada, la asesoría, la oratoria o el simple volanteo.

El licenciado Del Valle, ya entonces profundo conocedor del derecho, las leyes y la política, trabajaba en el partido sin la más mínima retribución y sin oponer la menor excusa a la sobrecarga de tareas; siempre aportaba ideas, textos, propuestas, y se comprometía en una y otra faena... el resultado (diversos textos, folletos y documentos de formación política, así como las concentraciones regionales o nacionales que denominábamos “escuela de cuadros”) tuvieron significación y contribuyeron en buena medida a la consistencia de las relaciones interpartidarias de la incipiente organización pemetista, Se buscaba una formación más prácti-

ca que teórica para la contienda política, sindical y social y todos los caminos estaban sin explorar. La idea era capacitar para la lucha cotidiana pero ciertamente nos interesaba también acercarnos a los grandes aportes teóricos que algunos desdeñaban.

Organizar un encuentro con militantes de toda la república para analizar los diversos aspectos de política nacional, de lucha sindical, de análisis económico o simplemente para instruir acerca de la organización de una “Asamblea popular” (denominación pemetista para lo que no era sino un mitin con fines proselitistas y organizativos) no era sencillo, pues la carencia de medios materiales, que hicieran posible brindar alojamiento, comida, materiales de estudio aceptables y con perspectiva y utilidad obstaculizaba todos los planes. En estas labores él también intervenía y ayudaba a solucionar los muy diversos problemas que nacían de la precariedad. Mucho se sembró a pesar de condiciones tan adversas.

A la luz de los años —más de veinte que han transcurrido desde entonces— los resultados de aquellos trabajos se pueden juzgar como valiosos y positivos, verdaderos logros dado el pequeño universo en el cual se produjeron y la inmensa deficiencia de apoyos materiales. Por ejemplo, toda la folletería se realizó en máquina de escribir, ilustrada a mano con pegatas y quitas y sin acceso a las entonces casi inexistentes computadoras.

Sabemos de buena fuente que las —digámosle— lecciones de política y lucha sindical fueron de utilidad para no pocos compañeros.

Después vinieron tiempos de intensa transformación política que impactaron para bien y para mal en los institutos políticos. La unidad de la izquierda en los inicios de los ochenta era prácticamente un planteamiento de todas las organizaciones revolucionarias; fusiones y alianzas eran materia de análisis, de proyectos y también de mucha preocupación. El PMT tras un intenso pero decidido esfuerzo se fusionó con otras organizaciones partidarias, entre ellas el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) que a su vez era resultado de una fusión anterior y constituyó uno de los pilares del Partido Mexicano Socialista, organización cuya sola formación fue una verdadera victoria contra el sectarismo y toda una promesa para un futuro mejor. El PMS luego de un muy importante pero breve periodo de aproximadamente dos años y luego de las tormentosas elecciones de 1988, se integró como el afluente principal en el Partido de la Revolución Democrática al lado de otras destacadas agrupaciones y reconocidos personajes.

Por motivos que no es aquí ocasión para comentar, la consistencia de los ideales pemetistas e incluso pemesistas se fue desvaneciendo. La educación política pasó de estar de por sí en un plano secundario a uno mu-

cho más insignificante, incluso no es exagerado afirmar que en el PRD desapareció totalmente.

Las sucesivas reformas electorales también cambiaron los tiempos de pobreza por jugosas dietas, abundantes subsidios y mil oportunidades abiertas al chambismo, al clientelismo y a la dulce vida. Muchos militantes de la ahora vieja izquierda se adaptaron a los nuevos vientos y le encontraron el gusto al pleito trianual o sexenal para “ganar posiciones”. El acceso a las cámaras, a los cabildos, y en general a los puestos municipales y delegacionales y a todo tipo de “chambas” bien remuneradas se hizo no sólo relativamente fácil sino seductor hasta convertirse en la “verdadera lucha”. Los “apoyos” ahora no son para las justas luchas sociales sino para tal o cual candidato.

Ante la nueva realidad algunos optamos por el alejamiento y otros pocos manteniendo principios y convicciones decidieron “dar la lucha adentro”. Mi opinión respecto a Alfredo lo ubica en gran medida en este último grupo. Se mantuvo primero como militante y se ocupó en diversas tareas relacionadas con su profesión de abogado. Conforme transcurría el tiempo se fue dedicando principalmente a la asesoría jurídica pues era en ella en donde las necesidades partidarias eran no sólo permanentes sino crecientes. El PRD lo propuso como su asesor en la Cámara de diputados y fue tan importante y meritorio su desempeño que terminó asesorando a toda la Cámara en varias legislaturas y reconocido por tirios y troyanos. Antes de morir jugaba ya un papel esencial como Secretario de servicios parlamentarios de la Cámara de Diputados con enormes responsabilidades formales y políticas. Se volvió imprescindible para mucos asuntos. Su inteligencia no era para menos.

En las últimas fechas ya no teníamos el trato frecuente de antaño, pues su trabajo y el mío nos mantenían ocupados y distantes, pero las veces que tuvimos oportunidad de conversar y disfrutar de la copa o la comida estaba claro que el viejo amigo y ayudante ahora tan destacado personaje al servicio del poder legislativo seguía como siempre aportando sabiduría, criticando y brindando las lecciones a que siempre nos acostumbró. Tal vez percibí un cierto sentimiento de soledad, una ternura casi marchita. Quizás realmente estaba relativamente solo, quizás su vieja ternura se había marchitado. No lo sé, pero el amigo allí estaba. Ahora pasa a formar parte de la memoria. Descanse en paz. Aún muerto, lo estimamos.

Mayo 2006

De la tesis profesional y otras publicaciones



***En la Primera Asamblea Extraordinaria de Oficiales Mayores
de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal
19 de abril de 2002***

Cambios en la legislación secundaria ¹ (1986)

SOBRE LA ESPALDA DE LOS TRABAJADORES

EN NUESTRO país, el caciquismo, el sindicalismo corporativo oficial y las organizaciones campesinas completaron la estructura de poder que serviría al efecto de contener y desorganizar la participación efectiva de los trabajadores del campo y de la ciudad en los destinos del país, al tiempo que serviría al efecto de administrar sus reivindicaciones elementales, sin dejar de estratificar profundamente a los desposeídos al mantener en el infraconsumo a vastas capas de la población.

En el ámbito laboral, el sindicalismo corporativo oficial es la extensión, el pilar fuerte con el que ha contado el estado, después de Cárdenas, para llevar a cabo una política desarrollista que combinó bajos salarios con una alta sobreexplotación del trabajo. Sin el control que ejerce el estado sobre el movimiento obrero no hubiera sido posible “el milagro mexicano”, claro, entre los líderes oficiosos y los funcionarios estatales hablan de este control en términos de alianza estado-movimiento obrero.

Ese sindicalismo ha sido conformado históricamente por diversos factores entre los que se cuenta la legislación laboral. En efecto, la legislación laboral constituye un elemento del sistema del control de la clase obrera por parte del estado. Así lo atestiguan las dos legislaciones laborales federales del presente siglo que nacieron al calor de crisis económicas con rasgos políticos (1931, 1970).

En los tiempos de la crisis (1971 – ?), la legislación laboral reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional experimenta un considerable número de reformas y adiciones. De todas ellas destacan las realizadas en 1979, y que entraron en vigor el primero de mayo del siguiente año, porque resultan ser una adecuación de los instrumentos legales de control obrero, vía reforzamiento del sindicalismo corporativista oficial después de un período relativamente largo e importante de luchas de trabajadores por la independencia y democracia sindicales.

¹ Tomado de la tesis “Crisis y derecho en México” de Alfredo del Valle Espinosa para obtener el título de Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, en el año de 1986.

Todo el desarrollo del movimiento social de la década pasada evidenció ante el estado una serie de elementos que los sectores independientes de la clase obrera fueron consolidando como formas de lucha que poco a poco se convirtieron en virtual costumbre del movimiento democrático. El uso de coaliciones legalmente establecidas por los trabajadores, el planteamiento de disputas intersindicales por el contrato colectivo o por las mayorías sindicales a través de la huelga, la lucha contra las arbitrarias declaraciones de inexistencia en contra de las huelgas y contra la sistemática negativa de los registros sindicales y el tenaz señalamiento del charrismo como un aparato de control manipulador de los intereses de la clase obrera, todos ellos son elementos acumulados por el desarrollo de las luchas de trabajadores, que el estado necesita prevenir en la superestructura antes de que vuelvan a presentarse con mayor intensidad.

Es indudable que al estado se le imponía la necesidad de ejecutar esa periódica readaptación del código laboral a las exigencias de su propia conservación.

Las reformas de 1980 a la Ley Federal del Trabajo son en su mayor parte maniobras jurídicas estatales de gran envergadura y, en una pequeña porción, constituyen reformas en el sentido político del término, esto es, paliativos a los intereses inmediatos de las masas. Esta última parte del conjunto de las modificaciones es realmente intrascendente.

Como ya hemos dicho, el propósito fundamental del estado mexicano es legislar la experiencia recogida a todo lo largo de la década pasada, con algunas salvedades importantes ya previstas desde antes en el código que oprime a los trabajadores.

Las modificaciones a la Ley apuntan a dos grandes objetivos:

- a) Reforzar el aparato compuesto por los charros y las autoridades laborales con miras a reforzar el control obrero, seguramente buscando su hegemonía a la vista de lo que parece ser un proyecto – también manipulado por supuesto para la asimilación de la disidencia obrera.
- b) Modificación al tratamiento jurídico de la huelga acercándola aún más a la capacidad decisoria autoritaria del estado y en beneficio directo de los patrones.

En términos generales, el aparato jurídico-charro recibe una dosis de autoritarismo privando a los trabajadores de la posibilidad de impugnar a los funcionarios y de utilizar recursos organizativos que permitían cierta incidencia en el contexto legal para plantear la lucha sindical.

La inspiración de la reforma debe ser el principio patronal de que la producción no debe constituirse en escenario de la contienda sindical.

Las dos modificaciones más importantes al respecto se refieren, la primera, a la desaparición de la forma jurídica de la recusación dejando como única vía para impedir que un funcionario viciado conozca de un asunto, y como forma supletoria, una especie de recusación condicionada. En efecto, el artículo 708 señala que: “Los representantes del gobierno de los trabajadores o de los patrones ante las Juntas, y los auxiliares no son recusables...”. Sin embargo, en el 710, que es un artículo nuevo, establece la recusación, condicionada a que un funcionario impedido no se abstenga de conocer de un asunto.

Pero políticamente la medida más representativa de la tendencia autoritaria con la que se han hecho las reformas está plasmada por la supresión del artículo 740 del Capítulo Procesal anterior que establecía que: “Los trabajadores y los patrones podrán recusar a sus respectivos representantes propietarios y suplentes, cuando éstos pertenezcan a alguna ORGANIZACIÓN SINDICAL ANTAGÓNICA”. (*Subrayado nuestro*).

Combinada la supresión formal de la recusación con la del artículo que comentamos, se configura una medida que constituye una muestra sumamente clara de la tendencia de toda la reforma a la Ley. En este punto la Ley no se inspira en el Código Procesal por excelencia que es el Federal de Procedimientos Civiles, el cual, en cambio, sirve de inspiración para la reorganización de la clasificación de los juicios laborales, de las pruebas y otros pequeños detalles. Que la reforma se aparte en este asunto del catecismo procesal no es ninguna casualidad. El artículo 740 anterior, si bien jurídicamente –como todo lo demás- era difícil de utilizar, contenía la posibilidad política de la impugnación del charrismo por parte de las organizaciones democráticas en los juicios laborales colectivos. La supresión no significa otra cosa sino el reforzamiento del charrismo que tiene el monopolio de las representaciones obreras ante las Juntas.

El objetivo se cumple mejor todavía con las medidas tendientes a evitar la organización independiente en forma de coaliciones al impedir que los trabajadores inconformes puedan hacer planteamientos paralelos mediante la huelga, dejando reducidos dichos conflictos a un procedimiento especial cuyo contenido regula el artículo 389 cuando hace referencia a la pérdida de la mayoría y del contrato colectivo.

Como ya hemos dicho, la organización de los trabajadores en forma de coalición se constituyó en una puerta de entrada para disputar a los charros los contratos colectivos, los registros y en general las mayorías sindicales. Así por ejemplo, el artículo 938 que se refiere a la revisión del contrato ley dice hoy que el emplazamiento a huelga se presentará por los

sindicatos coaligados; mientras que su equivalente que era el 471 utilizaba la fórmula siguiente: “El escrito de emplazamiento de huelga se presentará por los trabajadores colectivamente...”. La diferencia, aunque parece solamente de terminología, realmente está buscada cuidadosamente por los autores de la iniciativa para retirar de la Ley cualquier reconocimiento a la posibilidad de que los trabajadores se coaliguen al margen de las burocracias sindicales. Sin embargo, los avezados jurisconsultos volvieron a dejar una pequeña puerta en el artículo 903 que establece: “Los conflictos colectivos de naturaleza económica podrán ser planteados por los sindicatos de trabajadores titulares de los contratos colectivos de trabajo, por la mayoría de los trabajadores de una empresa o establecimiento, siempre que se afecte el interés profesional...”. El artículo no establece contradicción entre sus dos hipótesis, por lo cual será posible utilizarlo para coaligar a los trabajadores en combinación con el 440 y 441 así como el 354 que reconoce la libertad de coalición. Claro que ello contará con el obstáculo de las disposiciones del 923 que excluye la posibilidad del paralelismo entre sindicato y coalición, en forma expresa.

A ello agregamos el impedimento contenido en el artículo 923 que impide el litigio, mediante la huelga, de las mayorías y de los contratos colectivos en los sindicatos.

Como señalamos anteriormente, la posibilidad de litigar esas cuestiones queda reducida al uso de un juicio especial sin más presión que la confianza en el método medieval de la verdad sabida, la buena fe guardada y la apreciación de los hechos con conciencia por parte de los señores funcionarios laborales, según reza el artículo 841 del nuevo derecho procesal del trabajo.

Hacía mucho tiempo que lo necesitaba, pero el estado no se animaba a tocar el “sacratísimo” derecho de huelga que tantos discursos demagógicos ha inspirado a la burocracia política. Sin embargo, diez años de luchas obreras insurgentes que van desde STERM democrático hasta las recientes luchas de los Mineros, Nucleares y Telefonistas, pasando por Medalla de Oro, Spicer y tantas otras luchas, todas ellas saturadas de una reivindicación del ejercicio del derecho de huelga e incluso de la ejecución de hecho de esa forma de lucha, es “demasiada realidad” como para que no merezca el estado mexicano un remozamiento al casillero de la huelga en su aparato jurídico. Se han atrevido a hacerlo y ello constituye un signo sumamente serio de la verdadera situación política del país y en particular del movimiento obrero.

Si en el pasado fue posible plantear la huelga pese a una serie de trabas burocráticas, hoy el derecho de huelga que pertenece históricamente a toda la clase obrera ha sido reducido todavía más a la decisión de un puñado de personas que, o son líderes charros o son funcionarios incon-

dicionales del estado como los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El estado protege a los líderes charros porque impide el uso de la huelga para combatirlos. Tal es en esencia la inspiración de las medidas que se establecen en las reformas a la Ley. En efecto, nuestra experiencia señala que la inmensa mayoría de los conflictos o se plantean para la creación de un nuevo sindicato donde no lo hay y entonces el estado tiene las tradicionales armas de negar el registro, etcétera; o bien dicho sindicato ya existe y entonces hay necesidad de disputarle la mayoría o el contrato colectivo. Para este último caso, que es el que está provocando problemas al estado, es para el que se han hecho las reformas a la Ley.

Las nuevas restricciones las establecen los artículos 920, 921, 923 y 929. Pese a estar contenidas todas las restricciones en la parte procesal de la Ley, motivo de la reforma, lo cierto es que las modificaciones son sustantivas en esencia, con implicaciones procesales.

La clasificación de las restricciones a la huelga puede hacerse de la siguiente manera:

- a) *REFORMAS SUSTANTIVAS*. Están establecidas por el 923 que plantea la restricción consistente en que solamente los sindicatos titulares del contrato colectivo pueden plantear la huelga; y la otra que señala que sólo será posible exigir la firma del contrato colectivo cuando no haya ninguno registrado ante autoridad competente.
- b) *RESTRICCIONES PROCESALES*. Se trata de tres disposiciones fundamentales que pueden enumerarse como sigue:
 1. Se establece de hecho una declaración de inexistencia de oficio por parte de las autoridades laborales, es decir, del presidente de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
 2. Se otorga la facultad de decidir si se da trámite o no al emplazamiento de huelga al presidente de las Juntas de Conciliación;
y
 3. Se amplía el plazo de 24 a 48 horas para que la Junta corra traslado del aviso de huelga al patrón.

Por lo que se refiere a lo que hemos denominado reformas o restricciones sustantivas, el artículo 923 tiene dos disposiciones que cabrían perfectamente en la reglamentación de la huelga en los artículos del 440 en adelante. La modificación consistente en que sean solamente los titulares de contratos colectivos los que puedan emplazar, es una disposición claramente protectora del status quo del charrismo, para que jamás vean disputadas ni las mayorías ni el contrato colectivo mediante la huelga. Como decíamos anteriormente esta restricción remite a estos conflictos al procedimiento especial regulado por el artículo 892 que hace referencia al

389, el cual a su vez dice: “La pérdida de la mayoría a que se refiere el artículo anterior, declarada por la Junta de Conciliación y Arbitraje produce la de la titularidad del contrato colectivo de trabajo”.

De pasada, los patrones ven protegidos sus intereses en cuanto que no verán afectada su producción por el combate al charrismo. Esto, en la formalidad de los juristas tradicionales, constituye un avance en la legislación; más no así para quienes nos empeñamos en la lucha al lado del proletariado, pues entendemos que el combate contra el charrismo no es sino una de las formas de la lucha contra el capital y en ese sentido es perfectamente justo el uso de la huelga para combatir a los servidores de los empresarios.

La otra disposición que hace referencia a que sólo podrá exigirse por medio de la huelga la firma de un contrato colectivo cuando no haya otro registrado, es una restricción que de hecho ya existía en virtud de la manipulación de los registros sindicales que jamás permitía llegar a la existencia de la firma de contrato colectivo con carácter legal. De cualquier manera, es un afianzamiento por escrito dentro de la ley de la hegemonía de los líderes charros en la administración de los contratos colectivos.

En cuanto se refiere a las reformas propiamente procesales no se pueden entender si no es en relación con lo que ya hemos establecido anteriormente.

La reforma crea virtualmente una declaración de inexistencia de oficio. El procedimiento para la declaración de inexistencia como figuraba en la Ley anterior se regula nuevamente en el artículo 929 que remite a los requisitos señalados en el 920 y por ende en el 459 que queda en vigor. Esta es la inexistencia que se declara a petición de parte interesada. Esto no sufre modificación.

Sin embargo, el artículo 923 establece esa virtual declaración de inexistencia de oficio cuando se atribuye al presidente de la Junta la capacidad de negar el trámite al emplazamiento de huelga porque éste no cumpla los requisitos del artículo 920. El artículo 923 da la capacidad de negar el trámite al funcionario mencionado en tres casos:

1. Que no se cumpla con el 920;
2. Que sea presentado el emplazamiento por un sindicato que no sea titular del contrato colectivo; y
3. Que se exija la firma de un contrato colectivo si ya hay uno depositado en la Junta competente.

Las dos cuestiones finales las hemos comentado como disposiciones sustantivas, pero de hecho podrían también considerarse como requisitos

que provocan la declaración de inexistencia de oficio por parte de la Junta. Sin embargo, lo que nos interesa recalcar es que la duplicidad de señalamientos entre el artículo 929 y el 923 implica virtualmente –como decimos– la creación de una figura que la Ley no reconoce pero que, comparada con la inexistencia tradicional, resulta precisamente una declaración oficiosa de inexistencia de la huelga por más que la misma ley le dé el carácter de una simple negativa a dar trámite al emplazamiento. ¿Qué diferencia hay entre la inexistencia que prevé el 929 (antes 460) y lo que prevé el 923? La diferencia es que en el 929 es a petición de parte la declaración de inexistencia y en 923 es de oficio; porque, en lo que se refiere a los requisitos, no hay diferencia: son los mismos que señala el 920, a saber: que el emplazamiento sea por escrito, que vaya dirigido al patrón, que se formulen ahí las peticiones, que enuncie el propósito de ir a la huelga si no se satisfacen, que exprese el objeto de la huelga, que señale el día y hora de estallamiento o término de pre-huelga (esto es una innovación) que vaya por duplicado, etcétera.

Por estos mismos requisitos se puede dar cualesquiera de los dos casos: Primero, que habiéndose dado trámite al emplazamiento, la parte interesada solicite la inexistencia en función de que no se cumplen los requisitos de dicho artículo; o bien, que presentado el emplazamiento, el presidente de la Junta señale que no cumple con los requisitos del 920 y no le dé trámite al emplazamiento, lo cual no es otra cosa que la inexistencia planteada por el 929.

El obstáculo al desarrollo de la huelga es evidente y la tendencia al autoritarismo para el manejo de las cuestiones laborales es incuestionable. El movimiento obrero se enfrenta pues a una nueva forma de mediatizar la huelga que es la declaración de oficio de inexistencia por parte de un burócrata de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Hasta antes de la reforma, la autoridad laboral jugaba el papel de recadero que debía correr traslado con el emplazamiento al patrón, en las 24 horas siguientes. Incluso, como prueba de esa función de simple intermediario sin capacidad de juicio sobre el emplazamiento está la propia circunstancia de que este escrito debe dirigirse al patrón. No obstante, hoy el estado se arroga la facultad de juzgar –como quien abre una carta privada que tiene la obligación de entregar cerrada– el emplazamiento a huelga dirigido al patrón. Es fácil ver el retroceso que en manos del estado ha sufrido la huelga desde sus orígenes. Como se recuerda, inicialmente la huelga no fue sino lo que debe ser: Un paro en la producción mediante un simple aviso al patrón directamente. Después vino la mediación aparente del estado que se arrogó calificaciones a la huelga mediante la inexistencia, misma que generalmente se declaraba cuando ésta ya había estallado; hasta ahora, en que nos encontramos con que los obreros no son dueños ya de la facultad de estallar la huelga si no cuentan con el

permiso de los burócratas de las Juntas. Lo que pretende el estado con la declaración de inexistencia de oficio, negándose a tramitar el emplazamiento, es quitarse de encima el gran peso político que le significaba tener que declarar inexistente una huelga ya estallada. Cuando una huelga ha tomado cuerpo real, la inexistencia es un golpe seco que despierta espontáneamente el odio de clase contra el estado. Los trabajadores están mucho más prestos a movilizarse en defensa de la huelga, cuando ya la han visto como realidad. Por otra parte, el estado también se previene contra el peligro que le significa que una huelga declarada inexistente se transforme en huelga de hecho. Convenía, pues, no permitir que se generen las condiciones subjetivas y objetivas que propicia una huelga malograda por los burócratas de las Juntas.

Finalmente se amplía el plazo de 24 a 48 horas para trasladar el aviso de huelga al patrón por parte de la autoridad laboral. No se necesita comentar gran cosa respecto de los beneficios que esta disposición reporta a la parte patronal en caso de huelga.

El resto de las medidas que establece la reforma a la Ley Laboral son de menor trascendencia y casi todas tienden también a beneficiar a los patrones. Por ejemplo se amplía el plazo a diez días para la contestación de la demanda, en el llamado juicio ordinario. Como rara vez es demandado el trabajador en los juicios laborales, la medida beneficia a la parte patronal sin discusión.

Por otro lado, lo que antes era a petición de parte, hoy se convierte en una medida que la Junta puede acordar de oficio y que es la de llamar a terceros a juicio. Generalmente los patrones se verán beneficiados con esta disposición.

El artículo 876 obliga a las partes a comparecer a la Etapa de Conciliación de la audiencia cuádruple de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas, sin asesores. Bajo la capucha de la paridad procesal, se esconden las maniobras. Es evidente que lo que no tiene paridad en la realidad, no la tendrá en un juicio, sino por decreto. No hay paridad en las condiciones económicas en que se acude, porque el trabajador va siempre espoleado por la necesidad; ni la hay en cuanto a la posibilidad de recursos culturales y educativos, para discernir en la audiencia. Pero además, no es nada raro que el patrón tenga formación jurídica de una u otra forma.

En realidad con esa absurda paridad, lo que se pretende es lo que se dijo a los presidentes de las Juntas de todo el país, recientemente en Hermosillo: que las Juntas deben presionar la transacción en la etapa de conciliación, lo cual se ve facilitado por la comparecencia personal sin asesor, por parte del trabajador. La explicación no puede ser otra que el

beneficio a los patrones y el impedir la complicación política de las cuestiones laborales “por la difícil situación que atraviesa el país”, se dijo en Hermosillo.

El artículo 983 regula el ejercicio de la fe pública por los funcionarios de las Juntas y establece el requisito de que se haga la solicitud por escrito u oral con los señalamientos correspondientes. Se da a la Junta 24 horas para acordar la asistencia de un inspector por ejemplo a dar fe de cualquier circunstancia. Si antes resultaba difícil conseguir inspectores para levantar actas a favor de los trabajadores, hoy el artículo en cuestión dará pábulo para que retrasen más el ejercicio de su función.

La ley conserva la competencia federal de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal para el conocimiento de los conflictos colectivos, lo cual constituye una ratificación de la centralización congruente con la misma medida adoptada respecto de la concentración de las industrias estratégicas para la competencia federal.

Por otra parte, el artículo 699 bifurca la competencia para el conocimiento de acciones relacionadas con obligaciones en materia de capacitación y adiestramiento o de seguridad e higiene. Establece que en todos los casos para la sustanciación y resolución exclusivamente de las cuestiones sobre capacitación, adiestramiento y de seguridad e higiene será competente la Junta Federal. Es decir en el caso de que en un conflicto local se planteen cuestiones de ese tipo, serán dos juicios los que habrá que llevar, puesto que ya no funcionará el principio de la competencia atrayente del ámbito federal.

En virtud de las reformas a la Ley Federal del Trabajo, la huelga queda cada vez más cerca del estado y mucho más lejos de los trabajadores. Estas reformas constituyen una readaptación de la superestructura en función de los cambios planteados por el movimiento de los trabajadores y de la necesidad de fortalecer el control de los mismos por parte del estado.

Se revelan como falsas las apreciaciones en el sentido de la democratización del Congreso del Trabajo, pues las reformas tienden claramente a afianzar al charrismo restándole juego a la oposición, que utilizaba resquicios de la legalidad burguesa para satisfacer las demandas concretas de los trabajadores, combatir el charrismo y hacer política revolucionaria.

A su vez, se consolida la hipótesis de que la reforma política se apoya en un férreo control del movimiento obrero y que ni por asomo se plantea la liberación del mismo.

CONTRA LOS HIJOS PREDILECTOS DEL RÉGIMEN

Dentro del síntoma más palpable de la crisis, la recesión, destaca la irrupción de la crisis agrícola, que se constituyó en el principal estrangulamiento que enfrentó México para el crecimiento económico de los años setenta.

La crisis agrícola hizo evidentes los problemas de oferta en combinación con tres variables críticas: el déficit de la balanza de pagos, la presión sobre el nivel general de precios y el índice de desempleo. La crisis se manifiesta en el decrecimiento del producto agrícola por habitante 2.1 por ciento anual en promedio durante 1965 y 1970, y en el hecho de que este decrecimiento hiciera perder al país su condición de autosuficiencia en materia de insumos agrícolas básicos. Esto obedece a un cúmulo de problemas que arranca desde el inicio mismo de la reforma agraria, a los cuales no nos vamos a referir. Sólo queremos destacar dos factores operantes básicos en el fenómeno de la crisis agrícola:

1. El hecho de que el sector agrícola haya crecido subordinado a las prioridades industriales, cumpliendo funciones como:
 1. Producir alimentos para una población en constante expansión;
 2. Abastecer de materias primas a la industria;
 3. Crear remanentes exportables que generaran divisas para importar bienes de capital e insumos; y
 4. Transferir ahorros a otros sectores de la economía a fin de capitalizarlos.
2. La conformación de una estructura agraria en la que el predominio y la ventaja tecnológica está en manos de los grandes propietarios privados quienes orientan su producción a la exportación y a la obtención de fabulosas ganancias, en vez de cultivar en la tierra los productos indispensables para la manutención del pueblo. La contraparte de esta realidad es la masa de ejidatarios, campesinos pobres que en algunos casos cuentan con tierra pero carecen del financiamiento y los elementos tecnológicos para exportarla.

Frente a la crisis del sector agrícola, el gobierno responde con tres medidas jurídicas:

1. La creación de un nuevo código agrario, que deroga el de 1942, durante el sexenio de LEA.
2. La promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario, en el gobierno de JLP.
3. Las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, puestas en marcha recientemente por MMH.

La necesidad de una nueva legislación agraria, para la modernización de la agricultura, es razonada por los círculos oficiales en los siguientes términos:

“Parece evidente que la modernización de la política agrícola tiene que atacar simultáneamente los problemas ligados a los regímenes de tenencia de la tierra y las cuestiones conectadas con la elevación de la productividad agrícola. Al mismo tiempo, en vista del rápido aumento de la población rural del país y de la insuficiencia de la generación de empleos no agrícolas para absorber productivamente los excedentes de mano de obra rural, tiene que pensarse en el desarrollo de actividades agroindustriales que absorban ese excedente de fuerza de trabajo a niveles satisfactorios de productividad y remuneración”.

“La nueva administración mexicana (la de LEA) ha iniciado el ataque de los problemas del sector agrícola en varios de los múltiples frentes mencionados. En el primero, mediante la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), al tiempo que se mantiene la estructura del sistema mexicano de tenencia de la tierra, se prevé el fortalecimiento del ejido, la pequeña propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad...”.

En la intención del gobierno, la nueva LFRA:

1. Prevé una acción sistemática para continuar el reparto agrario y para superar deficiencias pasadas en el cumplimiento de las resoluciones presidenciales rotatorias y restitutorias, pues el gobierno de LEA asumía que el reparto agrario no había concluido ya que legal y físicamente se estima que hay tierras susceptibles de distribuirse.
2. Prevé la actuación en la expedición de certificados de inafectabilidad, para dar a los “auténticos” pequeños propietarios la necesaria seguridad en la tenencia de la tierra.
3. Crea el certificado de inafectabilidad agropecuaria, para propiciar el desarrollo ganadero por medio de las técnicas de explotación.
4. Prevé la descentralización de los trámites agrarios, para que éstos se ventilen en cada entidad.
5. Fortalece la soberanía de las asambleas y la democracia del ejido, mediante el voto secreto y limitando las posibilidades de reelección de sus autoridades.
6. Prevé que en caso de expropiación de bienes ejidales, se cubrirá previamente la indemnización.
7. Persigue la elevación de la productividad agrícola, incluyendo disposiciones sobre planeación agrícola, organización económica de los ejidos, fomento de las pequeñas industrias rurales, estableci-

miento de fondos de reserva, para el autofinanciamiento de ejidatarios y comuneros.

Pese a sus intenciones, la nueva LFRA no logró elevar la producción agrícola. Ciertamente se hizo un importante reparto de tierras pero la cuestión es que ellas eran de muy mala calidad.

José López Portillo, con su Sistema Alimentario Mexicano, viene a iniciar la política del entierro de la Reforma Agraria. JLP diría en su IV Informe de Gobierno: “El Gobierno de la República no es un expropiador contumaz. Su mira es garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra, pero al mismo tiempo, cuidar que la alimentación quede satisfecha”. Mucho antes había dicho (el 1° de septiembre de 1982) que la “sobrepoblación en el campo y la falta de alternativas de empleo, presionan sobre la tierra y el sistema distributivo de la riqueza que se concibió con la Reforma Agraria. Aunque admitamos la existencia de tierras repartibles, incluidos latifundios y simulaciones, es ya evidente que la disponible, por la vía simple del reparto no va a resolver la demanda de ocupación y justicia del campesino. No todos los aspirantes a tierras, con derechos o expectativas, podrán alcanzar y, a plazo fatal, tenemos que admitir que se va a terminar ni aún disminuyendo superficies e índices, podríamos resolver el problema”.

La Ley de Fomento Agropecuario que promueve JLP tiende, según él, a resolver dos urgencias significativas:

1. La programación de la producción señalando metas conforme a las necesidades nacionales.
2. La determinación del uso del suelo, del agua y de la organización de los productores.

¿Pero en el fondo que trae consigo la LFRA? Ante la problemática de la baja producción agrícola, del desempleo creciente en el campo y de la dependencia alimentaria del país, JLP pensó en la conveniencia de que los privados llevaran al campo sus capitales para que en “asociación” con los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios pobres, y bajo ventajosas e importantes ganancias para el capital, resolvieron los problemas que el país enfrenta en el sector agrícola.

Dicho lo anterior de otra forma, la LFA representó la entrada del capital a la explotación tanto de la tierra y demás recursos así como de la fuerza de trabajo de los campesinos pobres del país (ejidatarios, comuneros, minifundistas). En síntesis, la renuncia del estado a practicar reformas de fondo, estructurales, en la agricultura mexicana. Estas apreciaciones se confirman con la lectura de los artículos 1°, 5°, 6°, 9°, 10°, 27 a 35 y 42-III, de la LFRA: particularmente el último artículo señalado es

aclarador respecto de que al ejidatario se le convierte en asalariado dentro de su propia tierra. La disposición refiere que: “Los ejidatarios y comuneros, o sus familiares en su caso, no podrán ser sustituidos en el desempeño del trabajo personal que les corresponda realizar conforme a la ley (se refiere a la LFRA); en el concepto de que dicho trabajo será retribuido conforme a la ley...”.

Por su parte, MMH apoyó en una innecesaria adición que él promovió al artículo 127 constitucional promovió en 1984 reformas a la LFRA.

La adición constitucional, que iba dentro del paquete de la reforma constitucional en materia económica, establece: “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad ...”, todo esto encaminado a decir a los campesinos que ya no hay tierra que repartir.

Así se vino a reformar la LFRA para establecer que:

1. Corresponde la Secretario de la Reforma Agraria expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad, facultad que antes correspondía al Presidente de la República (Art. 10-XX-LFRA).
2. Es atribución de las Comisiones Agrarias Mixtas substanciar los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, facultad que antes correspondía al Presidente de la República (Art. 12-1 y 89 LFRA).
3. Que corresponde al Cuerpo Consultivo Agrario resolver los casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, cuando antes este Cuerpo era tan sólo consejero del presidente en materia agraria y no una autoridad agraria. (Art. 16-VI-LFRA).
4. Cuando después de haber recibido las tierras o aguas concedidas, un núcleo de población desaparezca o se ausente el 90 por ciento o más de sus integrantes, el Presidente de la República declarará perdido el derecho del núcleo a las tierras o aguas que se le asignan, previa comprobación del hecho por la Comisión Agraria Mixta. (Art. 64-LFRA).
5. Que los ejidos provisionales y definitivos y las comunidades se explotarán en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación en forma individual. (Art. 132-LFRA).
6. Que en los ejidos podrá realizarse la explotación colectiva parcial de sus recursos o que, donde la explotación sea individual, podrán establecerse sectores de producción en donde los participantes exploren en común sus unidades de dotación (Arts. 135 y 136-LFRA).

7. Que los miembros del consejo de Vigilancia serán electos en asamblea general, al igual que los comisarios, eliminándose el procedimiento de planillas. (Art. 40-LFRA).
8. Que se autoriza la explotación de bosques ejidales por medio de la asociación en participación (ejido-empresa privada) cuando el Estado carezca de recursos para financiar la explotación. (Art. 136-LFRA).

En general, estas reformas sólo tienden a descongestionar el cúmulo de procedimientos agrarios que ha venido acumulando por años la Refir-ma Agraria, en vez de establecer reales cambios de contenido y de procedi-miento para que se lleve a efecto la justicia agraria: ¡Tierra, trabajo y libertad!

LOS PLANES Y LA REALIDAD

Desde hace varios años que se viene manejando en los círculos guber-namentales la idea de planear el desarrollo económico nacional. Aunque la planeación en México ya cuenta con su historia que data desde la expedi-ción de la Ley de Planeación de 1930, es hasta la década de los setentas cuando se empieza a gestar en forma más sistemática como parte de la política de racionalización de la Administración Pública Federal.

La conveniencia de la planeación la expresó JLP, para dar base a su Plan Global de Desarrollo, con las siguientes palabras: “Ordenar y racio-nalizar nuestras acciones; superar la improvisación”.

Como parte de su propuesta de reforma constitucional en materia eco-nómica, Miguel de la Madrid planteó la conformación de un “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, cuyos elementos son:

1. La rectoría del desarrollo económico corresponde al estado.
2. El estado es el responsable de planear la actividad económica nacio-nal.
3. La planeación será democrática entendiendo por tal que se escu-chará la opinión de los sectores y grupos sociales.

Aparejada a la constitucionalización de la planeación nacional, surgen, primeramente, la Ley de Planeación (diciembre de 1982) y después el Plan Nacional de Desarrollo. Para MMH, la “planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendido –dice- no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asig-nación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de partici-

pación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad”.

Conforme al sistema de planeación que resulta de las transformaciones constitucionales y legislativas correspondientes, el PND es obligatorio para todas las entidades de la administración pública federal, para los gobiernos locales con los que se acuerde su incorporación. Los particulares se asimilan a dicho plan por la vía del incentivo.

A pesar de tan aparatoso ropaje que viste el PND, de los tecnicismos deslumbrantes con que se nos muestra y los foros de consulta popular para su conformación, en la realidad el llamado sistema nacional de planeación democrática ni es planeación, ni mucho menos es democrático.

En primer término es un fetichismo que el estado tenga la rectoría del desarrollo económico nacional, pues no están bajo su control áreas importantes de la economía nacional que de tenerlas, en efecto, sí lo dotaría de una capacidad actora de la economía nacional. El estado no controla áreas tan importantes como:

1. La producción de alimentos básicos y alimentos necesarios para el consumo nacional.
2. El comercio exterior.
3. La comercialización del consumo básico.
4. La industria productora de bienes de producción.
5. La telefonía.

Que el estado no controla, no rige sobre el curso de la economía nacional lo demuestran varios hechos: la inflación, la crítica situación en que se coloca el gasto gubernamental si caen los precios internacionales del petróleo, la fuga de divisas, y la baja en la inversión privada.

Por otro lado, no hay democracia, ni por asomo, en el llamado sistema nacional de planeación, a pesar de que se han organizado “foros de consulta popular” para diseñar el PND. Cuando se dispone en la Constitución Política que corresponde al estado la rectoría del desarrollo y que organizará un sistema de planeación (Arts. 25 y 26), se está constitucionalizando una gran mentira y salvo al poder ejecutivo, a los restantes órganos del poder público; legislativo y judicial se les priva de intervención trascendente. El poder ejecutivo es el real planeador y no el estado. Tan es así que la expresión constitucional de la voluntad popular, la Cámara de Diputados, junto con la colegisladora tienen las siguientes atribuciones como participación en la planeación del desarrollo nacional:

“Emitir su opinión relativa al Plan Nacional de Desarrollo el cual le remite al Ejecutivo Federal, con el propósito de formular las observaciones

que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio Plan”.

“-Conocer las decisiones que se adoptarán por el Ejecutivo Federal para la ejecución del Plan Nacional y los programas de mediano plazo...”.

“-Participar en los Foros de Consulta Popular para verter sus opiniones respecto a las prioridades y temas analizados en ello”.

Después de que el Poder Legislativo es concebido históricamente como un contrapeso del Ejecutivo, ahora resulta que en la planeación democrática es su comparsa. Mayor insulto no había recibido en muchos años el H. Congreso de la Unión.

Réstanos decir una cosa, que el Sistema Nacional de Planeación Democrática es la más grande farsa que para desgracia de nuestra historia hoy arropa nuestra Constitución General de la República.

LA BANCA, ¿PARA QUIÉN?

Hecha la expropiación de la banca privada por José López Portillo, al nuevo gobierno le tocó llevar adelante toda la negociación política y administrativa con los banqueros: una vez que Miguel de la Madrid tomó el poder se inició un proceso que se puede calificar como de desnacionalización paulatina de la banca. Antes de que terminara el mes de diciembre de 1982 ya se había legislado para que los antiguos bancos se transformaran en sociedades nacionales de créditos y para que el 34% del capital de estas sociedades pudiera encontrarse en manos de particulares.

Un segundo paso en el proceso desnacionalizador fue la indemnización, antes de septiembre de 1983, a los ex banqueros. La magnitud de esta indemnización fue en todos los casos superior al valor de las acciones de los bancos expropiados. Además, se entregaron los bonos de indemnización bancaria pagando altos intereses a partir de la expropiación. El problema de las acciones de las empresas no bancarias, que había logrado el nuevo gobierno y los banqueros expropiados. Periódicamente aparecían en la prensa opiniones de empresarios nacionales y extranjeros en el sentido de que era muy importante que esas acciones, expropiadas junto con los bancos, volvieran a las manos de sus “auténticos propietarios”. Los altos dirigentes de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México hacían declaraciones en igual sentido.

El lunes 12 de marzo de 1984, finalmente, apareció en el Diario Oficial un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que fija las bases para la enajenación de los activos no crediticios de la Banca Nacionalizada. En él se marcan las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la ven-

ta de esas acciones. En primer lugar, los directores de los bancos publicarán una lista de acciones y de paquetes de acciones que pondrán a la venta. Serán acciones de 339 empresas de las 467 afectadas por la nacionalización. Una vez que se hayan publicado esas listas los ex banqueros antiguos dueños del banco en cuestión, tendrán dos meses para comprar aquellas acciones que no se hayan vendido en el período anterior. Cuando concluya este segundo plazo, los accionistas expropiados de otros bancos contarán con un mes más para comprar las acciones que queden. Si después de estos cuatro meses quedan algunas acciones, el sector privado y el sector social podrán comprarlas en la Bolsa de Valores.

El precio de las acciones que se venden se establece en base al valor que se les asignó cuando se determinó el monto de la indemnización del banco correspondiente, más los intereses aplicables a los bonos de indemnización bancaria desde el 1° de septiembre de 1982 y hasta la fecha de la venta de las acciones. El artículo 5° del acuerdo mencionado establece textualmente: “El tenedor original de bonos de indemnización bancaria podrá pagar el precio de las acciones que desee comprar”, entregando sus propios bonos, los que recibirán a su valor nominal y hasta por el monto original de los que recibió como indemnización por las acciones que le fueron expropiadas”. O sea que ahora los ex banqueros reciben como indemnización las acciones de las empresas que habían sido compradas con los recursos de los bancos. Ahora se les regresan y se avanza en la desnacionalización de la banca como pago a la actitud política que adoptaron. Es así como se puede entender el silencio de los banqueros y su actitud de “resignación” ante las medidas que adoptó su protector cuando se sintió traicionado.

Antes de que cumpliera un año de expedida la primera Ley del Servicio Público de Banca y Crédito, en diciembre de 1984 el Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso un paquete de iniciativas de Ley orientadas a “propiciar una participación más eficiente del sistema financiero en el logro de los grandes propósitos nacionales”. Este paquete se integraba con cuatro leyes:

- Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito;
- Orgánica del Banco de México;
- General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
- Y de Sociedades de Inversión.

El propósito declarado del conjunto de leyes y reforma es adecuar el sistema financiero a las necesidades de desarrollo del país.

Se busca construir una estructura financiera que diferencie los mercados e instituciones dinerarios de los capitales, promueva un financiamiento no inflacionario del gasto público, al tiempo que propicie la forma-

ción del ahorro que satisfaga los requerimientos para cumplir con las metas del Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE).

Por último, un aspecto no secundario es que por primera vez se cambia la legislación sobre el Banco de México y el conjunto del sistema bancario, en lugar de añadir sucesivas modificaciones a la vigente, como había sido la práctica en las últimas décadas.

Ley Orgánica del Banco de México. La transformación más destacable es la eliminación del encaje como medio de financiamiento del gasto público con el objetivo de separar las políticas fiscales de las monetarias. En lugar de ello se establece un monto más reducido de depósitos obligatorios en efectivo con respecto al total de los pasivos obligatorios de la banca, una expansión en la parte de dichos pasivos que pueden ser mantenidos en valores, cuyo destino fundamental será el de operarlos como cuenta de regulación monetaria y crediticia por medio de bonos que se emitirán a tal efecto, y por último se fija un tope al porcentaje de dichas colocaciones en valores que pueden ser destinados al financiamiento interno.

Esta medida se acompaña con la obligación que el Banco adquiere de fijar anualmente el monto de financiamiento interno que otorgará el gobierno, en correspondencia con las metas del Plan Nacional de Desarrollo, PRONAFIDE, y otras normas reguladoras de la inversión del estado.

Otra transformación sustancial es la desvinculación de la emisión monetaria de las reservas en divisas que mantenga el Banco Central. Como resultado de ello, la emisión monetaria queda asociada al financiamiento interno, desvinculándose del circuito de divisas, el que será gestionado en función de las necesidades que surgen de la balanza de pagos del país.

La nueva legislación mantiene el régimen de control de cambios, el que será administrado por la comisión especial para tal efecto. Así mismo, esta legislación establece que el Banco de México fijará las tasas, montos y plazos de las operaciones pasivas y activas de las sociedades nacionales de crédito, atendiendo a los objetivos de regulación monetaria y crediticia. Por último, la Ley establece una Comisión de Crédito y Cambios encargada de fijar los precios de regulación monetaria y crediticia, y las condiciones de colocación de los bonos de regulación monetaria, las normas para determinar el tipo de cambio y regular las operaciones con divisas.

Este importante conjunto de atribuciones será responsabilidad de un reducido grupo de seis personas compuesto por el Secretario de la SHCP, los Subsecretarios de dicha Secretaría que sean titular y suplente en la Junta de Gobierno, del Banco de México, el Director General del Banco,

su suplente y el director general adjunto del mismo Banco. Es decir, tres representantes de Hacienda y tres del Banco. Dicha comisión funcionará con un quórum mínimo de tres personas de las cuales por lo menos una será del Banco y otra de SHCP. Las resoluciones se tomarán por mayoría pero siendo necesario el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de Hacienda. De hecho, eso significa que la Secretaría usa el poder central de dicho Comité, ya que con esta disposición tiene poder de veto en las votaciones.

Junto a tan extraordinaria concentración de Poder monetario y financiero en manos de esta comisión, también se establece que el Director General del Banco y los Directores Generales adjuntos deberán ser personas con no menos de cinco años de ejercer cargos de alto nivel en el propio Banco, en Hacienda o en las Instituciones de Crédito.

Por lo que respecta a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, destaco lo siguiente:

Las Instituciones nacionales de crédito se componen de la Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo. Sus áreas de actividad constituyen las tradicionales de la Banca Comercial en el primer caso y de la promoción de la inversión en el segundo. Se excluye la posibilidad de participación directa de los Bancos en el Mercado de Valores lo que deberá realizarse por medio de las Casas de Bolsa.

Asimismo, se autoriza su participación en Sociedades de Inversión así como la posibilidad de promover la organización y transformación de toda clase de empresas y sociedades mercantiles, suscribir y conservar acciones, etcétera. Se mantiene el monopolio de la banca sobre el mercado interno de dinero, ahora con el carácter de empresas de servicio público. El accionar de los Bancos deberá subordinarse a los objetivos del PRONAFIDE, así como a las normas de regulación monetaria que fije el Banco de México, pero al mismo tiempo se sostiene el principio de la descentralización de gestión de la Banca como forma de propiciar su eficiencia y competitividad. Se mantiene el secreto bancario como principio fundamental así como la participación de la Banca extranjera sólo por medio de oficinas de representación. No se fija ninguna legislación general para la Banca de Desarrollo, sosteniendo que se legislará a propósito de cada caso en ocasión de la promulgación de la Ley Orgánica de cada uno de dichos Bancos.

Reforma a la Ley del Mercado de Valores. Se establece que sólo podrán operar en este mercado, las Casas de Bolsa reconocidas legalmente, las que estarán patrimonialmente desvinculadas de los Bancos. Se autorizan tanto Casas de Bolsa Privadas como Nacionales.

Segundo informe de gobierno. Seguridad y justicia ² (1996)

TANTO EL mensaje como el Segundo Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo repitieron tesis, planes, exaltaron medidas y cambios legales sobre seguridad y justicia. Los datos brillaron por su ausencia.

Se sostiene en el Informe, sin veracidad alguna, que se ha fortalecido al Poder Judicial de la Federación, cuando el primer acto de gobierno de Ernesto Zedillo fue una reforma constitucional que restó atribuciones e independencia a este Poder, y lo mantiene atado a la férula del Poder Ejecutivo.

Se señala que como parte de ese fortalecimiento se promovió una simplificación procesal en los juicios de orden fiscal, mercantil y civil, pero se deja de señalar que tales modificaciones tuvieron como fin allanar el camino a las instituciones bancarias y financieras para que pudiesen cobrar con mayor rapidez sus créditos fabulosamente inflados por la política del neoliberalismo.

Tesis fundamentalista de la doctrina de la seguridad pública del zedillismo es la que considera que la ley ha sido laxa para combatir a la delincuencia; que protegía más al criminal que a la víctima. Si imponía una reforma penal de mano dura contra los delincuentes "para actuar con mayor celeridad y firmeza contra quienes son sorprendidos al cometer un delito o cuando se preparan para cometerlo". Así se hizo eco el Poder Ejecutivo de la necesidad interesada que difunde que defender los derechos humanos es defender la delincuencia. Así se pretende encubrir las presiones norteamericanas para adoptar los esquemas legales y las prácticas penales gringas.

² Publicado en: **Coyuntura. Análisis y debate de la Revolución Democrática**, No. 74-75, Cuarta Época, agosto-septiembre 1996, pp. 43-44.

Otra medida que se festina es la reestructuración de las procuradurías General de la República y del Distrito Federal. El propósito: convertirlas en instituciones modernas, respetuosas de la ley, profesionales y especializadas. Agréguese que el Sistema Nacional de Seguridad Pública "está comenzando a" sumar y articular las tareas entre la federación, los estados y los municipios.

En otra parte del discurso se afirma que en el país actúan bandas con alta capacidad de violencia y corrupción, especialmente dedicadas al narcotráfico, frente a las cuales se adoptaron como medidas el "fortalecimiento" de las instituciones responsables de combatirlos y la capacitación y equipamiento de sus elementos humanos. Se agrega que ha aumentado el aseguramiento y destrucción de cargamentos de droga y la erradicación de plantíos, pero no se da cuenta de cuál es el nivel de la oferta que se encuentra en el mercado, en comparación con el año anterior.

La tesis central del gobierno de Zedillo en lo que a seguridad y justicia se refiere es la del estado de derecho. Queremos vivir en un país de justicia y leyes, dice el presidente; donde todos tengamos acceso a la justicia; donde la ley se aplique a todos por igual; donde la justicia esté del lado de quien tiene la razón y no de quien tiene el dinero. Esto es para Ernesto Zedillo el estado de derecho.

Chata visión que olvida que el estado de derecho es un sistema de gobierno que abarca un conjunto de instituciones jurídicas acordes con los principios de división de poderes; supremacía de la Constitución; sometimiento de la administración a la ley; vigencia de un control judicial adecuado de poder; garantías para limitar y racionalizar el poder; todo, sostenido en un conjunto de derechos y libertades fundamentales de la persona frente al estado.

Las transformaciones jurídicas en materia de seguridad y justicia, así como sus consecuentes medidas administrativas, se han encaminado desde el sexenio anterior al establecimiento de un estado, no de derecho, sino de terror, para el que la inconformidad, la protesta y la disidencia son una amenaza para el modelo económico y en consecuencia, inestabilidades para la seguridad nacional.

En esta noción de la seguridad interior se funda el conjunto de medidas implantadas por el gobierno de Zedillo en las que las fuerzas armadas juegan un papel destacado. La institución castrense tiene por primera vez un papel en el diseño de las políticas y de toma de decisiones sobre la seguridad pública doméstica, como afirma Erick L. Olson en su artículo

"El creciente papel del ejército mexicano en la seguridad pública y, en los programas antinarcóticos".³

El modelo de seguridad pública implantado en el país es producto de la presión norteamericana y de la influencia de las normas y prácticas jurídicas del vecino país para combatir al narcotráfico. Aunque dicho modelo ya ha dado muestras de sus inconvenientes para la democracia y la protección de los derechos humanos, como en Colombia, se insiste en su implantación. En el diseño del modelo juegan un papel central las nociones de terrorismo y narcotráfico como conductas que amenazan la seguridad nacional.

Narcotráfico y terrorismo son el pretexto de la cooperación militar, entre México y Estados Unidos, son el motivo para preparar al ejército mexicano para una lucha que no es la de la defensa de la soberanía sino la del sostenimiento de la política económica actual.

Nos dice Ernesto Zedillo que debemos acostumbrarnos a respetar la ley, que necesitamos desarrollar una cultura de la observancia de la ley, como si la legitimidad de ésta sólo se fundara en su aprobación por el órgano legislativo. Es justo decir que si hoy existe mayor desobediencia a la ley, se debe a que sus disposiciones están en abierta confrontación con intereses y necesidades de la mayoría de la población, que lo que manda sirve para la expoliación y explotación de una inmensa mayoría en beneficio de unos cuantos.

Si no se ha desarrollado una cultura de respeto a la ley, debemos agradecerse al impulso del propio poder, gracias al cual las influencias y el dinero, aunados a la discrecionalidad en la procuración de la justicia, fueron generando desconfianza en la aplicación de la norma y en la impartición de justicia.

Quizás la mejor respuesta al discurso de Zedillo del primero de septiembre sean algunas cifras sobre la criminalidad. Durante el primer semestre de 1996, en comparación con el mismo periodo de 1995, la criminalidad creció 31 % en Tijuana, 28% en Ciudad Juárez y 16.7% en la ciudad de México.

La interrogante entonces es ¿han sido eficaces los medios empleados contra el crimen?

³ Citado de: OLSON, Erick L., "El creciente papel del ejército mexicano en la seguridad pública y en los programas antinarcóticos", 1996.

Indefensión y auge de la criminalidad ⁴ (1997)

EL INSTITUTO de Estudios de la Revolución Democrática se ha propuesto iniciar este ciclo sobre la seguridad pública, la militarización y los derechos humanos, en vista de la situación tan difícil que se enfrenta en todo el país en relación con el problema de la criminalidad y a la innegable necesidad que tiene, como partido, de formular una política pública en esta materia, que le caracterice en el ejercicio del gobierno.

Si antes teníamos el problema de analizar las políticas instrumentadas por otros partidos, hoy enfrentamos la necesidad de ir aplicando criterios, distintivos y característicos, de un ejercicio de gobierno en los diferentes estados en donde el PRD tiene la responsabilidad de dirigir el ayuntamiento, de atender las necesidades de seguridad pública.

El planteamiento que hemos escuchado es revelador de la situación que acontece en el país. Sin embargo, debemos referir dos aspectos que son fundamentales.

El tema que nos ocupa hoy es precisamente el de las causas de la inseguridad pública; no se tituló las causas de la criminalidad, porque dadas las condiciones de información que existen en el país no se cuenta con los elementos estadísticos ni con los estudios suficientes para poder determinar, con mayor claridad, los factores de la criminalidad en nuestro país. Sin embargo, debemos distinguir dos aspectos de esta problemática de la inseguridad pública: por un lado, el incremento innegable de la criminalidad; y por otro, la situación de inseguridad. Es decir, la falta de protección frente a un conjunto de actos, de hechos que vulneran bienes o

⁴ En: DEL VALLE Espinosa, Alfredo (Coord.). Seguridad pública, militarización y derechos humanos. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, D. F., 1997, pp. 37-45.

valores tan fundamentales como la vida, la integridad corporal, la salud, el patrimonio, los bienes de las personas en general.

Estos dos aspectos -como ha establecido recientemente en un trabajo periodístico muy interesante el doctor Rafael Ruiz Harrell- deben disociarse, porque la solución a un problema generalmente parte de la manera como se ve. Y hay una confusión, que me parece clave en el asunto de la seguridad pública, que viene de un lado y del otro; es decir, viene de quienes están en el gobierno e instrumentan determinadas políticas y viene de quienes todavía no ejercemos grandes responsabilidades de gobierno, pero que notamos una serie de deficiencias en las que radica el problema de la inseguridad pública.

No podemos perder de vista que resolver el incremento de la criminalidad es una tarea poco menos que imposible en el corto plazo. Es decir, cómo disminuir el número de delitos es tanto como plantearnos de qué manera vamos a reducir los comportamientos que están en contradicción con el orden social establecido.

No podemos olvidar que cuando hablamos de delito estamos refiriéndonos a una categoría, una calificación que el derecho da a la conducta. No estamos en presencia de un fruto natural, sino de un comportamiento calificado por el derecho, como contrario a un orden que se considera válido, adecuado y que debe mantenerse.

No es posible lograr en el corto plazo, quizá ni siquiera en un mediano plazo, reducir el índice de la criminalidad en el país. Atender este fenómeno, además de requerir investigación criminológica, obliga a realizar una serie de modificaciones en el contexto económico, político y social en el que se está dando el delito.

Supondría modificar la política actual y también revisar el catálogo de los delitos actuales; hacer una evaluación respecto de qué tipos penales deben mantenerse y cuáles otros deben encontrar una solución en otra forma de combatir lo que los sociólogos llaman conducta desviada.

Si partimos de la idea de que en el origen de todo delito definido legalmente se encuentra la oposición del individuo a un orden social determinado, tendríamos que examinar con detalle, efectivamente, qué es lo que está actuando sobre el comportamiento de los individuos para determinar un incremento de la criminalidad. Y en este sentido los criminólogos que han hecho estudios sobre América Latina, apuntan una explicación importante. En su opinión, el incremento de la criminalidad y las formas que ésta asume se relaciona con el proceso de cambio que vive una determinada sociedad. Es decir, está vinculado a las transformaciones que se operan en el orden social de una comunidad determinada.

Y esta explicación tiene para nosotros una clara aplicación. Veamos algunas cifras interesantes sobre la criminalidad en el Distrito Federal. Según los estudios del doctor Ruiz Harrell, cuando Miguel de la Madrid concluye su gobierno en 1988 nos deja un índice de criminalidad de 1,682 delitos por cada 100 mil habitantes. Y cuando está por concluir el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, queda un índice de 2,278 delitos por cada 100 mil habitantes.

¿Qué pasó en seis años para que se duplicara prácticamente el índice de la criminalidad? ¿Qué transformaciones vivió la sociedad mexicana en esos seis años que llevaron a un incremento de la criminalidad? Si analizáramos las variables económicas sobre los servicios, el empleo, el acceso a la educación, el salario que se recibió, podríamos quizás encontrar alguna explicación a este índice. Veremos que lo que estamos enfrentando desde el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando comienza el incremento acelerado del índice delictivo, es una transformación brutal de las condiciones de vida de la población en México. Estamos ante un conjunto de circunstancias que llevan a perder poder adquisitivo al salario, que llevan a no tener las mismas posibilidades de empleo, a una mayor deserción escolar, etcétera.

La falta de seguridad

Haciendo este mismo tipo de análisis, tanto estadístico como criminológico, en un trabajo muy reciente publicado en *La Jornada* y también por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el doctor Ruiz Harrell nos aporta un dato muy interesante: "en 1995 llegaron a conocimiento de la Procuraduría capitalina 218 mil 599 delitos, y en ese mismo año fueron consignados ante los tribunales sólo 5 mil 479 presuntos responsables", o sea, aquellas personas que merecieron un auto de formal prisión; eliminando de esta cifra a quienes quedaron libres por falta de méritos. Por lo tanto, sólo 2.5% del total de los delitos conocidos mereció una consignación ante las autoridades judiciales.

Ustedes pueden ver que hay una enorme diferencia entre el número de delitos conocidos y el número de causas que llegan ante el Ministerio Público.

Pero ahora, imagínense las dificultades y gastos que enfrentaríamos si esos 218 mil 599 delitos hubiesen sido debidamente investigados, consignados y hubiesen merecido una pena privativa de la libertad. La situación de hacinamiento en la que se encontrarían las cárceles.

Una explicación oficial de la inseguridad que vivimos, es la que afirma que la ley penal, las leyes de procedimiento y las normas constitucionales

son obsoletas, inadecuadas para enfrentar el fenómeno de la criminalidad. En consecuencia, nuestros gobernantes se dieron a la tarea de realizar una transformación del sistema jurídico nacional, que radicó esencialmente en disminuir las garantías individuales, otorgar más poder a la policía para detener a los presuntos delincuentes y hacer más severas las sanciones contra el crimen.

Sin embargo, imaginemos que se trata, en efecto, de una inadecuación de la norma al fenómeno. Por consecuencia, tendríamos que afirmar que antaño -es decir, allá por los años treinta cuando surgió nuestro Código Penal y las normas procesales que hasta recientemente estaban en vigor-, había más eficiencia para perseguir el delito. Pero no fue así. Según los estudios que ha dado a conocer el doctor Ruiz Harrell; en promedio, en la Ciudad de México el índice de impunidad de 1930 a 1995 es del 90%. Es decir, del total de los delitos conocidos 90% no es castigado, no merece una sanción por parte de la autoridad.

La impunidad originada por la ineficacia de la autoridad investigadora es un problema serio. Sin embargo, ésta no es producto exclusivo de la falta de preparación, que la llega a haber. También incide el factor corrupción; sabemos que en un proceso penal está presente el interés del detenido y de sus familiares en que los asuntos no lleguen a hacerse más delicados, y, en consecuencia, fluyen importantes recursos a las agencias del Ministerio Público o a los agentes de la Policía Judicial.

También debemos atender a lo señalado por la maestra Patricia Olamendi, que hubo un grave descuido presupuestal de la autoridad en el terreno de la procuración de justicia: hubo un acelerado crecimiento de la policía preventiva, a la cual se le han destinado más recursos que al Ministerio Público.

Según datos del estudio del doctor Rafael Ruiz Harrell, en 1995 cada agente del Ministerio Público tenía que hacerse cargo de investigar 219 delitos; una tarea descomunal para un servidor público que no cuenta realmente con el apoyo de la policía judicial. Porque en la práctica ésta sigue una lógica autónoma en la investigación de los delitos.

Pero no sólo la desatención presupuestal y las condiciones estructurales de la función del Ministerio Público inciden en la inseguridad, también hay que apuntar otros dos elementos más:

Hasta 1994 el ejercicio de la acción penal estaba reservado al Ministerio Público; es decir, las víctimas del delito no tenían posibilidades de oponerse a las resoluciones del Ministerio Público que decidieran no consignar a un presunto delincuente. De tal manera que el ejercicio de la acusación ante el tribunal se da a discreción de esta autoridad.

Y hoy todavía tenemos el problema ¿Por qué razón? Porque a pesar de que en 1994 se reformó el artículo 21 constitucional para que a través de los jueces se impugnara tal tipo de resoluciones del Ministerio Público, todavía no se regula el ejercicio de ese derecho. Nos hemos encontrado incluso con resoluciones de la Corte que niegan que el amparo sea una vía adecuada para oponerse a la negativa del MP a ejercer la acción penal. Es decir, todavía no se regula un mecanismo para que los que se ven afectados por el delito, puedan insistir en que la autoridad haga la investigación correspondiente.

El otro factor que incide en el problema de la procuración de justicia es el *status* jurídico y político que tiene la Procuraduría de Justicia tanto en el Distrito Federal como en los demás estados de la República. Está tamizada, está atravesada por los intereses políticos del presidente o del gobernador en turno. Carece de la autonomía necesaria para poder investigar los delitos y está articulada fuertemente con las decisiones políticas.

No hay que perder de vista lo importante que resulta el control político de las procuradurías en el país, frente a un sistema de corrupción que es un modo de ejercicio de la administración pública en muchos lugares de la República. O sea, que hay necesidad de ocultar el delito porque así conviene a determinados intereses que gobiernan actualmente.

Pensémoslo desde ese ángulo: el llamado crimen organizado no puede pasar desapercibido; sus cadenas son tan evidentes que resulta difícil no saber en dónde está una de ellas. ¿Qué es lo que explica que no se actúe? Que existe un interés en no actuar ¿Acaso pudo pasar inadvertida la operación Conasupo? Difícilmente. Bueno, ¿por qué no se ha actuado?, si en la pugna que se dio entre el ex procurador panista y el Presidente de la República se pudo conocer que éste estaba al tanto de algunos problemas y no hizo caso al Procurador, según dijo él.

Esa relación Procuraduría-Poder Ejecutivo pone a la procuración de justicia no al servicio de la ciudadanía, sino al servicio de la conservación de las instituciones y de la situación de quienes se encuentran ejerciendo el poder. El fenómeno ocurre en los gobiernos del Revolucionario Institucional y en los de Acción Nacional.

Otro elemento que debemos abordar para el examen del actual sistema de seguridad pública es el de la rigORIZACIÓN de las sanciones y a la formulación legal de nuevos tipos penales. Hay un excesivo uso de la penalización, una exagerada reacción punitiva en un contexto de inconformidad social; conductas que antes merecían el tratamiento de infracciones administrativas ahora son calificadas de delito.

Tales conductas están vinculadas esencialmente con las inconformidades que expresa la sociedad ante una situación social cada vez menos sostenible.

No perdamos de vista la situación, porque ahí está el meollo de las transformaciones legales y de la política de seguridad pública que se han impulsado desde el pasado sexenio, pero con más determinación en el de Ernesto Zedillo.

La inversión que se está dando en las procuradurías no va a fructificar mientras ellas no dejen de estar al servicio de los gobernantes en turno; mientras sus servidores sigan prestando servicios personalizados de seguridad a buena parte de funcionarios públicos; mientras los agentes del Ministerio Público no adquieran autonomía, seguridad en el cargo y condiciones adecuadas para el desempeño de su función. Porque una de las situaciones más graves que enfrentan los agentes del Ministerio Público es que no están seguros en su función, los pueden cambiar al arbitrio y en cualquier momento, y su proceso de selección, sus condiciones de trabajo y su mejoría tampoco están determinados por su capacitación, sino por intereses de conveniencia o de relaciones al interior de las procuradurías.

Otro factor en la problemática que discutimos es el siguiente: ¿Cuál es la función que está cumpliendo la policía preventiva, si es a la que se le han dado mayores recursos? Hay una desviación esencial: el uso de la fuerza pública, de los granaderos, de los antimotines, etcétera, se ha dado para contener el esfuerzo, la acción, la manifestación, la protesta de los ciudadanos. ¡Cuando ni siquiera están autorizados para usar la fuerza pública para eso! Ahí tenemos otro problema: no se está usando adecuadamente este sistema para la procuración de justicia, para la prevención del delito sino para otros fines de orden político.

Ya tendremos oportunidad de tratar el asunto de la militarización. Se ha dicho que era necesario limpiar a los cuerpos policiacos, pero resulta muy interesante hacer una reflexión:

¿Por qué razón en el Distrito Federal la militarización comienza en la delegación en donde el índice de criminalidad es más bajo? ¿Por qué? Si el propósito es o ha sido precisamente enfrentar el problema de la inseguridad, ¿por qué no se fueron a la delegación de Coyoacán o a la Benito Juárez? ¿Qué es lo que determinó la decisión? ¿Un problema de inseguridad pública o un problema de carácter político?

La coordinación en materia de seguridad

Revertir los índices de criminalidad enfrentará el problema de que la política social que pudiese ponerse en práctica en la ciudad dependerá en alto grado de las inversiones públicas federales. Esta es una gran dificul-

tad porque, tanto para el Distrito Federal como para otros estados de la República, las condiciones de financiamiento de su gasto están determinadas por la federación a través de transferencias y partidas, ya que los estados no tienen capacidad económica para autosostenerse. Modificar esa situación implicaría una negociación y en todo caso una ruptura con el esquema de política económica y social que actualmente tiene el gobierno.

El problema con la Ley de Coordinación de Seguridad Pública radica en que el sustrato de sus normas acaba en una coordinación de operativos. No hay objeción a contar con un sistema estadístico, registros, uniformidad en las reglas de capacitación, de selección, etcétera, pero el problema surge cuando se juntan la policía municipal, la judicial local, el Ejército Mexicano y la policía judicial federal, y hasta la policía de caminos, para efectuar operativos que como hemos visto no son exactamente contra el crimen.

En Tabasco, cuando hicieron las protestas frente a los pozos petroleros, se estableció una base de operaciones mixtas, conjunción de todas las policías y el Ejército. ¿Para qué? Para enfrentar una reacción social en contra de una política de Pemex de deteriorar campos y afectar cultivos sin indemnizar a los campesinos.

Otra cuestión que debe analizarse también es la criminalidad organizada. Hay que agregar dos elementos más para su definición: es una criminalidad empresarial, es decir, que opera como empresa por y para el lucro, y es una criminalidad que está dando empleo, que está asalariando a la gente. O sea, lo que el sector informal de la economía llegó a dar y ahora ya no puede dar porque se ha saturado, lo está dando el crimen organizado con los *burreros*, con los que se ocupan eventualmente en transportar algún estupefaciente, con toda esta cadena.

Esas son características de este tipo de crimen, que efectivamente parece no ser el crimen del necesitado, pero que en realidad está formando parte del engranaje que genera condiciones de vida a muchas familias. Es decir, está dando de comer a mucha gente.

Política represiva, no de seguridad ⁵ (1997)

DEBEMOS PARTIR del hecho que durante mucho tiempo el partido buscó el acceso al poder, pero se olvidó la formación y preparación para ello. Tenemos la gran dificultad de que hemos reaccionado ante las políticas oficiales, más que conformado una política de seguridad pública. Lo que hemos visto es lo que se ha establecido, como dice el doctor Augusto Sánchez, un estado de excepción.

Cuando Zedillo postula el estado de derecho, en realidad lo que ha creado es una farsa, donde, según decía el maestro Rivas Monroy, lo que es seguridad pública se convierte en seguridad nacional y entonces no hay normas que se le apliquen. Resulta muy interesante, entonces, advertir que trabajamos con reglas que no han sido creadas por nosotros, sino por otros partidos. Los ayuntamientos, gobernadores, o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal van a trabajar con lo que no hicieron, porque el diseño de la política de seguridad pública le ha correspondido al Poder Legislativo de una fuerza política diferente. Por lo tanto estamos restringidos.

En estos tiempos, la transferencia de las funciones de policía preventiva a los ayuntamientos resulta curiosa en el Estado de Morelos, cuando las autoridades estatales habían concentrado la función policial. Por otra parte, ahora la capacitación de los policías ya no pertenece a los ayuntamientos, pertenece al sistema federal. No sé cuándo lo vayan a poner en práctica, no sé qué estén haciendo, pero hasta el momento es el Ejército el que ha cooptado la formación policial en nuestro país.

Esa situación es la que estamos viviendo; se ha creado un modelo que, en efecto, no es para la seguridad pública; es un modelo de policía para el

⁵ Ibidem, pp. 73-76.

mantenimiento de una situación que ha generado el conflicto social señalado por el maestro Pérez Carrillo.

Las transformaciones económicas y financieras que se dieron con el neoliberalismo han acendrado este conflicto, y la condición de funcionamiento de ese sistema es la existencia de carencias, necesidades e insatisfacciones. Pero tales problemas van generando irritación social, van generando contraposición que no se sabe en qué momento puede romperse.

Y ese es el problema que se vislumbró en el diseño de este sistema. Eficacia policial que significa gente preparada, gente capacitada para reprimir, mejor armamento y mayores elementos de información para poder ubicar en dónde hay que apretar. Transformación de conductas que antes eran consideradas como faltas administrativas, para convertirse en delitos; por ejemplo, bloqueos de carreteras, obstaculización de las entradas a plantas petroleras, etcétera.

Entonces estamos operando bajo este sistema. Nuestro problema es que no podemos resolverlo desde el nivel ejecutivo, aunque ese nivel pueda auxiliarnos en algunos problemas muy concretos.

También se presenta, como señala el doctor Augusto Sánchez, el otro problema: sí hay una técnica de policía más afinada, pero ya no es nacional; hay una transnacionalización, una globalización, por decirlo así, de la técnica policial. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo hace énfasis en convertir ciertos delitos en asuntos de seguridad nacional, hace intervenir al Ejército y busca la coordinación entre estados para actuar frente a ese tipo de problemática. Sin embargo, esto es lo que se pretende que se vea; pero ¿por qué no indagamos en qué se usan realmente las fuerzas policiales? Recientemente el Secretario de Seguridad Pública en el Distrito Federal dijo que con las marchas se descuidaba la ciudad. ¿En realidad era necesario que usaran esa fuerza para las marchas, esa represión que se está utilizando en movimientos sociales? Hay que analizar en qué se está utilizando la fuerza pública. ¿Se está utilizando esta fuerza en detener a la delincuencia y quieren enfatizar el aspecto represivo, o se está utilizando en contener la movilización social? Ese es el problema que se nos presenta.

Una limitante nuestra, como fuerza política, es que hemos descuidado la formulación de la política de seguridad pública. Si analizamos las posiciones internas en torno de las reformas tanto constitucionales como de carácter legal, veremos que en un principio no había una uniformidad; había quienes estaban a favor de las propuestas de ese estado de excepción que se acaba de describir. Internamente, como fuerza política, no hemos discutido en dónde está el problema.

Se repite la suspensión de garantías

Es curioso cómo toda esta transformación legal que hemos vivido, que sirve de justificante y de espejo, se hizo ya en México durante la Segunda Guerra Mundial. En la Ley de Previsiones Generales relativa a la suspensión de garantías, que fue publicada el 3 de junio de 1942, se dice lo siguiente:

"Las garantías consignadas en el Artículo 16 Constitucional se sujetan a las siguientes restricciones:

"El agente del Ministerio Público Federal queda autorizado para practicar toda clase de investigaciones y visitas domiciliarias de carácter policiaco, sin necesidad de orden previa de la autoridad judicial".

Ahora ¿para qué nos sirve la orden previa, si con la sospecha basta? Esa es una parte, y luego dice:

"Las garantías consignadas en el Artículo 20 quedan sujetas a las siguientes restricciones:

"No se decretará la libertad bajo fianza en los casos en que de concederse pueda, a juicio del Ministerio Público, ser perjudicial para la defensa nacional y para el orden público.

"Se autoriza la incomunicación por el tiempo indispensable, a juicio del Ministerio Público, para perfeccionar la investigación previa y evitar el falseamiento de los datos.

"El término de 48 horas del que habla la Constitución se puede ampliar. La garantía consignada en el Artículo 25 queda restringida por la facultad del Ejecutivo para censurar la correspondencia postal en todas sus clases, así como las comunicaciones telegráficas, radiotelegráficas, telefónicas y similares".

Con esta prevención terminó la Segunda Guerra; en ese estado nos encontramos.

Entonces, ahora lo que necesitamos es recuperar la experiencia de algunos ayuntamientos que han tenido el problema, pero también existe la necesidad de formación de los cuadros que se hagan cargo de la seguridad pública y de otros ramos de la administración. Porque el problema es que se puede llegar a la titularidad. Pero ¿qué pasa con el aparato operativo, con los que manejan la contabilidad, con los que manejan toda la infraestructura que hace realmente funcionar a la estructura de gobierno?

En ese sentido, tenemos un grave problema político, que pasa por destapar lo que de alguna manera permite la corrupción y la impunidad. Ese problema es el ejercicio monopólico del Poder Legislativo, no del Poder Ejecutivo; este último puede restringirse y moldearse, pero lo que ahora es un obstáculo es que no se puede vigilar al Ejecutivo porque no hay una pluralidad, un balance entre la función legislativa y la función ejecutiva.

Romper con el monopolio del Poder Legislativo implicaría poder investigar a Conasupo, poder investigar una serie de situaciones que tienen qué ver con la impunidad y la corrupción y, al mismo tiempo, definir un nuevo esquema de política económica; porque lo que ha cambiado son los fines del estado: de la proposición social que se tenía a un estado de concentración de recursos y de beneficios para unos cuantos.

Del estado de derecho al estado de terror ⁶ (1997)

AL EXAMINAR con detalle los primeros 29 artículos constitucionales, se observa que tratan de preservar dos valores fundamentales: por un lado la libertad y por el otro la igualdad. Y para tal fin se establecen las garantías de seguridad jurídica. Podríamos decir que hoy, particularmente, la libertad corporal en nuestro país ha dejado de estar totalmente garantizada.

Ayer se informó, por ejemplo, que se detuvo a personas acusadas de haber participado en el robo de cocaína en instalaciones policíacas. Pero lo curioso del caso es que están detenidas en campos militares en Baja California. ¿Cómo es posible eso? Gracias a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, que establece en su artículo 12 lo siguiente:

"El juez podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público y tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales del inculpado, el arraigo de éste en lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud".

Dicho artículo no establece un arraigo en el domicilio del inculpado, sino una prisión donde lo quiera tener privado de su libertad la autoridad. Y señala más adelante el mismo artículo: "Con la vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación, por el tiempo estrictamente indispensable para la debida averiguación de que se trate, sin que exceda de 90 días, con el objeto de que el afectado participe en la aclaración de los hechos que se le imputan y pueda abreviar el tiempo del arraigo". Es decir, mientras más rápido confiese menos tiempo estará arraigado y prácticamente preso a disposición de la autoridad policial.

⁶ Ibidem, pp. 99-100.

Ese es un elemento que debe tomarse en consideración en el análisis de las transformaciones jurídicas.

El otro aspecto importante es lo que ha indicado el diputado Mauro González Luna, en el sentido de que no existe ya prácticamente posibilidad de obtener la libertad caucional por causas objetivas. La libertad bajo caución es a discreción del juez, es subjetividad del Ministerio Público y no sólo en los casos de delitos graves, sino en cualquier tipo de delito. Este es un hecho que hay que ponderar en el análisis, porque revela esencialmente que ha dejado de funcionar en México el estado de derecho y se ha implantado un estado de terror -característico de Colombia, por ejemplo, en el combate a la contrainsurgencia y al narcotráfico- en el que la ciudadanía ya no tiene ninguna garantía. En conclusión, bajo tales condiciones ya no existe propiamente la garantía de libertad en México.

Se entiende que esa norma es de excepción, es decir, que sólo se aplica a la delincuencia organizada. Sin embargo, la forma en que están enunciados los delitos que la comprenden es tan abierta, que incluye al terrorismo. Algunas acciones emprendidas por el Ejército Popular Revolucionario en Guerrero se han calificado de terroristas. Entonces las autoridades tienen que establecer la relación entre el arraigo y el tipo penal que corresponde a la delincuencia organizada.

Pero, además, y ese es el otro problema, por delitos que no son de la delincuencia organizada, pero que son del orden común, se puede dictar el arraigo cuando tengan conexión con actos de la delincuencia organizada. Entonces, de alguna manera lo que parecía una excepción se vuelve una regla general.

Revisión de la impartición de justicia

MI PROPÓSITO es dejar sentados algunos aspectos relacionados con una necesidad social, política e intelectual para resolver sobre la impartición de justicia. Se han llevado a cabo diversas reformas y se han actualizado mecanismos. Particularmente, en dicho terreno, a lo largo de nuestra historia como estado ha hecho énfasis en que contamos con un sistema protector de las garantías individuales, pero finalmente hay un sentir social que revela una inconformidad con todo ese aparato o una experiencia negativa de quienes han tenido que enfrentarse con el aparato de impartición de justicia. Claro está que cuando se trata de decidir sobre la resolución de un conflicto entre dos partes, habrá una que no esté de acuerdo con la resolución; el problema no está en este desagrado del perdedor, sino en saber si le ganaron a la buena o le ganaron a la mala.

Cuando nos estamos refiriendo a la impartición de justicia, tenemos que hacer una consideración del conjunto de los valores y de los bienes que están protegidos por el sistema jurídico y, que, en términos sociales, representan una verdadera consideración de justicia; han variado las concepciones, han variado las soluciones, han variado los intereses. Por aquí se comienza en este planteamiento. Veamos el caso particular del fenómeno de la piratería que se penaliza con gravedad, pero que expresa una realidad que tiene una sociedad que la consume, que le permite adquirir ciertos bienes que no están al alcance de todos los bolsillos sólo al de unos cuantos, y que el procedimiento de burlar el derecho de otro para darlo en beneficio de otro resulta en un satisfactor para esa economía que tiene desempleo, bajos salarios y en el que no todos tienen las mismas posibilidades de adquirir lo que se dice “todos tienen derecho de adquirir”.

Se requiere una revisión de la situación de los aparatos encargados de la impartición de justicia en cuanto a la calidad del servicio y a las cualidades del juzgador: cómo se le nombra, qué formación tiene, qué antecedentes avalan su desempeño, qué conocimiento real tiene de los problemas de la justicia y del derecho que va a aplicar. Porque muchas veces, por fortuna, cada vez menos, se les nombra por amistad, por identidad

ideológica, pero no necesariamente por su trayectoria. De ahí que el paso que se ha dado para establecer un sistema profesional de carrera en el Consejo de la Judicatura sea un avance que, a la larga, esperemos, dé frutos provechosos para nuestro sistema de impartición de justicia.

A veces, los jueces, por muy buena voluntad que tengan, carecen de condiciones para desempeñar su función. No sólo hace falta quien juzgue, sino quien analice los expedientes, quien pueda orientar adecuadamente el estudio del problema y, a veces, no se tienen ni las mínimas condiciones de personal o en infraestructura o no están adecuadamente planteadas ni planeadas dentro de la función. Este es otro terreno, hay que examinar, porque está en relación directa con las cargas jurisdiccionales que tiene que resolver cada juez, en qué tiempo y qué posibilidades reales tiene de estudiar adecuadamente todo el paquete de expedientes que está a su disposición. No es nada más un problema de voluntad.

Por otro lado, está el problema del sobredimensionamiento de las partes ¿a qué me refiero con esto? A que hay un desequilibrio en los litigios, pues, en muchas ocasiones, hay una relación de desigualdad entre quienes tienen más y quien tiene menos recursos para defenderse.

En el país la institución de buena voluntad que llamada defensoría de oficio, no es efectiva para quienes lo requieren. En la mayoría de los casos, la defensa se fortalece si se cuenta con algún despacho privado que cobra, algunos en dólares, la defensa de ciertos intereses. Esa es una cuestión que debemos examinar con mayor detalle, pues no es lo mismo que se tenga un despacho con ciertas condiciones, relaciones y experiencia, a que alguien acuda a un local de la colonia donde se lee que es despacho jurídico.

La situación se expresa de una manera más clara en el procedimiento penal, donde todo el presupuesto del que goza el Ministerio Público o la procuraduría para acusar a una persona se enfrenta a las condiciones que tiene el particular o el acusado para defenderse frente a todo el aparato del estado, aun partiendo de la premisa de presumir la inocencia del acusado.

Por otro lado, está el problema de nuestra tradición, de los orígenes de nuestro sistema jurídico y, en consecuencia, de los procedimientos y de las prácticas judiciales. Para una persona es cada vez más complejo defenderse, pues tiene que contratar, por lo regular, servicios especializados y eso cuesta. A veces, prefiere abandonar su defensa por no contar con condiciones para defenderse. Habrá que examinar, como en el caso de las denuncias que no llegan a traducirse en consignaciones y sentencias, si dejar al particular a su suerte contribuye al cumplimiento del propio derecho o a la burla del propio derecho.

El problema también se encuentra en el desempeño de los profesionales que viven en torno de la procuración de justicia, porque al igual que existe corrupción, la formación jurídica en nuestro país tiene problemas en cuanto a la calidad del servicio y a la propia práctica. Hay quienes han propuesto que se colegien y que los estén evaluando permanentemente. Tendríamos que examinar no sólo reformas del derecho que se necesitan, sino también, reformas a la enseñanza del derecho en el país.

El costo de la justicia está relacionado con el problema de los procedimientos. Recuerdo que hace muchos años se elaboró un tabulador sobre los procedimientos agrarios y su tiempo aproximado de duración era de diez años. Revisen ustedes cuánto tiempo dura un litigio que va desde la primera instancia hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación; cuando bien le va el asunto o cuando no se abandona a la mitad del camino, cuántos años lleva, cuántos han pasado.

No se trata de perder defensas, sino de ver cómo, dentro de un sistema racionalmente estructurado, se constituyen las instancias más adecuadas para dar certidumbre en un corto tiempo.

El análisis de la problemática en torno a la impartición de justicia debe llevarnos a un replanteamiento de los fines del estado y un examen sobre los valores y bienes protegidos por el sistema jurídico; a explorar políticas de prevención de conflictos y mecanismos que nos den formas alternativas de solución de los mismos. Antes de llevar el asunto a los mecanismos tradicionales de la justicia, deben haber maneras, como el arbitraje, de resolver algunos conflictos de un modo justo, objetivo y satisfactorio para las propias partes. En ese sentido, y antes de aventurar diversas fórmulas de solución, deberíamos contar con un estudio del problema en su conjunto, con un análisis de la problemática y, en torno de ello, no aventurar tantas reformas que después no se traduzcan, efectivamente en lo que se dice que se quiere o se persigue con el cambio en el sistema legal.

Las facultades del Congreso en materia hacendaria

EL CONGRESO de la Unión en su conjunto y las cámaras que lo integran tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un conjunto de atribuciones relacionadas con la política económica. En ésta, queda comprendida la política financiera, “la parte que se encarga de formular los objetivos, señalando los instrumentos adecuados para controlar los ingresos y administrarlos, así como para elaborar el gasto del sector público”.¹ En un sentido amplio, la política financiera abarca las políticas fiscal, de gasto público, monetaria y crediticia, y bancaria.

El principal instrumento de la *política de gasto* es el Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal correspondiente. Su aprobación compete a la Cámara de Diputados en forma exclusiva. El registro del ejercicio del gasto se va haciendo en la contabilidad gubernamental cuya síntesis es la Cuenta Pública. La política fiscal puede definirse como el “conjunto de instrumentos y medidas que toma el estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general”.² Los instrumentos de esta política son:

- El sistema fiscal, integrado por la Ley de Ingresos de la Federación y las normas que regulan cada una de las fuentes de contribución: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos;
- El financiamiento o endeudamiento público interno y externo;
- Las ganancias logradas por las empresas del sector público;
- Los recursos o transferencias que no tienen el carácter de contribución y que provienen de sectores privados o sociales y otras entidades que permiten incrementar el ingreso público.

En suma, constitucionalmente compete al Congreso de la Unión aprobar:

- La Ley de Ingresos para un año de ejercicio fiscal y las leyes que regulan las contribuciones.
- El monto y condiciones del endeudamiento público.
- La Ley de Coordinación Fiscal.

A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente:

- Aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal correspondiente.
- Revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El proceso legislativo en materia hacendaria comienza con la presentación de las correspondientes iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos ante la Cámara de Diputados, que es la de origen. El segundo párrafo de la fracción IV del Artículo 74 Constitucional textualmente dice: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el Artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos”.

Conforme al primer párrafo de la fracción antes citada, la Cámara de Diputados primeramente debe discutir y aprobar las contribuciones para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por esta razón, comenzaremos por examinar la facultad tributaria de la federación.

Aprobación de la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal

El Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en las siguientes fracciones que el Congreso tiene facultad para:

- VII. Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;
- XXIX. Establecer contribuciones sobre:
 1. El comercio exterior;
 2. El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27;
 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
 4. Servicios públicos y sociedades de seguros, y
 5. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;

- c) Gasolina y productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

La misma disposición constitucional antes referida concede a las entidades federativas el derecho a participar en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine (Ley de Coordinación Fiscal), y dispone que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Como puede apreciarse, la primera facultad tributaria es genérica, y no especifica sobre qué hechos o situaciones podrá fijarse una contribución federal, lo que posibilita que, salvo en los casos de las contribuciones declaradas expresamente federales o municipales, las entidades federativas y la Federación impongan una contribución sobre un mismo hecho o situación, por ejemplo, la tenencia de vehículos. Para evitar una doble tributación se estableció la coordinación de los sistemas tributarios mediante la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) cuyo objeto es:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal;
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales;
- Distribuir entre ellos dichas participaciones;
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;
- Construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Art. 1 de la LCF).

Así, mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se evita la doble tributación.

Para determinar qué contribuciones son exclusivas de los municipios y cuáles de la Federación es necesario remitirnos también a los artículos 115, 117 y 118 de la Constitución.

La fracción IV del Artículo 115 de la Constitución establece las bases sobre la *hacienda municipal* y a la vez fija límites a la facultad tributaria de la Federación y los estados. Según esta disposición, la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, entre los que invariablemente estarán:

- a) *Las contribuciones*, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) *Las participaciones federales*, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) *Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo* como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que determinen las legislaturas locales.

La misma Constitución autoriza a los municipios para celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones que tienen por objeto la propiedad inmobiliaria, a la vez que ordena:

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) y no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los *bienes del dominio público* de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones”.

Por su parte, el Artículo 117 Constitucional prohíbe en forma absoluta a las entidades federativas:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional;

- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Por su parte, la fracción I del Artículo 118 de la Ley Fundamental dispone que las entidades federativas tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Recapitulando. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos está facultado para imponer anualmente las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación. La fijación de las contribuciones se hace a través de un ordenamiento legal que recibe el nombre de *Ley de Ingresos*.

Esa Ley es un catálogo y estimación cuantitativa de ingresos que para un año fiscal aprueba el Congreso General. El catálogo comprende generalmente los siguientes ingresos:

I. Impuestos

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto al activo.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.
5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
9. Impuesto al comercio exterior.
 - a) A la importación.
 - b) A la exportación.
10. Accesorios.

II. Aportaciones de seguridad social

1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.

5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

III Contribución de mejoras

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

IV Derechos

1. Por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.
2. Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de organismos descentralizados.
3. Por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.
4. Derecho sobre la extracción de petróleo.
5. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.
6. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.
7. Derecho sobre hidrocarburos.

V Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago

VI Productos

1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:
 - a) Explotación de tierras y aguas.
 - b) Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
 - c) Enajenación de bienes:
 - Muebles.
 - Inmuebles.
 - d) Intereses de valores, créditos y bonos.
 - e) Utilidades:
 - De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
 - De Pronósticos para la Asistencia Pública.
 - Otras.
 - f) Otros.

VII. Aprovechamientos

1. Multas.
2. Indemnizaciones.
3. Reintegros:
 - a) Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.
 - b) Servicio de Vigilancia Forestal.
 - c) Otros.
4. De obras públicas de infraestructura hidráulica.
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
7. Aportaciones de los estados, municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
8. Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
9. Cooperación de los gobiernos de estados y municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.
15. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:
 - a) Aportaciones que efectúen los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.
 - b) De las reservas nacionales forestales.
 - c) Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
 - d) Otros conceptos.
16. Cuotas compensatorias.
17. Hospitales militares.
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.
19. Recuperaciones de capital:
 - a) Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades fedrativas y empresas públicas.

- b) Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.
 - c) Inversiones en obras de agua y alcantarillado.
 - d) Otros.
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
 21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.
 22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.
 23. Otros.

VIII. Ingresos derivados de financiamientos

1. Emisiones de valores:
 - a) Internas.
 - b) Externas.
2. Otros financiamientos:
 - a) Para el gobierno federal.
 - b) Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - c) Otros.

IX. Otros ingresos

1. De organismos descentralizados.
2. De empresas de participación estatal.
3. Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Además de expedir esta Ley el Congreso reglamenta cada contribución a través de leyes fiscales específicas que establecen el objeto, base y monto de cada contribución, así como los procedimientos de cálculo, sujetos obligados y plazos de pago. Al conjunto de las iniciativas de reforma en la materia se le ha denominado Miscelánea Fiscal. También existen otras leyes que reglamentan otro tipo de ingresos de los que se incluyen en esta Ley y que no son *contribuciones*, como el endeudamiento público. Una vez aprobada la Ley de Ingresos, procede discutir y, en su caso, aprobar el Presupuesto.

Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación

Conforme a la fracción IV del Artículo 74 Constitucional es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar

anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. La misma disposición establece:

“No podrá haber otras *partidas secretas*, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”.

El presupuesto es la base de legalidad del ejercicio del gasto, pues como lo dispone el Artículo 126 de nuestra máxima ley, no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. En el presupuesto también se señalan las remuneraciones que recibirán los servidores públicos federales, así lo ordena el Artículo 127 Constitucional al establecer:

“El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda”.

El Presupuesto es una previsión de gasto público que se formula con base en programas. Éstos a su vez se elaboran según las disposiciones de diversas leyes y reglamentos, entre los que se encuentran la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) y su Reglamento, y la Ley de Planeación.

El gasto público federal que se incorpora al presupuesto es el que realizarán las entidades a que se refiere el Artículo 2º de la LPCGPF, y que corresponde a las erogaciones por concepto de:

- Gasto corriente;
- Inversión física;
- Inversión financiera;
- Pagos de pasivo o deuda pública;
- Responsabilidad patrimonial.

El proceso de presupuestación-programación del gasto de la Administración Pública Federal está a cargo del Ejecutivo Federal quien tiene el deber legal de formular la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, las Cámaras del Congreso General, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal deben presupuestar y programar su propio gasto y remitir sus respectivos proyectos al Presidente de la República para que los incorpore

a la iniciativa de Decreto que enviará a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre de cada año o el 15 de diciembre de 1997 cuando inicie su cargo en la fecha prevista en el Artículo 83 Constitucional.

En esta materia, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), según el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, ...de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;
- III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de Ingresos de la Federación y del DDF;
- IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra secretaría;
- X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;
- XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional;
- XV. Formular el programa del gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Fe-

deral y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

Examinemos ahora algunas de las reglas más importantes sobre la presupuestación-programación que vienen contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en sus artículos 13 a 19 y 22. Según éstos:

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1 de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

El gasto público federal se basará en presupuestos, los cuales se elaborarán para cada año de calendario y se fundarán en costos. En ellos también deberá definirse el tipo y fuente de recursos para su financiamiento, de los que deberá asegurarse la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos presupuestos se formularán con apoyo en programas que señalarán los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

El Presupuesto de Egresos comprenderá:

- a) Las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del Artículo 2° de la Ley de la materia.
- b) En capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio Artículo 2°, que se determine incluir en dicho presupuesto.

Para formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos.

Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la SHCP, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría, lo que quiere decir que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial de la Federación, deberán sujetarse a esta regla al hacer su presupuestación, no obstante que por su independencia no estén sujetos a la jerarquía del Ejecutivo Federal.

Esta idea se confirma cuando leemos que el Artículo 18 manda que los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, *atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal*, deben formular sus respectivos proyectos de presupuesto y enviarlos oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Si alguna de las entidades no presenta su proyecto de presupuesto en los plazos que al efecto se le hubiere señalado, la SHCP está facultada para formularlo.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del Proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa.
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone con la indicación de los empleos que incluye.
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

La Ley de Planeación también establece normas aplicables al Presupuesto y a la Ley de Ingresos, en sus artículos 7, 9, y 10, los cuales estatuyen que:

- a) El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme lo

previsto en el Artículo 27 de la misma Ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

- b) Las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.
- c) Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso existan entre el proyecto de que se trate y el plan y los programas respectivos.

Las adquisiciones y las obras públicas federales se sujetan también a las normas especiales de planeación, programación y presupuestación que fija la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Aprobación de la Deuda Pública

La fracción VIII del Artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la *deuda nacional*. De igual manera dispone que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29 Constitucional.

Por otra parte, el Artículo 112 Constitucional le otorga facultad al Congreso para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y, asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

El ordenamiento que regula lo concerniente a la deuda pública es la llamada Ley General de Deuda Pública, en cuyos artículos 9, 10, 11 y 12 se fijan las reglas siguientes:

El Congreso de la Unión, autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingre-

sos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.

El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos del juicio suficientes para fundamentar su propuesta.

El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el Artículo 10 de la Ley en comento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades que requieran de financiamientos para su realización.

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento.

En consecuencia de lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define como competencia de la SHCP el manejo de la deuda pública federal. (Art. 31, fracción V)

Revisión de la Cuenta Pública

Corresponde en forma exclusiva a la Cámara de Diputados revisar la *Cuenta Pública Federal* del año anterior. (Art. 74, fracción IV de la Constitución).

El objeto de esta revisión es conocer 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 pro-

gramas. Para tal efecto, la Cámara de Diputados cuenta con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda (CMH).

Esta misma disposición constitucional señala que si del examen que realice la CMH aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley. También ordena que la Cuenta Pública del año anterior sea presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Este plazo de presentación sólo se podrá ampliar, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

De conformidad con los artículos 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, será la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la encargada de examinar dichos documentos y de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes. Para tal efecto, deberá actuar de acuerdo con lo dispuesto por las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo conducente.

La estructura orgánica y funciones de la CMH de la Cámara de Diputados se determina en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH). De este ordenamiento nos referiremos sólo a algunos de sus artículos.

Según el Artículo 1º del referido ordenamiento, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene la naturaleza jurídica de órgano técnico de la Cámara de Diputados, y aunque constitucionalmente se establece que la revisión de la Cuenta Pública compete al órgano legislativo, por disposición legal esta función se encomienda al órgano técnico, para lo cual se le atribuyen facultades de investigación y contraloría del gasto ya realizado.

En el desempeño de sus funciones la CMH está bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.

La revisión del ejercicio presupuestal federal, de acuerdo con las normas actuales, se realiza una vez hecho el gasto, después de que concluye el año fiscal correspondiente, no durante el ejercicio mismo, lo cual constituye una seria limitación a la función de contraloría que debe ejercer el órgano legislativo.

La autoridad ejecutiva y titularidad de la CMH corresponde al Contador Mayor, funcionario que debe designar la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. Este servidor público será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados (Art. 2°).

De conformidad con el Artículo 3° de la Ley en comento, para la revisión de la Cuenta Pública, la CMH ejercerá funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Verificar si las entidades a que se refiere el Artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:
 1. Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
 2. Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
 3. Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas, y
 4. Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley;
- II. Elaborar y rendir:
 1. A la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el *informe previo*, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:
 - a) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
 - b) Los resultados de la gestión financiera;
 - c) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en la Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como el de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

- d) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;
 - e) El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e investigación, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y
 - f) El análisis de las desviaciones presupuestales;
2. A la Cámara de Diputados el *Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal*, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo;
- III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados, al Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas, o los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente;
- IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente;
- V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;
- VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;
- VII. Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con las Secretarías competentes, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto
- VIII. ~~Públicas~~ normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal;
- IX. Promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades; y

- X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con su Ley Orgánica, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

Al *Contador Mayor de Hacienda* corresponden las siguientes atribuciones:

- I. Representar a la Contaduría Mayor de Hacienda ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas o morales;
- II. Elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia;
- III. Proponer para su aprobación el ejercicio del presupuesto mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la Comisión de Vigilancia;
- IV. Administrar y ejercer el presupuesto mensual y dar cuenta comprobada de su aplicación, dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio, a la Comisión de Vigilancia;
- V. Informar a la Comisión de Vigilancia dentro de los treinta días siguientes al término de ejercicio del presupuesto anual acerca de su aplicación;
- VI. Formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría Mayor;
- VII. Formular pliegos de observaciones que procedan;
- VIII. Fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenen, las que se actualizarán de acuerdo con los avances científicos y técnicos que en la materia se produzcan;
- IX. Integrar las comisiones que sean necesarias y seleccionar al personal capacitado, a fin de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a que se refiere el Artículo 3º, de la Ley de la materia;
- X. Promover ante las autoridades competentes:
 - 1. El fincamiento de las responsabilidades;
 - 2. El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal;
 - 3. El pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal; y
 - 4. La ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales;
- XI. Proponer en los términos de Ley, a la Comisión de Vigilancia, el nombramiento y la remoción del personal de confianza de la Contaduría Mayor, para que sea sometido a la aprobación de la Cámara de Diputados, y

- XII. En general, todas las que deriven de la Ley Orgánica, de su reglamento y de disposiciones generales y acuerdos que tome la Cámara de Diputados.

Por su parte, la *Comisión de Vigilancia* tiene las siguientes atribuciones:

- I. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal;
- II. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión;
- III. Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente, para los efectos de esta Ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;
- IV. Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda;
- V. Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior;
- VI. Someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor. La Comisión cuidará que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla con las funciones que esta Ley le asigna;
- VII. Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- VIII. Establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IX. Proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de esta Ley;
 1. La terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda;
 2. El nombramiento del personal de confianza, y
 3. La remoción de aquél y de éste;
- X. Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y del Reglamento de Escalafón correspondiente;

- XI. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda;
- XII. Interpretar esta Ley y su Reglamento para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre aplicación del Reglamento Interior, y
- XIII. Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta Ley, de su Reglamento o de cualquiera disposición o acuerdo que dicte la Cámara de Diputados. (Art. 7 de la LOCMH)

La Contaduría Mayor de Hacienda, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el Artículo 3° de la Ley Orgánica, goza de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y practicar auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

Las auditorías comprenderán las siguientes actividades, que enunciativamente indica el Artículo 21 de la LOCMH:

- I. Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en los términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
- II. Determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación, y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, y
- III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme al Presupuesto de Egresos ejercido.

La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal debe, según el Artículo 21 de la Ley de la materia:

- a) Precisar el ingreso y el gasto públicos;
- b) Determinar el resultado de la gestión financiera;
- c) Verificar si el ingreso deriva de la aplicación de la Ley de Ingresos y de las leyes fiscales especiales y reglamentos que rigen en materia;
- d) Comprobar si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos de la Federación y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados.

Pero no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y las cantidades erogadas.

¿Qué debe hacerse si de la revisión aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos? Se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

La Contaduría Mayor de Hacienda goza de un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, para practicar su revisión y rendir el informe de resultados, a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia. Si por cualquier causa este plazo no le fuere suficiente, lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitará una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que funden y motiven su petición. En ningún caso la prórroga excederá de tres meses.

Conceptos

Se ha definido al derecho como *un sistema conceptual, cuyos elementos son nociones o conceptos de contenido jurídico*. El alcance o sentido de los conceptos jurídicos es establecido a veces por el propio legislador y otras por el intérprete que aplica las normas jurídicas.

Cuando el legislador define un concepto legal debemos atenernos al sentido jurídico que le da el mismo, sin que sea entonces válido darle otros significados.

Aquí presentamos algunos de los conceptos jurídicos más usuales en materia hacendaria.

Contribución

Este concepto viene a ser aclarado por el Artículo 2° Código Fiscal de la Federación, que establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

Impuestos

Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurí-

dica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

Aportaciones de Seguridad Social

Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado.

Contribuciones de Mejoras

Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Derechos

Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que se hace mención en la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Accesorios de las contribuciones

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 del Código Fiscal de la Federación son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.

Cuenta pública

El Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que la Cuenta Pública del Gobierno Federal está constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y

del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Asimismo, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública.

Deuda Pública

Debe entenderse por tal, según el Artículo 1° de la Ley General de Deuda Pública, el conjunto de las obligaciones de pasivos, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;
- II. (Derogada)
- III. Los organismos descentralizados;
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguros y las de fianza, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al IV.

Para los efectos de esta misma ley se entiende por *financiamiento* la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Gasto público

Este concepto está definido en el Artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que dice: El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. La Presidencia de la República;
- IV. Las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V. (Derogado)
- VI. Los organismos descentralizados;
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Obra Pública

El Artículo 4° de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas nos dice que se considera obra pública:

- I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de bienes inmuebles;
- II. Los servicios relacionados con la misma, incluidos los trabajos, que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública, así como los relativos a las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras; los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficacia de las instalaciones cuando el costo de éstas sea superior al de los bienes muebles que deban adquirirse; y, los trabajos de explotación. Localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros que se encuentren en el subsuelo;
- III. Los proyectos integrales, que comprenderán desde el diseño de la obra hasta su terminación total;
- IV. Los trabajos de explotación, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo; subsuelo; desmontes; extracción; y, aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o subsuelo;

- V. Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos;
- VI. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y
- VII. Todos aquellos de naturaleza análoga.

Servicio Público

Se entiende por éste toda actividad destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.³

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983 se dispone en el Artículo 28: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

Servicio de la Tesorería de la Federación

Los servicios de Tesorería de la Federación están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esos servicios comprenden la recaudación y los pagos, así como las funciones complementarias. Tales servicios están regulados por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, la que también fija normas a los registros contables de la Tesorería.

Los servicios de recaudación consistirán en la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

La Tesorería debe hacer los pagos que le correspondan con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación y los que por otros conceptos deba hacer el Gobierno Federal, así como la ministración de fondos autorizada.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Éste es un sistema de reparto de la competencia fiscal entre la Federación y los estados de la República que se establece mediante convenios que se celebran con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que deberán ser autorizados o aprobados por la legislatura correspondiente, la que también puede darlo por terminado.

El DF está incorporado a ese sistema por disposición de la propia Ley de Coordinación Fiscal (Art. 10).

El estado que no se adhiere a este Sistema, sólo participará de los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5° de la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional. En cambio, quienes convengan en su integración tendrán derecho a la participación de los fondos que se constituyan con la llamada recaudación federal participable.

Los estados que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

- I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:
 - a) Licencias de construcción.
 - b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
 - c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
 - d) Licencias para conducir vehículos.
 - e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
 - f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
 - g) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.
- II. Registros o cualquier acto reclamado con los mismos, a excepción de los siguientes:
 - a) Registro Civil.
 - b) Registro de la propiedad y del comercio.
- III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos ni por el uso o tenencia de anuncios.
- IV. Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto

tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedarán comprendidas dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

Para el ejercicio de dichas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aun cuando ostenten una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

En los últimos años el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sufrido varios cambios, en busca de una distribución más equitativa de la materia tributaria entre la Federación y los estados. Sobre ese particular reproducimos como anexo la parte relativa del documento que surgió de la reunión de trabajo entre el Ejecutivo Federal y los gobernadores, y que aparece publicado en la Revista *Quórum*, núm. 53.

Anexo
Avances y perspectivas del federalismo hacendario ⁴
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

En 1996 se lograron diversos avances en materia de federalismo hacendario no obstante que durante ese año persistieron algunos efectos negativos de la crisis económica.

A continuación se muestra un recuento de las principales acciones emprendidas por el Gobierno de la República en materia de federalismo hacendario, es decir, las acciones en torno al ingreso, el gasto público y el financiamiento.

A partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, al pasar del 18.5 al 20%, de la recaudación federal participable. Tal medida, conjuntamente con otras que se describen en los siguientes párrafos, propiciaron que dichas participaciones, en 1996, experimentaran un crecimiento real del 8% con relación del año anterior.

De acuerdo con los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para elevar los ingresos tributarios, se estima que para 1997 las participaciones a las entidades, incluyendo diversos incentivos, crecerán 4.4% en términos reales.

Hoy, de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a entidades y municipios más de 51 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Durante 1997, 43.84% del gasto total del Gobierno Federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

Las entidades federativas recibieron también mayores ingresos como resultado de incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales:

- a) Con la adición del Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación les entrega directamente 20% de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre producción y servicios que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como 8% que se obtiene por el tabaco.
- b) Las participaciones que la Federación otorga directamente a los municipios fronterizos o marítimos en los que se realizan operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, registraron en 1996 un incremento real del 18 por ciento.
- c) Los fondos creados conjuntamente entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se destinan a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad en esos municipios. Para apoyar en mayor medida tal decisión, a partir de 1996 se realizaron los siguientes cambios:
 - Se incrementó en 150% las aportaciones de la Federación a dichos fondos, pasando del 10 a 25% de los ingresos brutos. Eso significa otorgar aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captan

en los puentes de peaje. Por este concepto la Federación aportó en 1996 recursos adicionales por cerca de 84 millones de pesos.

- A fin de que las entidades federativas donde se encuentran los puentes puedan extender los beneficios del Fondo a todos los municipios, se dividirá la aportación de la Federación entre el estado y el municipio en partes iguales.
- Hasta 1995 los estados y municipios debían contribuir con un peso cada uno, por cada uno que el Gobierno Federal aportaba al fondo. A partir de 1996, con el fin de lograr que los recursos del Fondo se aprovechen en su totalidad, se modificó el esquema de proporciones, de tal forma que por cada peso que la Federación aporte, los estados y municipios contribuyan con 20 centavos.

Ante las dificultades financieras que experimentaron diversos estados y municipios como resultado de la crisis económica, el Gobierno Federal decidió apoyar su esfuerzo de pago a través del Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de sus deudas en UDIs.

Los resultados obtenidos con el programa fueron satisfactorios: al 30 de septiembre de 1996, 78% del saldo total de la deuda de los estados y municipios contratada con el sistema bancario se encontraba reestructurado en UDIs.

Es importante destacar que los estados y municipios realizaron un importante esfuerzo de reducción de sus obligaciones al optar, la mayoría de ellos, por una amortización anticipada de entre 20 y 30% de sus deudas. Con ello lograron una menor carga financiera en sus presupuestos y una mayor disponibilidad de recursos para las tareas prioritarias.

Se ha promovido la promulgación de leyes estatales de deuda pública.

Adicionalmente se llevaron a cabo otras medidas que hicieron posible fortalecer las finanzas estatales:

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que facultan a las entidades federativas para que, a partir de 1996, establezcan derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.

A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación de establecer el Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos. A partir de 1997 ese impuesto puede establecerse también por los gobiernos locales.

Se derogó la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 tenía carácter federal, con lo cual las entidades federativas en ejercicio de sus potestades podrán establecer los impuestos que en la materia determinen.

Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para detentar el gravamen de los servicios de hospedaje, a efecto de otorgar competencia a los estados para gravar la prestación de dichos servicios.

En materia del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, a petición de los gobiernos estatales preocupados por los efectos de una posible competencia en las tarifas sobre sus ingresos, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de restablecer el impuesto a nivel federal. En cualquier caso, los ingresos provenientes de este gravamen corresponderán en su totalidad a las entidades federativas estimándose que para 1997 obtengan ingresos del orden de 400 millones de pesos, monto que se incrementará en 1998 y en 1999, en función del restablecimiento gradual de las tasas vigentes en 1995.

Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el primero pasó de 0.56% de la recaudación federal participable al 1 por ciento.

Se cambió el periodo de entrega de la Reserva de Contingencia creada con el propósito de garantizar un crecimiento en las participaciones igual al de la recaudación federal participable. Hasta 1995, se entregaba 50% cuatrimestralmente y 50% al final del ejercicio. A partir de 1996, 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio.

Se realizó la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre la SHCP y las entidades federativas para que a partir de 1997, los estados puedan auditar y fiscalizar, además del impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (Impac), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), otorgándose a los estados como incentivos económicos por dichas actividades: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% en ISR e Impac. Y 100% del IEPS.

En el reciente periodo ordinario de sesiones del Congreso se aprobaron dos importantes iniciativas en apoyo a las finanzas estatales:

- El aumento del impuesto sobre la renta a los premios de loterías, rifas y sorteos del 15 al 21%, no obstante que la tasa se reduce a 15% en las entidades que apliquen un impuesto local con una tasa de 6%. Ese mecanismo les permitirá ejercer una potestad que ya

tenían, al uniformar la carga fiscal a nivel nacional. Con tal medida, las entidades federativas podrían obtener recursos anuales superiores a los 220 millones de pesos.

- Encontrar mecanismos que hagan posible corregir situaciones de sobreendeudamiento de estados y municipios, condición básica para recuperar el acceso al crédito público y privado, componente fundamental que permite complementar los ingresos propios.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley de Planeación

Ley General de Deuda Pública

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas

Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación

1. José S. Méndez Morales, *Problemas económicos de México*, Mc Graw Hill, México, (2da. Edición), 1990, pp. 145-146.

2. *Ibid*, pág. 155.

3. Jorge Fernández Ruíz, *Panorama del derecho mexicano, derecho administrativo*, McGraw Hill-UNAM, México, 1997, p. 119.

4. "Avances y Perspectivas hacia un nuevo Federalismo", en *Quórum, Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados*, México, núm. 53, mayo de 1997, pp. 75-78.

Diplomado en Derecho
Parlamentario, Tercera
Generación.

Módulo V: Derecho
Procesal Legislativo
(Septiembre-octubre de 2001)



*En el Salón Legisladores de la República
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*

Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación.

Módulo V: Derecho Procesal Legislativo ¹

(1a. sesión, 25 de septiembre de 2001)

El Derecho Procesal Legislativo

DURANTE LOS próximos cinco días que corresponden al diplomado, vamos a hacer el esfuerzo de analizar los procesos legislativos, es decir, no se harán comparaciones con procesos legislativos de otros estados y hasta donde sea posible, clarificar algunas nociones, de manera que estén en condiciones de tener una adecuada comprensión o interpretación de las normas que rigen los procesos legislativos federales.

Antes de iniciar el estudio de cada uno de los actos que comprende el proceso legislativo, se deben hacer algunas precisiones sobre el título que corresponde a este módulo.

Se está hablando de Derecho Procesal Legislativo, es decir, en primer término se está hablando de un conjunto de normas jurídicas que están jerárquicamente organizadas, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, se está hablando de las normas de carácter constitucional, de carácter legal, de orden reglamentario o aquellas surgidas de la costumbre o de la práctica parlamentaria.

¹ Publicado en: “**Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación. Módulo V: Derecho Procesal Legislativo. Expositor, Lic. Alfredo del Valle Espinosa**”. DPI-33-Diciembre, 2001. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior. Edición, Dr. Jorge González Chávez, Investigador Parlamentario. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

¿De dónde surgen las normas que alimentan a este derecho? Pues precisamente de lo que se conoce como las fuentes formales del derecho, los procesos de creación de leyes o de las prácticas que llevan a cabo los órganos de carácter legislativo.

Se trata de un derecho de orden procesal, es decir, de un conjunto de normas que precisan tanto los órganos, como los procedimientos y las formas para resolver un asunto, no se trata de un derecho que tenga que ver con la sustancia del asunto. Se debe diferenciar en ese sentido de lo que podríamos llamar el derecho legislativo sustancial, que se refiere fundamentalmente a los sujetos y a los derechos y obligaciones de los sujetos parlamentarios: de un diputado, de una comisión, de un grupo parlamentario, del órgano cameral en su conjunto, de ambas cámaras, así por ejemplo, un derecho sustantivo de un legislador es poder hacer el uso de la palabra en los asuntos que son del interés de la colectividad, del grupo legislativo.

¿En qué momento se concreta ese derecho y qué formas puede asumir? Esto es propiamente lo que constituye la materia del derecho procesal legislativo, son las formas, son los pasos que se tienen que dar, son los órganos encargados de resolver una cuestión, ya sea el Pleno, una comisión, ambas cámaras, o el Ejecutivo, porque nuestro proceso legislativo no está atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo tiene una atribución muy particular de freno, de control a la acción legislativa.

Se trata de un derecho instrumental, de un derecho que tiene como propósito regular la actividad de un órgano del estado, es tal caso del Poder Legislativo.

Se trata de un derecho instrumental, pero de carácter legislativo y esto implica no solo la función de crear normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, sino toda aquella función que tiende al control, a la evaluación del Poder Ejecutivo y que esté atribuida al órgano en el que se deposita la función legislativa.

Las funciones de control

Son varias funciones de control en nuestro país: realizar la evaluación del desempeño del Poder Ejecutivo mediante diversos mecanismos, uno de ellos es el análisis del Informe de Gobierno y, otro, es el estudio de los informes que de acuerdo con la Constitución deben rendir las diversas dependencias del Ejecutivo, informes que se someten al análisis de las comisiones, las cuales tienen a su vez como obligación rendir una evaluación del informe que ha remitido la dependencia del Ejecutivo.

Pero hay otras formas que utiliza el Legislativo para lograr el control y la evaluación en el desempeño de la función ejecutiva, y que constituye un contrapeso a la acción del propio Ejecutivo.

Un caso particular y muy conocido, precisamente en esta Legislatura, es el de la controversia constitucional; cuando el Ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria excede los términos de la legislación, invade la función legislativa, el órgano legislativo tiene la posibilidad de acudir a un mecanismo jurisdiccional de control de la acción del propio Ejecutivo, pero de igual manera tiene la posibilidad de juzgar a los servidores públicos a través del llamado "juicio político", por causas que afectan el adecuado desempeño de la función pública.

Entonces, existen diversas acciones de control que están depositadas en el Poder Legislativo. Algunas ni siquiera han sido exploradas ni puestas en práctica, pero están señaladas por la Constitución.

El proceso y los procedimientos legislativos

Es importante que arribemos a la consideración de que el proceso legislativo puede ser concebido como un conjunto de actos que conducen a la adopción de medidas legislativas.

Este conjunto de actos tiene señaladas las formas de llevarse a cabo y son los procedimientos legislativos, así por ejemplo, el acto conocido como dictamen legislativo tiene que asumir ciertas formas, y los pasos que se dan para llegar a la formulación y a la presentación de un dictamen legislativo constituyen el procedimiento del acto llamado dictamen legislativo, de igual manera que la presentación de una iniciativa tiene su procedimiento, de igual modo que la adopción de una medida legislativa, mediante la discusión y el voto, también tiene su procedimiento.

Asume la forma, por ejemplo, de discusión en lo general y de discusión en lo particular, intervenciones para hechos, también la deliberación como un acto de este proceso legislativo.

Es importante tener una precisión acerca de los dos tipos de funciones que lleva a cabo el Poder Legislativo Federal.

Por un lado, la formulación y aprobación de normas jurídicas, y por el otro, la formulación y aprobación de actos de control. Encontramos, dentro de esa clasificación, al Presupuesto de Egresos, como una forma de control que tiene el Legislativo, particularmente una de sus cámaras, sobre una función administrativa, que es la función del gasto.

El análisis de los informes, actos jurisdiccionales como el juicio político y la declaración de procedencia, la ratificación de nombramientos, el otorgamiento de nombramientos y a la vez acuerdos sobre proposiciones que no tienen un carácter materialmente legislativo pero, en esencia formalmente, tienen la característica de ser asuntos legislativos.

Así por ejemplo, si se recomienda al Poder Ejecutivo adoptar un programa para resolver un determinado problema social, este acuerdo de las fuerzas políticas representadas en las Cámaras, adquiere el carácter de una recomendación, que no vincula al Poder Ejecutivo, es cierto, pero que puede tener un peso político, de tal magnitud, que el Ejecutivo tome en consideración esa opinión.

No lo vincula legalmente, pero sí puede tener un peso político la decisión que tome el Congreso o alguna de sus cámaras, en función de alguna proposición que no tiene el carácter de iniciativa de ley o decreto.

Es importante que acudamos a una teoría del Derecho Administrativo, para hablar de los diversos actos que pueden ser llevados a cabo por un órgano del estado y que los clasifica en actos jurídicos de carácter material, en contraposición a los actos de carácter formal.

Materialmente un acto legislativo es un acto creador de normas de carácter general, abstracto e impersonal. Si nosotros atendemos a la materialidad del acto, actos legislativos, creadores de estas normas, los lleva a cabo tanto el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Cuando el Ejecutivo emite el reglamento de una ley, está creando normas de carácter general, abstracto e impersonal.

Cuando la Corte emite alguna reglamentación interna para su funcionamiento, con base en la ley que rige su funcionamiento, también está creando normas de carácter general.

De igual manera, cuando una de las cámaras emite reglas para el funcionamiento de los servicios que están a su disposición, está emitiendo normas de carácter general. Entonces, los actos son, en ese sentido, materialmente legislativos.

Pero los que formalmente son legislativos, son aquellos atribuidos exclusivamente al órgano depositario de la función legislativa.

Pero además de crear normas jurídicas con ese carácter, el Poder Legislativo realiza actos administrativos, actos que tienen como característica la aplicación de normas generales, abstractas e impersonales, a una situación concreta.

Cuando el Congreso le otorga a un ciudadano mexicano un permiso para usar una condecoración o le da su autorización para prestar servicios a gobiernos extranjeros o autoriza que el presidente de la República se ausente del territorio nacional, lo que está realizando es un acto de aplicación de una norma general, abstracta, impersonal a una situación concreta.

De igual manera, cuando el Legislativo, a través de una de sus Cámaras, en el caso la Cámara de Diputados, está aprobando el Presupuesto de Egresos de la Federación, para un ejercicio fiscal, está realizando un acto de carácter administrativo, aunque realizado por un órgano legislativo, le está dando una autorización al Poder Ejecutivo, de igual manera que se lo está dando al Poder Judicial y también se lo da a si mismo; una autorización para gastar, autorización que está condicionada en los propósitos, en las limitaciones y en las formas de gasto; le dice cuánto, para qué y cómo se debe gastar el ingreso que le ha sido asignado presupuestalmente. Y eso es un acto de aplicación de una ley de orden administrativo.

El Poder Legislativo realiza también actos jurisdiccionales, que constituyen la aplicación de normas jurídicas abstractas e impersonales a una situación concreta, pero previamente requiere del planteamiento de una controversia.

Los dos casos conocidos son lo que llamamos el juicio político y la declaración de procedencia, pero también tenemos como consecuencia de la reforma de 1996 al artículo 122 constitucional, el procedimiento que se lleva a cabo para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que no sólo está depositado en el Senado, sino también puede ser llevado a cabo por la Comisión Permanente.

Por tanto, podemos advertir que el Derecho Legislativo está constituido por un conjunto de normas de carácter constitucional, legal y consuetudinario, de práctica, de costumbres y precedentes, y que este Derecho Legislativo, entre otros de los objetos que tiene, es el de regular la introducción, modificación y discusión de propuestas. Eso es lo que regula el derecho procesal legislativo, introducción, modificación y discusión de propuestas, esta parte sustantiva es la que debemos tener en consideración para comprender las normas con las que vamos a trabajar.

Requisitos para la validez de los actos del órgano legislativo

En nuestro país, el órgano legislativo se deposita en una asamblea y por lo tanto, estamos en presencia de un órgano colegiado y existen un

conjunto de requisitos que deben observarse, para la validez de los actos, decisiones y resoluciones de un órgano colegiado.

En primer lugar, una condición que se debe cumplir para que el acto de un órgano colegiado tenga validez, es que ese órgano se haya constituido conforme a una normatividad.

Consecuentemente, se debe cumplir en el caso del Poder Legislativo Federal, que las cámaras se constituyan de acuerdo con lo que dispone la Constitución y, de igual manera, se instalen de acuerdo con lo que dispone, tanto la Constitución como la Ley Orgánica.

Si las cámaras no quedan instaladas y constituidas conforme a lo que dispone la Constitución, la decisión que tome el órgano legislativo carecerá de validez. Una primera condición es que el Congreso esté constituido legalmente.

Es importante no sólo que el Congreso esté constituido legalmente sino que, además, actúe de acuerdo con sus facultades; es decir, ejerza sólo las atribuciones que la propia disposición legal le ha conferido. Un acto llevado a cabo por el Poder Legislativo, con base a atribuciones que no tiene, que no le corresponden, es un acto inválido, es un acto nulo.

El Poder Legislativo en nuestro país, por ejemplo, no está facultado para desconocer una elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para eso existen los órganos, tanto electorales administrativos, como electorales jurisdiccionales.

Analizar la validez de una elección no es competencia del Poder Legislativo, de acuerdo con las normas vigentes.

La competencia de los órganos del estado en nuestro país, siendo nosotros una federación, está determinada por el artículo 124 constitucional. Todas las facultades que no estén expresamente conferidas a los poderes federales, se tienen reservadas a los estados de la Unión y se señala a los estados, porque el Distrito Federal tiene una situación diferente.

Las facultades originarias, de acuerdo con el modelo constitucional de distribución de competencias, están en los estados de la República y sólo aquello que se le confiere a la federación lo puede llevar a cabo, es decir, se requiere de una expresión precisa, de la facultad que se le da.

Tratándose del Distrito Federal, el sistema se invierte, la facultad originaria es de la federación y la facultad expresa del Distrito Federal. Por eso, el artículo 122 constitucional señala que las autoridades del Distrito Fede-

ral están facultadas sólo para lo que expresamente les señala la Constitución y el resto está reservado a la federación.

Es preciso conocer con el mayor detalle posible, cuáles son las atribuciones que la Constitución otorga al Poder Legislativo.

Al acudir al artículo 73 constitucional, se encuentra un conjunto de atribuciones que permiten advertir la serie de actos que hemos señalado de carácter legislativo, de carácter ejecutivo o administrativo y de carácter jurisdiccional.

El artículo 73 constitucional precisa facultades legislativas que tiene el Congreso, pero entre esas facultades legislativas que tiene el Congreso, hay algunas que son coincidentes con las entidades federativas y otras que podríamos clasificar como coexistentes.

Se puede advertir, por ejemplo, que en materia de salubridad la Constitución señala que la federación tiene la facultad de emitir leyes en la materia, pero no excluye que las entidades federativas puedan crear leyes en materia de salubridad local.

En dicha disposición encontramos que se faculta al Congreso para que distribuya la función de salubridad general. De igual manera, por ejemplo, en materia de asentamientos humanos, tenemos una disposición general, una Ley General de Asentamientos Humanos y el Congreso distribuye la función. La ley ordinaria señala el campo al que se va a dedicar la federación y especifica el campo que van a poder desarrollar los estados de la República y éstos emiten legislación de asentamientos humanos, no sólo atendiendo a las disposiciones constitucionales, sino también para cumplir las disposiciones de esta Ley General.

Y así tenemos diversas disposiciones, como en materia de protección civil, en materia de seguridad pública, en materia ecológica, en la que el Congreso marca una acción para la federación y una reserva de materia para las entidades federativas.

Esas leyes se convierten en el marco de disposiciones jurídicas locales, en rectoras de disposiciones jurídicas locales.

Es importante que se consideren estos dos elementos: estar constituido legalmente el órgano y por otro lado, actuar de acuerdo con sus atribuciones.

Además, para que la decisión de un órgano colegiado sea válida, es preciso que la decisión sea producto de una reunión de la colectividad.

Por lo tanto, debe existir la formalidad de que se cite, que se convoque a dicha reunión; la propia Constitución señala tiempos para que se reúna el Poder Legislativo o alguna de sus Cámaras, de manera ordinaria o en forma extraordinaria.

Por lo tanto, otro requisito de validez, es que todos los miembros que forman parte de este órgano deben ser notificados, con toda oportunidad, de que se va a llevar a cabo una reunión.

En la Cámara de Diputados esa notificación se hace en la misma fecha en que se clausura una sesión. Al final de la sesión, como ustedes pueden revisar en el Diario de los Debates o en las versiones estenográficas, la presidencia de la mesa dice: Se cita para la siguiente reunión. Y anticipa lo que puede ser el orden del día de esa reunión, aunque aclara que habrá más asuntos con los que dará cuenta. Pero en principio, con anticipación se está citando a los legisladores a una reunión.

Otra condición es que exista quórum, es decir, el número de asistentes jurídicamente necesarios para actuar en nombre de la colectividad.

Y aquí tenemos que acudir a lo que dispone el artículo 63 constitucional, cuando señala: "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo, sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros".

Es decir, 50 por ciento más uno: 251 diputados, en nuestro caso, se requiere que estén presentes para que se considere constituida y válida la reunión.

Adicionalmente, el artículo 25 de la Ley Orgánica, numeral uno, inciso b, dice que corresponde a los secretarios de la mesa directiva: "comprobar el quórum de las sesiones...".

El artículo 23 de la Ley Orgánica, por su parte, en el numeral 1, inciso b, faculta al presidente de la Mesa Directiva para citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones y aplazar la celebración de las mismas, en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional.

¿Qué dice el artículo 68 constitucional? "Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la translación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas, pero si conviniendo las dos en la translación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra".

Otra condición es que la colectividad tenga ante sí una cuestión clara que decidir. La regla general es que esa cuestión clara que va a decidir es un dictamen, pero puede ser que no exista dictamen. El artículo 55 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General, nos indica que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por uno o varios miembros de las Cámaras pasarán, desde luego a comisiones.

Pero luego, más adelante, en el artículo 60, señala: "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 calificaren de urgente o de obvia resolución".

Ninguna proposición, entonces, se conoce directamente, a menos que se declare que es urgente o de obvia resolución, cualesquiera de los dos extremos. Y esto requiere de un trámite particular, requiere de una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes para que se pueda dar curso a un asunto, sin que se pase a comisión.

Entonces, en principio, la cuestión clara y precisa sobre la que se tiene que decidir es un dictamen, aunque puede conocerse directamente un proyecto, una iniciativa de ley o una proposición de carácter no legislativo.

Cuando se inició la LVIII Legislatura y no había comisiones y se presentó una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso, se tuvo que conocer directamente el trámite y se tuvo que aplicar la disposición de declarar de urgente y además de obvia resolución. Es obvio que si no hay comisiones, nadie puede emitir el dictamen.

Y además, precisamente, la reforma tenía por objeto cambiar las reglas para que se pudieran integrar las comisiones. Entonces, se aplicó el criterio de que directamente se conociera la iniciativa.

Otro aspecto es el relacionado con el derecho de deliberación que tienen los integrantes de esa colectividad, para que sea válida la resolución que tome el órgano colegiado, es preciso que sus miembros tengan la oportunidad de debatir.

¿Cuál es el derecho parlamentario o legislativo sustantivo sobre el que se constituyen todas las formas? El derecho de hablar, el derecho de expresarse, que está respaldado en la representación que tiene cada uno de los miembros que integran las cámaras.

Deben tener los integrantes de esa colectividad el derecho a discernir, a expresar su opinión, a manifestar su idea, a expresar su desacuerdo. Si ese derecho no está posibilitado, la resolución que se adopte no es válida.

Llama la atención sobre el particular por un conjunto de prácticas que se han seguido. ¿De quién es el derecho de hablar? ¿Del legislador o de los grupos parlamentarios? ¿A quién le corresponde el derecho de intervenir en los debates: al legislador o a los grupos parlamentarios? ¿En quién está depositada la representación: en el legislador o en los grupos parlamentarios? Las interrogantes tienen que ver con prácticas que se han asumido y acuerdos que se han establecido, en relación al derecho de usar la palabra.

En la LVII Legislatura el pleno adoptó el Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. El Acuerdo señaló en su artículo decimoquinto que todo dictamen estará sujeto a discusión en lo general y en lo particular; y luego en el artículo decimo-sexto se dice que las discusiones en lo general de dictámenes de ley de decreto se desarrollarán de la siguiente manera: primero, cada grupo parlamentario dispondrá de 15 minutos para una intervención; y segundo, se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de 10 minutos cada uno y, señala, los diputados y diputadas que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario acordarán con uno de los grupos parlamentarios su participación en el debate general señalado en el inciso a) y podrán inscribirse directamente en el indicado en el inciso b), es decir, en el que se refiere a los pro y a los contra.

De acuerdo con esta regla, posicionarse, porque así es como generalmente se conoce esta intervención, posicionarse es un derecho de cada grupo parlamentario. Pero el debate, en lo general, es un debate de un dictamen de ley o decreto en donde cada uno de los legisladores ejerce su libertad de criterio, porque se entiende que aunque existen prácticas de disciplina en los grupos parlamentarios, las decisiones de los grupos parlamentarios, en cuanto a cómo se debe votar un dictamen, no obligan jurídicamente a ningún legislador.

Las decisiones de sus grupos son de fuerza política, pero no de fuerza legal, porque la condición del ejercicio de la función legislativa es la libertad, es decir que el sujeto actúe sin ninguna coacción, sin ninguna presión, porque está ejerciendo la representación. De ahí que, entre otras garantías, el legislador no pueda ser reconvenido por sus expresiones, goza de protección para que lo que diga no le pueda causar un efecto sobre su persona, y así se pueda expresar con la mayor libertad.

Se puede examinar, con detalle, cómo existen acuerdos parlamentarios en los que, por un lado, se da un tratamiento a los que pertenecen a un grupo parlamentario, y otro distinto a los que no tienen grupo parlamentario, en cuanto al derecho de hacer uso de la palabra.

Otro requisito de validez de la decisión que tome el órgano colegiado es que se lleve a cabo una votación. No basta con que alguien suba a la tribuna y dice que está en pro, o que alguien también, yendo a la tribuna diga que está en contra. Es necesario llevar a cabo una votación, y cuando dan los resultados dicen: tantos votos en pro, tantos en contra y tantas abstenciones.

No obstante que así se enuncia la votación, la votación sólo se conforma de los pro y de los contra. Porque la votación es una manifestación de una voluntad. La votación es manifestar aquello por lo cual yo estoy optando, y la abstención no es una votación. La abstención es un silencio para optar entre lo positivo o lo negativo, entre el pro y el contra. En este sentido la abstención no forma parte de la votación. De ahí que es preciso que conste la decisión que tiene quien participa en la decisión, en favor o en contra de determinada proposición.

Existen diversos tipos de votaciones. Hay votaciones nominales, económicas y por cédula, de acuerdo al Reglamento, y para que la decisión que se adopte sea válida se requiere el mínimo de votos que las disposiciones jurídicas establecen, que haya mayoría, ya sea una mayoría relativa o calificada.

El artículo 72 constitucional nos está indicando que aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará para su discusión a la otra, esa es una primera regla que nos señala. Luego hace otra precisión: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación", pero dice, "las dos terceras partes del número total de votos".

Si nosotros decidimos que para que la sesión sea válida requiere del 50 por ciento más uno, tendremos que hacer el cálculo de proporción del total de los votos, cuánto representa las dos terceras partes, en ese sentido.

De igual manera, cuando se refiere a una reforma constitucional que habla de las dos terceras partes de los presentes.

Pero fíjense qué diferencia existe en la precisión. En un artículo constitucional dice: "las dos terceras partes de los presentes", y en la otra dice: "las dos terceras partes de los votos" ¿Cómo lo interpretamos? Si se ha introducido dentro de nuestra normatividad y de nuestra práctica, también la abstención, ¿Cómo tomamos a la abstención si no representa voto para poder hacer el cálculo de las dos terceras partes? Esto lo iremos precisando con mayor detalle.

Es importante, aunque esto no tiene una concreción, pero tendrá que pensarse en el fraude, la trampa o el engaño capaz de hacer daño, es decir, veamos el caso particular que pudiese presentarse de un legislador que originalmente se resistiese a votar a favor de determinado proyecto y que después, por algún convencimiento extraño cambiare de actitud. Si existiera el soborno, si existiera el cohecho para alguien que va a tomar la decisión legislativa. Este es un asunto que no ha sido suficientemente precisado en nuestra legislación, pero que creo que tendrá la oportunidad de ser aclarado.

Finalmente, las decisiones que adopte el órgano no pueden contradecir las leyes, normas o decisiones vigentes de una autoridad superior. Y aquí tendremos que aplicar el principio de la supremacía constitucional.

Dice el artículo referente a la reforma de la Constitución, artículo 133: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados".

Hasta 1999, si no me equivoco, la interpretación que había prevalecido sobre este artículo señalaba que la jerarquía de las normas era: la Constitución, las leyes federales a la par que los tratados internacionales, y de ahí los demás ordenamientos jurídicos.

Pues bien, desde 1999 debido a una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales están por encima de las leyes que emite el Congreso de la Unión.

Traeremos, a colación este tema en su oportunidad, porque tiene que ver con la validez del acto legislativo, para que analicemos los efectos que el tema tiene. Porque si antes, al emitir un dictamen sobre una iniciativa de ley o decreto, se tenía que hacer referencia a que no hubiere contradicción con la Constitución, ahora se tiene que determinar que tampoco existe contradicción con los tratados internacionales suscritos por México.

Los actos del proceso legislativo

Vamos a ir examinando cada uno de los actos del proceso legislativo de leyes o decretos. Vamos a ir clarificando, particularmente en el primero de los actos, que es el que introduce la proposición, a quién le corresponde, ante quién debe presentarse y cómo se ejerce el derecho de iniciativa.

El artículo 71 constitucional precisa los sujetos que tienen derecho de iniciativa, aunque no es el único artículo al que debemos referirnos, porque también debemos tomar en consideración el artículo 122 constitucional, que se refiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En primer término, el derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde al presidente de la República. Como se podrá ver, en los trámites parlamentarios, en los Diarios de Debates, a través del Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, el Presidente de la República hace llegar sus iniciativas de ley o decreto.

También corresponde el derecho de iniciativa a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, igual que a las legislaturas de los estados, como colectividad. Y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sólo en lo que respecta al Distrito Federal, según dispone el artículo 122 constitucional.

Más adelante, el artículo 71, en su segundo párrafo, nos aclara un trámite y habrá que despejar una incógnita que contiene, 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".

Lo que está indicando la Constitución es que, una vez que llega la iniciativa de las legislaturas o del presidente de la República y dice: "...o de las diputaciones de los estados", se debe turnar a una comisión. Y luego señala: "Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates".

Y esto implica, por ejemplo, que pudiera establecerse algún mecanismo para que las iniciativas presentadas por los diputados o por los senadores pudieran ser sujetas a un trámite similar al que se dispone en el artículo 58 del Reglamento, para las proposiciones no legislativas.

Es decir, si se admiten o no se admiten a discusión, si se les da entrada para enviarlas a una comisión; no obstante, el Reglamento no precisa ese obstáculo y también obliga a que las iniciativas de diputados o senadores pasen de inmediato a comisiones.

Pero se dice aquí que tienen derecho de iniciativa las diputaciones de los mismos, las diputaciones de los estados ¿Qué son las diputaciones de los estados? Por un lado habla de las legislaturas de los estados, nos queda claro eso, pero ¿qué son las diputaciones de los estados?

Cuando el Congreso era unicameral, y no había Senado, se buscó darle una representación a los estados. Debe recordarse que no había diputados de representación proporcional. Eran diputados de mayoría, aunque la elección era indirecta, pero eran diputados de mayoría.

Cada estado tenía una cantidad equis de diputados. Éstos, eran diputados federales, en su conjunto constituían una diputación, era la diputación del Estado y se le daba representación al conjunto de dichos diputados para que actuaran a nombre de su estado.

Cuando reapareció el Senado, no modificaron esa expresión y se quedó allí, después fue retomada en el Reglamento Interior, cuando nada más existían diputados de mayoría y se incorporó al Reglamento como una forma de organización de la Gran Comisión, en la que no sólo había una forma de organización de un partido mayoritario, sino además estaba depositada la autoridad interior del Congreso de las Cámaras y se organizaban, de acuerdo con el Reglamento, por estados.

El Reglamento, y esto es explicable, no hablaba de grupos parlamentarios, hablaba de diputados. Eso ya no es aplicable.

Artículo 72 del Reglamento: "La Gran Comisión...", órgano que ya no existe, "La Gran Comisión se compondrá en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada estado y cada territorio y otro por el Distrito Federal. Y en la de Senadores de uno por cada estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales serán designados en la sesión siguiente a la apertura del primer período de sesiones del primer año de cada legislatura, de conformidad con las siguientes reglas".

Y luego, dice: "Uno. Cada diputación..." se refería al conjunto de los diputados provenientes de ese estado, "...cada diputación nombrará entre sus miembros, en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión".

Entonces, el órgano de gobierno interno estaba conformado de acuerdo a un principio de territorialidad.

En el Senado la elección de los 29 miembros de la Gran Comisión se hará por sorteo de entre los dos senadores de cada estado y el Distrito Federal que estuvieren presentes. Si al efectuarse la elección no estuviere presente más de un senador por un estado, aquel formará parte de la

Gran Comisión y si no estuviere ninguno, el que primero sea recibido será miembro de ella.

Esa fue una forma de organización interna, ¿pero de dónde surgió?, del antecedente de que antes había una sola cámara y que las diputaciones ejercían una representación de su estado, entonces se les consideraba como si fueran los senadores del estado. Cuando se restableció el Senado no se quitó esa disposición que habla de las diputaciones de los estados.

En el caso de que no se cumplieran las disposiciones jurídicas que regulan el proceso legislativo, suponiendo que el Congreso dé entrada a un documento que se repute como iniciativa, que provenga de un sujeto que no tiene derecho de iniciativa, los mecanismos son los del control constitucional, el mecanismo del amparo, el amparo contra la ley porque fue creada a partir de una proposición de un sujeto que no tenía derecho.

Si llegare, por ejemplo, una iniciativa de un diputado de algún estado de la República, un diputado local que no tiene derecho de iniciativa y le dieran entrada y lo turnare a la comisión y le dieran el tratamiento como si tuviera derecho, no tendría, en tal sentido, otro mecanismo que el del amparo o en su caso, si se tratara de los propios legisladores, la acción de inconstitucionalidad.

Es condición de un sistema normativo que existan contradicciones. Ustedes de pueden encontrar en diversas leyes, que por un lado se dispone A y al mismo nivel se dispone B. Para zanjar esas contradicciones, la autoridad encargada de aplicar la norma, aplicaría la norma de carácter superior que prevalece sobre la de carácter inferior.

Si encontramos que existe el mismo nivel en las normas, tenemos que atender a ciertos principios generales, a la congruencia, al propósito, a la intención que tuvo el legislador para saber cuál de las dos fórmulas es la más adecuada, cuál es la que resulta razonable.

Reglamento Interior

Se requiere hacer actualizaciones de varias disposiciones de la Constitución, por ejemplo, en el artículo 72, se refiere al reglamento, eso nos llevaría a la conclusión de que todo trámite relacionado con el proceso legislativo debe ser objeto de reglamento. Si a tal situación llegamos, entonces tales acuerdos parlamentarios no tienen validez, ese es otro aspecto ¿O cómo interpretamos lo que establece el artículo 77 constitucional en su fracción primera, cuando faculta a las cámaras a tomar resoluciones económicas relativas a su régimen interior y que fue la base constitucional que sirvió para emitir dichos acuerdos parlamentarios?

El artículo 3° del acuerdo señala que: Durante la vigencia del presente acuerdo, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a las sesiones, orden del día, discusiones y votaciones, se interpretarán, integrarán y complementarán conforme a los criterios que el propio acuerdo contemple. O sea, que el acuerdo según esta resolución, da criterios para que las disposiciones del reglamento se interpreten de acuerdo con los principios contenidos en el acuerdo. Por ejemplo, entre otros, los llamados principios de pluralidad y de proporcionalidad.

Anteriormente no se disponía que el Congreso tuviera Ley Orgánica, la Constitución hablaba de Reglamento. Con la reforma política, como algunos la denominaron, de 1977, se hizo una modificación para expresar que el Congreso emitiría su propia Ley Orgánica. Se emitió la primera Ley Orgánica del Congreso y se dispuso, en esa ley, que cada cámara tendría su reglamento; es decir, que cada cámara normaría su funcionamiento interno y entonces desaparecería el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

La regla de que ya no había Reglamento del Congreso, sino un Reglamento por cada cámara, se revirtió con la Ley actual, en cuyo artículo 3° se dispone que el Congreso y las cámaras tendrían la organización y funcionamiento que establece la Constitución, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Entonces, la regla de que cada cámara puede tener su reglamento se eliminó.

En el artículo 72 constitucional se habla del reglamento de debates para las discusiones y votaciones.

El problema que tenemos es: ¿Debe haber un reglamento del Congreso o deben existir reglamentos de cada Cámara? Porque la Constitución habla de reglamento de debates ¿Y el reglamento debe ser único en Cámara de Diputados y en Cámara de Senadores? ¿O puede haber una reglamentación para Cámara de Diputados y otra reglamentación para Cámara de Senadores? Como se dijo, la primera Ley Orgánica posibilitaba que cada una tuviera su reglamento.

Vamos a encontrar en la Constitución disposiciones que ya no se adecuan a la realidad de nuestro Congreso, ya hay un desfase entre la norma fundamental y la norma secundaria.

Acuerdos parlamentarios

Con respecto al status jurídico de los acuerdos, se publican en un documento que se llama Marco Jurídico del Congreso de la Unión. Tales acuerdos, ¿se puede considerar que forman parte permanente de este

Marco Jurídico, en el sentido de que puede obligar un acuerdo de la Legislatura LVII a la LVIII, por ejemplo?

Ese es uno de los puntos que se han estado cuestionando, la vigencia de los acuerdos parlamentarios, si son acuerdos para una legislatura, ¿qué tanto pueden obligar?

Creo que ese tipo de acuerdos tiene una temporalidad limitada a la legislatura correspondiente, tan es así que varios acuerdos de la anterior legislatura, han tenido que ser refrendados por la actual, un ejemplo de ellos es el acuerdo relacionado con las asistencias y las justificaciones de inasistencias a las sesiones, que la Conferencia tuvo que volver a formular.

Jerárquicamente, ¿dónde se ubicaría a los acuerdos parlamentarios si son votados por una sola asamblea? ¿Hasta dónde pueden tener validez esos acuerdos si el reglamento fue votado por las dos asambleas del Poder Legislativo?

Los acuerdos parlamentarios son de cada cámara, como ejemplos están los acuerdos generales, tenemos el caso de que quisieran trasladarse a otro lugar para celebrar sus sesiones de Congreso General, en el que se requiere de la aprobación de ambas cámaras.

La Ley Orgánica del Congreso

El artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso señala que: El Congreso y las cámaras que lo componen, tendrían la organización y el funcionamiento que establece la Constitución General de la República, nos da el primer orden; Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales legales.

Si atendemos a esa disposición, en primer término está la Constitución, en 2° lugar, la Ley Orgánica, en tercer lugar, el Reglamento, y en 4° lugar, los acuerdos o resoluciones internas; ese sería el orden de jerarquía que tendrían los acuerdos, por lo tanto, la validez de un acuerdo no tendría que contradecir ni al Reglamento, ni a la Ley, ni a la Constitución, pero aquí lo que hay es una falta de claridad en cuál es el objeto de cada una.

La Ley Orgánica regula la estructura y funcionamiento internos (artículo 70 constitucional), ¿hasta dónde quiere llegar la Ley, qué cosa reserva a cada una de las cámaras? Esto es lo que debe precisar la ley.

El problema viene junto con otros, en el sentido de que la realidad del Congreso ya ha rebasado a la legislación que lo regula, se tiene que pensar, muy seriamente, en actualizar la legislación, los acuerdos parlamentarios le han servido al Congreso para que no se detengan los trabajos legislativos, cuando la ley no puede ir más allá y cuando ya ha perdido vigencia.

Sin embargo, se debe proponer un marco jurídico que trate de soslayar y de aliviar ese tipo de situaciones, porque si no, estaríamos haciendo acuerdos parlamentarios en cada legislatura, porque la legislación ya ha sido superada por la realidad de la conformación del Congreso.

Dada esa situación, es conveniente proponer un nuevo marco jurídico, pensando a futuro, pero esto se queda como un planteamiento.

Hay algunas leyes que van mucho al detalle, cuando la realidad no se puede aprisionar como se quisiera. Es necesario encontrar una normatividad marco en la que se sustenten ciertos principios, que establezca las bases para que cada legislatura vaya adecuando, a través de acuerdos parlamentarios, lo relativo a su estructura y a su funcionamiento, porque cada legislatura es totalmente nueva. Lo que se debe de garantizar, son aquellos principios que deben regir toda la función, ¿cuáles? Los que hemos visto, por ejemplo, el quórum, la asistencia, estar informados, de hablar, de intervenir, de tomarse votaciones, lo que es constante.

La Ley Orgánica debiera dar las bases de lo constante y dejar en posibilidad, a cada legislatura, que vaya haciendo las adecuaciones.

Actualmente el Congreso está atrapado en las formas viejas, por ejemplo, se sigue teniendo el esquema de cómo se dan a conocer las comunicaciones, eso era razonable cuando no había otro modo de difundir las comunicaciones, pero ahora tiene la Gaceta Parlamentaria, ¿para qué necesitan decir en la asamblea, que un Congreso Local ha cambiado su Mesa Directiva?, y luego decir con el ritual " De enterado", si se manda publicar en la Gaceta y todo mundo está enterado.

Cosa distinta es cuando se tiene que hacer un trámite y tomar una determinación, eso sí requiere de otra formalidad, pero seguimos con dichos rituales, esas son las formas que tendrán que renovarse, porque llega una nueva legislatura con esta Ley Orgánica, y el cuerpo se siente incómodo en el traje que le dejaron.

La Ley Orgánica tiene perfectamente definidos, en títulos separados, la organización, tanto de la Cámara de Senadores, como la de Cámara de Diputados.

Por qué no pensar en que ese marco jurídico se complementara con el reglamento de cada una de las cámaras y que excepcionalmente, lo más excepcionalmente posible, fueran los acuerdos parlamentarios los que pudieran darle salida a algún asunto que no fuera de los frecuentes, sino en casos aislados, porque resulta ser que el acuerdo parlamentario viene a sustituir una norma permanente.

En la práctica estamos viendo que algo que se dio provisionalmente se queda como definitivo, con las adecuaciones que quiera hacerle una nueva legislatura, y resulta que las legislaturas, como tales no son la Cámara en sí, la Cámara es la institución y queda esa dificultad para entender, cómo la decisión de quienes representan o encarnan una legislatura, van a sustituir lo que debe ser un criterio permanente o de funcionamiento del Congreso o de la Cámara como institución.

Creo que la rigidez está en los principios, y la flexibilidad en las formas, si por ejemplo en vez de autorizar 30 minutos para que alguien hable, permitir 15 minutos, lo que está garantizado es que se exprese.

Si todos los asuntos van a ser llevados a Pleno o antes se vean en comisiones, también es la forma, es decir, se garantiza la expresión.

Lo que se encuentra, es que existe una práctica de flexibilidad en las normas parlamentarias y una facilidad de cambio extraordinaria, están cambiando permanentemente, porque se le están presentando nuevas situaciones.

Un ejemplo de esta situación es que antes no se disponía, en la Ley Orgánica, que las comisiones tenían que dictaminar los informes que rinden las secretarías de estado, ahora la Ley Orgánica dice que deben rendir un informe, ¿cuál debe ser el alcance de ese informe, cuáles van a ser los efectos de ese informe? Es un asunto no clarificado, se está ampliando la función de control, pero el efecto del control no está clarificado.

Hay otro procedimiento que no se ha analizado completamente y que en su momento se tendrá que revisar, y es que para la aprobación del presupuesto, si bien existe la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que elabora el dictamen, ahora la propia Ley Orgánica dice que también las demás comisiones tienen intervención en la revisión del proyecto de presupuesto de egresos, en su correspondiente ramo.

Ese es otro de los aspectos que habrá de ir viendo, cómo adecuar la norma interna al funcionamiento del Congreso.

Otro elemento que no hemos tomado en consideración, volviendo al asunto de la iniciativa, es si los ciudadanos tienen o no derecho de inicia-

tiva, al menos en el artículo 71 constitucional no se contempla, pero los ciudadanos gozan un derecho general de petición, consagrado en el artículo 8° constitucional, que obliga a la autoridad a dar una respuesta, no a hacerle caso, sino a decirle sí o a decirle no. Tal derecho de petición está considerado en el artículo 61 del Reglamento, donde dice: "toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara, a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate".

Y agrega, "las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones", de manera que si un conjunto de ciudadanos presenta una iniciativa en materia, digamos penal y se manda a la comisión correspondiente, ésta podrá determinar si es o no de tomarse en cuenta, si la comisión dice que es de tomarse en cuenta, ¿en qué se convierte? En iniciativa, ya con una especie de aceptación de los que tienen derecho de iniciativa, que en ese caso son legisladores.

El Comité de Gestoría y Quejas se estableció para que atendiera peticiones concretas, de solución de problemas, sobre pagos de salarios, aguinaldo, solución de una resolución presidencial, cosas por el estilo; que gestionara, esa es su función.

No debemos perder de vista otro elemento más, hay iniciativas que están reservadas al Ejecutivo, y que no pueden presentar los legisladores ¿Cuáles? presupuesto y Ley de Ingresos. Los legisladores no podrán presentar una iniciativa de presupuesto, ni los congresos de los estados una iniciativa en materia de presupuesto o de Ley de Ingresos. Aquí la pregunta también es ésta, si con la reforma de 77, que habla de que la Ley Orgánica del Congreso no requiere de promulgación, ni puede ser observada por el Presidente de la República, si la Ley Orgánica del Congreso sólo la pueden presentar los integrantes del Congreso, vayan al antecedente de la Ley Orgánica e indaguen, la primera Ley Orgánica que tuvimos, ¿quién la presentó?

El día de hoy, se puede ver en la Gaceta Parlamentaria, se va a recibir una iniciativa de un congreso local, del Estado de Oaxaca, donde propone reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

También entendemos que las legislaturas de los estados podrían proponer reformas a la Ley Orgánica del Congreso, allí no encontramos limitaciones, el Presidente estaría facultado ¿sí o no? Es una pregunta. En el transcurso de las sesiones vamos a ir formulando preguntas, que se deben tomar en consideración, porque tienen que ver con la aplicación de las reglas del trámite parlamentario.

Y además, considerar lo que señala el artículo 72 constitucional, por lo que se refiere ante quién se deben presentar las iniciativas, recuerden, que dice, el inciso h) del 72: La formación de las leyes o decretos de los proyectos, pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, es decir, allí forzosamente la Cámara de Origen es la Cámara de Diputados.

Se puede encontrar que, ni la Ley Orgánica, ni el Reglamento, ni la Constitución dicen qué forma deben asumir las iniciativas. Ha sido una práctica el hecho de que es un documento que contiene una exposición de motivos y una parte normativa, pero no existe ninguna disposición que impida que tan sólo llegue a una propuesta, vamos a suponer, de una legislatura, donde señale que proponen que se penalice más el delito x, y que se prohíba o se impida que se obtenga la libertad bajo caución, sin que presenten la redacción del artículo y sólo expongan por qué les parece conveniente que se haga, pero sin que manden la redacción del artículo.

Si lo presentaren así, ¿se les va a rechazar? ¿Con base en qué? Se supone que las comisiones son los órganos que estudian técnicamente el problema y que le pueden dar la forma a una iniciativa. Pues bastaría con cumplir la condición de decir qué quieren y por qué lo quieren; y eso es lo que dice una iniciativa, qué quiero y por qué lo quiero; porque una iniciativa no es más que la propuesta de una solución jurídica, en el caso de una ley o decreto, a un problema social e histórico concreto.

La sustancia de la iniciativa es el problema social o histórico concreto que quiere encontrar una solución mediante una disposición jurídica, es decir, por la creación de un esquema normativo, y la parte del esquema normativo es un aspecto técnico; el fondo de la cuestión es, si para resolver el problema de los gastos del estado se debe tomar la medida "a", la medida "b" o la medida "c", la valoración de cuál de las tres medidas se deba tomar, el fondo, es la política legislativa; si esto aparece en dos artículos, en un capítulo, en una sección, en un reglamento, en una ley, en una reforma constitucional, es la forma que asume la decisión, es el aspecto técnico que tiene la decisión.

Una iniciativa no es más que una propuesta de solución de un problema histórico, social concreto, que adquiere una determinada formalidad. Si se cumple la condición de decir, qué quiero y por qué lo quiero, será el órgano encargado de crear la regla el que le dé la formalidad correspondiente; no existe ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica, ni en el Reglamento, ninguna formalidad para la presentación de las iniciativas, ha sido una costumbre, una práctica la exposición de motivos y la parte normativa.

Se ha analizado el primer aspecto del proceso de creación de leyes, la iniciativa, la Mesa Directiva toma conocimiento de la presentación de la iniciativa, se agenda en el orden del día y se turna.

Aquí es donde existen dos problemas: uno, la competencia de las comisiones para conocer de las iniciativas; y dos, cómo deben trabajar las comisiones, cuando una iniciativa es turnada a más de una comisión.

El problema es cuando no se dice que va a comisiones unidas; existe la dificultad de que una Comisión haga el dictamen y otras no participen en la elaboración del dictamen, y después se presente el problema, porque no se sabe quién debe dictaminar. Cuando se dice que a comisiones unidas, entonces tenemos el problema de la convocatoria: ¿A quién corresponde hacer la convocatoria? ¿A los presidentes de esas comisiones? ¿Cómo se debe dictaminar? Y adicionalmente, ¿cómo debe considerarse el quórum? ¿Cómo se debe verificar el quórum en cada una de las comisiones, sumando el total de los integrantes de una comisión y saber si hay mayoría?

Y después, las votaciones, ¿cómo se debe votar? ¿Se debe votar sumando la totalidad de los integrantes de las comisiones para saber si tiene mayoría o se debe votar por cada comisión? Esos son los problemas que presenta el turno conjunto a comisiones y que trataremos de resolver en otra sesión.

Debemos hacer un ejercicio de análisis, si dice la Ley Orgánica que la competencia de las comisiones está determinada por lo general, de acuerdo con su denominación, con su correspondencia con los ramos de la administración pública federal, es hacer un ensayo y si a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, por dar un ejemplo, atendiendo a lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ¿qué le correspondería a esa Comisión? ¿Qué asuntos? Y luego se ve que hay asuntos, por ejemplo, leyes que están encomendadas en su aplicación a más de una autoridad y entonces, ¿eso implicaría que se debe mandar a todas las comisiones que tengan esa materia o implica que basta con que se mande a una?

Esos son los aspectos que se tienen que resolver, el turno no es arbitrario, el Presidente de la Mesa turna en función de la competencia de la comisión y la competencia de una comisión se determina por la naturaleza, el contenido de la iniciativa que se presenta. Por lo tanto, si es un asunto de impuestos, se tiene que ir a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y así vamos encontrando la relación o la correspondencia entre la administración pública y las comisiones que tiene la Cámara, ese es un ejercicio que debemos hacer.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación.

Módulo V: Derecho Procesal Legislativo

(2a. sesión, 27 de septiembre de 2001)

El orden del día

EL ARTÍCULO 30 del Reglamento Interior señala los asuntos que se van a conocer en las sesiones de las Cámaras y se indica el orden.

Pero el artículo, en la LVIII Legislatura fue complementado por un acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones en la Cámara de Diputados y en el sexto artículo del mismo se dice: "El orden del día de las sesiones de la Cámara se integrará originalmente a partir de los puntos básicos a que se refiere el tercer párrafo del artículo segundo de este Acuerdo"; el artículo segundo del Acuerdo en su tercer párrafo señala "La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la Presidencia de la Mesa Directiva resolverán los viernes de cada semana durante el período de sesiones ordinarias, el número de sesiones de la siguiente semana y preparará el orden del día básico de cada una de ellas".

Y después, el párrafo segundo del artículo 6° señala lo siguiente: "En todo caso, para la integración de los puntos básicos se tomarán en cuenta las cuestiones a que se refieren las fracciones I, III, IV, VI y VII del artículo 30 del Reglamento".

Si nosotros acudimos al artículo 30 del Reglamento, encontramos el siguiente orden: I. Acta de la sesión anterior para su aprobación y a continuación señala el procedimiento específico para la discusión del acta.

Iniciativas

La fracción III, dentro de los puntos que se llaman básicos, dice: "Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara".

En su fracción IV señala "Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deban sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión", lo que llaman primera lectura.

La fracción VI, "Dictámenes señalados para discutirse" y la fracción VII "Minutas de ley". Esos son los que se consideran aspectos básicos del orden del día.

Esto quiere decir que son los asuntos a los que se debe abocar prioritariamente la sesión, el Pleno de la Cámara y uno de esos asuntos es el conocimiento de las iniciativas.

El resto de los asuntos, de acuerdo con esa disposición del artículo sexto del acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, se consideran complementarios, es decir, las proposiciones con puntos de acuerdo, los asuntos de agenda política, los memoriales de particulares, ciertas comunicaciones, todos aquellos asuntos que no entrañen una decisión sobre una iniciativa de ley o decreto, como el caso particular de las proposiciones con punto de acuerdo, que por lo general, contienen una propuesta de resolución de la Cámara sobre un asunto económico, político o social determinado.

En el caso de la Cámara de Diputados, ¿quiénes intervienen en la conformación del orden del día? Existen tres disposiciones: una referente a la Mesa Directiva, otra a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y una más relacionada con la Junta de Coordinación Política.

Y en tal supuesto, podemos advertir un conjunto de entendimientos entre las fuerzas políticas, para integrar el orden del día de una sesión.

En virtud de que se trata del ejercicio fundamental de un derecho de los legisladores, a la presentación de una iniciativa se le da prioridad y no pasa por ningún tamiz de acuerdo.

Si llega una propuesta de iniciativa, se le da trámite inmediato para que sea agendada en el orden del día.

Ahora tenemos dos supuestos: primero, que la iniciativa venga del Ejecutivo o de las legislaturas de los estados, en cuyo caso, el procedimiento

que se seguirá es anunciar que ha llegado la iniciativa, esto lo hacen a través de la Secretaría de la Mesa Directiva, y quien presida dará el turno correspondiente a comisión.

El segundo supuesto es que la presente un miembro de la Cámara. Aunque no hay una disposición expresa, se ha acostumbrado a concederle el uso de la palabra al proponente para que en la misma sesión haga conocer el contenido de la iniciativa.

Pero no existe ninguna disposición que diga que cuando algún miembro de la Cámara presenta una iniciativa, éste pasará a tribuna para exponer la iniciativa. Ha sido una práctica parlamentaria.

Y como no hay tampoco un tiempo señalado para la intervención en tribuna, más que un artículo reglamentario que indica que un discurso no podrá durar más de 30 minutos, se ha sugerido que sean breves, que se limiten a la exposición del asunto, que no sea alargada la exposición y que tomen en consideración que su proyecto va a ser publicado en el Diario de los Debates.

Cuando, con la debida anticipación el proponente ha enviado la iniciativa, es necesario y así se dispone, su publicación en la Gaceta Parlamentaria, en la fecha en que va a darse a conocer al Pleno, pero no es obligatorio.

La otra cuestión que se presenta es saber si un legislador, por ejemplo, un Senador, estaría facultado para presentar una iniciativa en la Cámara de Diputados.

Hay dos puntos más que se deben tomar en consideración: primero, la propia Constitución, el artículo 72 nos indica qué asuntos deben iniciarse en origen, en la Cámara de Diputados, lo que corresponde a tropas y a dinero. Por lo tanto, si existe una iniciativa de algún senador de reforma a leyes fiscales, que tenga que ver con presupuesto, obviamente no con el decreto de presupuesto, sino con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, no podrá presentarlo en su Cámara, porque por disposición constitucional, debe presentarse ante la Cámara de Diputados.

Pero, además, una disposición que parece ser que no ha sido aplicada, es la que establece el inciso i) del artículo 72 constitucional, que dice: "Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en la que se presenten, a menos que trascurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara".

A partir de la fecha de presentación y turno a la comisión que va a dictaminar se le da un mes, no aclara esta disposición si se trata de 30 días naturales o de 30 días laborables, simplemente dice un mes y podemos entender que está hablando de días naturales.

Cuando se hicieron las reformas constitucionales que establecieron que las comisiones trabajan todos los días del año, para efectos legislativos, todos los días del año son laborables, Cuando se trata de las observaciones del Ejecutivo, la Constitución en el artículo 72, inciso b), utiliza la expresión "días útiles", que son distintos del concepto de un mes.

En apariencia, hay contradicción entre lo que indica el inciso i) del artículo 72 constitucional y el 87 del Reglamento Interior que señala, como tiempo para dictaminar el de cinco días, en cuyo caso procede la excitativa, pues una cuestión es el plazo que se le da para dictaminar y otra es el plazo que se concede para que, una vez que ha pasado determinado tiempo, el autor pueda llevar su iniciativa a la otra cámara.

La cuestión que queda en duda y que resulta importante despejar es si esta posibilidad, de llevar el asunto a la otra cámara, es aplicable para todos los casos, porque también el artículo 72 constitucional expresa que hay asuntos en los que la Cámara de Diputados necesariamente es Cámara de Origen.

Si el Presidente de la República envía el Presupuesto de Egresos o la Ley de Ingresos a la Cámara de Diputados y transcurren los 30 días, y si no lo resuelve la Cámara, ¿los podrá llevar al Senado?

Se tendrá que examinar la limitante de esa regla, hacerla congruente con otra disposición constitucional.

La expresión Ley o Decreto se está refiriendo para todos aquellos asuntos que revisten esta forma jurídica. El asunto puede ser de naturaleza administrativa y revestir la forma de Decreto, es el caso particular de un permiso constitucional para usar una condecoración. Si pasados 30 días desde la fecha de turno no se dictamina, el autor podrá llevar el asunto a la otra Cámara porque es un Decreto, pero hay asuntos que no asumen la forma de Decreto, que asumen la forma de resoluciones o de acuerdos, exclusivamente, ya se verá esta dificultad de frontera.

El turno

Consideremos el aspecto relativo a la facultad de turnar los asuntos. El artículo 23 numeral 1 inciso f) de la Ley Orgánica, faculta al Presidente de la Mesa Directiva a dar curso a los asuntos y también la fracción III del artículo 21 del Reglamento para el Gobierno Interior, pero el Presidente de

la Mesa Directiva tiene que ceñirse a ciertas reglas a fin de realizar el turno.

En particular, lo que establece el artículo 39 numeral 3 de la Ley Orgánica, que dice que las comisiones ordinarias –anoto esa expresión-, las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior –y están enumeradas-, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo. Primer criterio, el asunto sobre una Ley o Decreto debe ser turnado a una comisión ordinaria de las que están enunciadas en el artículo 39 numeral 2.

Para distinguir a las comisiones ordinarias vemos que las comisiones especiales no son comisiones de dictamen; pero las comisiones ordinarias además de tareas de dictamen hacen tareas de información y de control evaluatorio conforme lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, entonces tienen tareas de información, de control evaluatorio y de dictamen legislativo, además su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por ello debemos acudir a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para saber, en principio, qué le corresponde a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por ejemplo, cuando llegaron las iniciativas referentes a los husos horarios y se pensó que el asunto era competencia de la Comisión de Energía, después dijeron: "no, es que también corresponde a Gobernación y Seguridad Pública, porque es un asunto de Política Interior", entonces se hicieron turnos, uno a Gobernación y otro a Energía, después Gobernación dijo: "esto es asunto de mi competencia" y allí se quedó.

La controversia sobre husos horarios, que ya ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia la que determinó que el asunto Horario de Verano es una cuestión de Metrología, relativa a pesos y medidas.

La argumentación es que si un día cuenta 24 horas, entonces tiene que ver la medida del tiempo. Si atendemos al criterio de que los husos horarios son un asunto de pesos y medidas, ¿cuál sería la comisión competente? La Comisión de Comercio y Fomento Industrial. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la actual Secretaría de Economía, a la que sólo le cambiaron la denominación en la Ley Orgánica, pero no le modificaron la competencia que correspondía a la anterior Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Para saber la competencia de las comisiones ordinarias hay dos criterios: Primero, ver cuál es el contenido de la iniciativa para saber a qué materia se circunscribe, si la materia es transportes o si la materia es

comunicaciones, si versa sobre las vías generales de comunicación o sobre el transporte como servicio público, para poder determinar.

Segundo, hay que considerar en ese sentido, no sólo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también se debe ver la Ley específica y encontrar en ella a quién está encomendada su aplicación y de ahí poder determinar la competencia de una comisión.

Es un criterio flexible por una razón, por ejemplo, hay leyes hacendarias que tienen que ver con asuntos de cultura o de turismo y que requieren de un examen desde los 2 ángulos, desde el ángulo del dinero y desde el ángulo cultural o el otro elemento que esté en juego.

En tal caso se han seguido varios criterios para el turno, uno decir ¿se trata de resolver sobre dinero?, indiscutiblemente Hacienda. ¿Por qué razones hay que resolver sobre el dinero?, ése es el motivo, digamos la situación específica que está dando causa al asunto de dinero, entonces se turna a las dos comisiones.

Sí se va a turnar a las dos comisiones, pero Hacienda va a hacer el dictamen y la otra comisión va a emitir una opinión, esa es la otra fórmula que se ha usado y por último la que es natural, es que se turna a una comisión, la que es la sustantiva, y cualquier Diputado de acuerdo con el Reglamento, puede ir a discutir y argumentar a esa comisión.

Ahora, ¿las comisiones están facultadas para declararse incompetentes de conocer un asunto que le turne la Mesa Directiva?

Resulta lógico que lo puedan hacer. No se dice en la Ley Orgánica que están facultadas para declararse incompetentes, pero hay un principio que es aplicable, el principio de legalidad.

Obviamente un órgano del estado no debe conocer un asunto para el cual no es competente y entonces ahí encontramos un elemento para que pueda decir: "esto no es cuestión de tal comisión, sino de aquélla", pero este aspecto competencial debe verse con cierta flexibilidad, por una razón; se formulan excitativas, en el primer supuesto se dice: "señores de la comisión tal, les exhortamos a que dictaminen" y no hay dictamen, se formula la siguiente excitativa: "señores de la comisión, les volvemos a pedir que dictaminen, pero les avisamos que tienen tanto tiempo para dictaminar" y la siguiente excitativa: "señores no dictaminaron, así es que el asunto lo voy a pasar de la comisión A a la comisión B", y tal vez tendrán que buscar la más cercana al tema, pero pudiera ser que no.

En algunos congresos locales, se destina una comisión en lo particular. El caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se destina una

comisión para que cuando no se resuelve en la que fue turnada, después de que se han hecho las excitativas, se le mandan a esa comisión.

El Presidente de la Mesa Directiva puede determinar que se turne a las Comisiones A y B. Cuando se señala esto se complica el asunto, porque se lo turnaron a las dos, y nunca se dijo si las dos tenían que reunirse y que tenían que emitir un solo dictamen, ése es uno de los problemas que se han presentado, hasta que en los hechos se les aclara que no resulta congruente enviar a dos comisiones y que cada una presente un dictamen, porque sólo puede haber un dictamen.

El dictamen

También se puede turnar a comisiones unidas, en donde se da por entendido, aunque no lo dispone la Ley Orgánica, que tienen que trabajar unidas, es decir, en conjunto, pero aunque parezca lógico que deban trabajar unidas, se presenta la dificultad de ponerse de acuerdo para elaborar el dictamen.

En alguna ocasión se consultó esto con el entonces diputado Pablo Gómez y él sostenía el criterio de que el turno enviado a dos comisiones, únicamente era con el efecto de que la comisión A y la comisión B pudieran hacer un trabajo sucesivo.

Es decir, que se formara un documento en una comisión, se llevara a cabo todo un procedimiento de discusión-aprobación y se enviara a la siguiente comisión, mientras que el trabajo de un turno enviado a comisiones unidas daba lugar a un trabajo simultáneo, ése era el criterio entonces del diputado Pablo Gómez, ahí tenemos el problema de cómo se va a determinar quién va, finalmente, a formular el dictamen, porque sólo puede haber un dictamen, al menos de mayoría.

De minoría puede haber varios, pero de mayoría sólo puede haber un dictamen. Si se presenta el caso de que haya dos documentos, ¿cuál va a ser válido?

Si de cuatro comisiones, tres de ellas que quieren dictaminar y en una su mayoría no quiere dictaminar, aunque hicieran un documento al que le pusieran por nombre dictamen, no es un dictamen, ¿por qué?, porque el turno fue de cuatro comisiones, ésta es una condición de las normas de presentación y de formulación. El dictamen debe ser formulado por las comisiones a las que se turnó y presentado por las comisiones a las que se turnó.

Pudiera ser que la comisión sustantiva hiciera la convocatoria con los presidentes de las otras comisiones, para tener una reunión previa y

acordar un mecanismo con el que van a desarrollar los trabajos de investigación y análisis.

Si se realizó ese procedimiento, y resulta que una comisión no quiere emitir dictamen y debe haber tres dictámenes, la solución pudiera ser que, a pesar de que se llama comisiones unidas desde su turno, que esos tres dictámenes se fusionaran en uno por la comisión sustantiva y que fueran las opiniones de las otras dos comisiones y un voto particular de la que no quiere participar.

Una posible solución es que cada comisión dictamine respecto a la materia que le corresponda, aunque hay proyectos de ley que no se pueden separar.

Ya se ha ensayado la fórmula de mandar a una comisión con opinión de la otra, lo que no se ha aclarado a la comisión que debe opinar es cuánto tiempo tiene para emitir su opinión y tampoco se ha determinado qué sucede en el caso de que la comisión no emita su opinión.

Se entiende que una opinión no es vinculante y también que debe contarse con un plazo razonable para que se emita la opinión, es un problema de entendimiento entre las comisiones, la comisión que debe dictaminar, después comunicar a la que debe opinar que va a proceder a los trabajos y puede encontrarse una fórmula para opinar.

En el caso de que se demore y no presente la opinión, tendrá que constar en el dictamen que se le pidió la opinión, que iba a presentarla en tal fecha y la comisión no la emitió, pero cuando sí lo va a hacer y se adelantó, la dictaminadora debe estar obligada a esperar que en el tiempo acordado se le envíe la opinión, cosa distinta es que la tome en cuenta.

Se le da a la comisión un plazo para presentar su dictamen, ese plazo ya no es razonable, porque dice el artículo 87 que toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en los que lo haya recibido, es decir, en que haya recibido el expediente, no de que se conoció la iniciativa.

La excitativa

¿Qué sucede si no se presenta el dictamen en el tiempo reglamentario? En principio se entiende que existe la posibilidad de que se formule la excitativa. También, por práctica, un diputado sube a tribuna, no a formular una excitativa, sino a presentar una solicitud de excitativa, que es distinto.

Los diputados que tienen interés en una iniciativa no formulan las excitativas, presentan solicitudes, quien formula la excitativa es la Presidencia, éste es un trámite, la otra es una solicitud (Artículo 21, fracción XVI del Reglamento Interior).

Hay dos posibilidades para la excitativa, y esto es algo que debe considerarse: una, que los interesados estén alentando el procedimiento y otra de manera oficiosa, tanto la Ley como el Reglamento disponen que los secretarios de la Mesa deben estar al pendiente del trámite y del curso de los asuntos que fueron turnados a las comisiones.

Entonces, un secretario de la Mesa puede estar planteando que se debe excitar a las comisiones, puede estar impulsando la resolución, también ahora la Conferencia, ciertamente.

Pero veamos cuál es el problema de fondo, no son los tiempos, el problema de fondo es el entendimiento sobre un asunto.

Si no hay dictamen, no se puede discutir el asunto en Pleno. En algunos otros ordenamientos se dispone que si no se ponen de acuerdo, puede haber dos dictámenes.

En otros ordenamientos se dispone que si en determinado tiempo no se dictamina, el asunto puede ser conocido directamente por el Pleno.

También encontramos como una dificultad, a partir de la nueva Ley, por ejemplo, que puede haber empate en una comisión y no hay dictamen. Antes, la Ley Orgánica decía que en caso de empate el presidente de la comisión tenía voto de calidad, esa regla se eliminó.

Entonces, ya no puede votar dos veces el presidente de la comisión. Se está empatado, esto se presentó respecto del Presupuesto de Egresos, estaban en empate. Incluso se tuvo que explorar la fórmula para saber si se podían presentar los dos dictámenes, o dos dictámenes, voto particular y dictamen de la comisión pero no, estaban en empate y al quitar esa regla, se dificultó la decisión.

Se toma en consideración que el plazo para dictaminar es de cinco días, un tiempo que no es razonable, pero también es cierto que deben cumplir. Quizás la fórmula debiera ser que, si agotado el tiempo y la comisión no produce su dictamen, pudiera conocerse directamente la iniciativa.

También puede ser razonable que no sea posible dictaminar en el tiempo correspondiente, pero esa decisión no la puede tomar la comisión. Tiene que pedir autorización al pleno. El artículo 91 del Reglamento dice:

"Cuando alguna comisión juzgue necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara..." aquí lo dice,..."en sesión secreta", eso ya casi no existe. "Y antes de que expire el plazo de cinco días, que para presentar dictamen señala a las comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna comisión, faltando a este requisito retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, la secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara a fin de que acuerde lo conveniente".

Una comisión no puede dictaminar si no se reúne el quórum. Se entiende que deben estar presentes el 50 por ciento más uno de los integrantes para que la sesión sea válida.

No hay en nuestra Ley ni nuestro Reglamento, como tienen otros correspondientes a otros congresos, una medida que nos salve de esta situación. Una medida podría ser, en primera convocatoria, 50 por ciento más uno. En segunda convocatoria, los que lleguen, y esos toman la decisión.

No afecta, desde mi punto de vista, la validez del procedimiento parlamentario, porque el dictamen es sólo una opinión. Y a final de cuentas tendrá que decidir el Pleno y ahí sí tendrá que haber un cincuenta por ciento más uno de los integrantes del órgano colegiado.

Pero no tenemos una regla de esa naturaleza y se vienen arrastrando viejas fórmulas para el trabajo en comisiones.

La Ley Orgánica establece que hay obligación de acudir a las reuniones de las comisiones, pero no hay un mecanismo que obligue, no hay sanción, tienen su falta y si no es justificada, también su descuento, así lo dispone la Constitución.

Pero no existe un mecanismo para una medida de apremio a los diputados que no asisten. Son parte de los asuntos que tendrá que resolver a fin de su mejor funcionamiento la Cámara.

Recuerdo en esta legislatura un solo aplazamiento, relativo a una ley sobre los adultos mayores. En el Senado se presentó una iniciativa.

Se argumentó que en el Senado se había discutido sobre la misma materia. ¿Qué sentido tiene que nosotros hagamos aquí un dictamen, luego lo mandemos a la colegisladora si ella nos va a mandar otro sobre la misma materia?

Entonces, se pidió autorización para que se suspendiera el dictamen, y se suspendió el dictamen en espera del dictamen de la colegisladora de la

que versa sobre la misma materia. ¿Qué hicieron, además? Aplicaron una disposición reglamentaria, trabajaron en conferencia. Comisión de Cámara de Diputados y comisión de Cámara de Senadores.

El artículo 88 del Reglamento dice: "Para que haya dictamen de comisión deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen".

Aquí debemos tener presente esto, se entiende que quien actúa es un órgano colegiado y de acuerdo con los requisitos que hemos analizado acerca de la validez de los actos, se entiende que debe haber reunión y que para que la reunión sea válida, se debe integrar con el número mínimo de asistentes que dispone la ley.

No habiendo posibilidad de que los miembros en lo individual tomen decisión, ¿qué sucedería si no hubiera reunión de comisión y alguien formulara lo que pretende ser un dictamen, después lo pasa a firma, ya estamos todos de acuerdo? Estaría afectado en cuanto a que no se siguió la formalidad de que fuera el órgano que la discutiese.

¿Qué es lo que nosotros tenemos que advertir? Que la regla se refiere, fíjense, la del 88, a que el voto favorable debe ser de la mayoría de los integrantes de la comisión, a eso se refiere, no a la reunión.

Ahora bien, no confundamos tal asunto con el de las firmas, debe haber reunión, podría invocarse que si se hace un dictamen de esta naturaleza, podría nulificarse el procedimiento de ese acto por no haber seguido la formalidad correspondiente.

Si se trata de comisiones unidas se nos presentan dos problemas, el del quórum y el de las firmas. En la práctica ha sucedido que para el quórum, las comisiones unidas, es como si sesionara conjuntamente el Congreso. ¿Qué es lo que sucede cuando sesiona? Cada uno hace su quórum, no hay regla aquí, eso es lo que se ha practicado, tengo 31, tengo mayoría.

De la comisión A necesito 16 firmas y de la comisión B, requiero 16 firmas. Entonces viene el problema, ¿qué sucede si tomaron la decisión 31?, acordaron que se iba a hacer el dictamen y que iban a buscar firmas. En principio fue válida la sesión, porque tuvo mayoría, y el acuerdo fue que esto es lo que aprobamos en principio, búsquense las firmas para que haya mayoría en cada una de las comisiones, así se ha tenido que resolver el problema. Así se ha practicado y se buscan las firmas. Ahora, son mayoría de firmas favorables, no son firmas simplemente, porque puede haber firma de abstención o firma de en contra, como señala el artículo 88 del Reglamento.

Para que haya dictamen de comisión, deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen y luego dice: si alguno o algunos de ellos disintieren del parecer de dicha mayoría podrán presentar voto particular por escrito; entonces se entiende que debe haber mayoría por comisión, 50 por ciento más uno, no es una mayoría relativa, es 50 por ciento más uno.

El artículo 82 del Reglamento especifica que cuando un individuo o más, presenten interés personal en algún asunto, tienen que abstenerse de votar y avisarlo por escrito. Pero, ¿qué pasa si no lo hace y el presidente de la comisión respectiva invoca esto para efectos de integrar el quórum válido para una sesión y después para la votación?

Se debe entender que se tiene que cumplir con la condición de tener la mayoría. Para efectos del quórum está presente, pero no puede votar, para efectos de la votación, su voto no tendría que considerarse y por lo tanto se requerirá del número de votos suficientes que en el caso son de mayoría.

El artículo señala que tiene que avisar el diputado, pero si no lo hiciera ¿puede hacerlo valer en esa sesión el Presidente? Señalar que está en la situación que establece el 82 y decirle que tiene validez su presencia, pero no su voto.

Es parte de lo que corresponde a un Presidente. El Reglamento dispone que no puede votar, por esta o aquella razón, así es que no se puede tomar en consideración su voto.

Se plantea el caso de que, para efectos de integración del quórum, ocurrió en el Senado un caso curioso, al no integrarse el quórum en una comisión, el presidente determinó que ésta se suspendería; sin embargo, los secretarios se reunieron con él y revocaron su decisión argumentando que los senadores que no estaban presentes, estaban en comisión, por lo tanto no se les podía considerar ausentes, y la comisión reanudó las labores.

La opinión es que en cuanto al hecho de que los senadores estén en comisión, surte efectos de cumplimiento del deber de asistir para que no les descuenta, son ausentes con justificación y se requiere la presencia, porque el legislador tiene, no sólo la obligación de acudir, sino además el derecho de expresar su opinión, y de lo que se trata es de garantizar que la reunión sea válida y se exprese, cualquiera de los ausentes podrá invocar que esa determinación no fue adecuada.

La Ley Orgánica en el artículo 94, en relación con las comisiones, señala, que: "Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan, deberán presentarse

firmados por la mayoría de los senadores que las integren", es la misma regla del artículo 88. Obliga a asistir a las reuniones y a que exista mayoría, no puede haber mayoría de votos si no está presente la mayoría de sus miembros. Se refiere a una presencia física, no es delegable por el legislador la facultad de intervenir y decidir el asunto.

Antes, la fórmula para crear las comisiones ordinarias posibilitaba que, por acuerdo del Pleno, se crearán las comisiones ordinarias, con la Ley actual se hizo más rígida la estructura y se señalaron cuáles son las comisiones.

La fórmula no ha sido la más acertada en ese sentido, era mejor el esquema anterior, que determinara el Pleno.

En la propia regla se señala que su competencia corresponde a las dependencias de la administración pública federal, la administración no tiene competencia de justicia, aunque hablen de la Procuraduría General de la República, ya que la Procuraduría, constitucionalmente, no es una dependencia del Ejecutivo. Que la hayan manejado como una dependencia del Ejecutivo, es otro problema.

Por ello no puede ser sólo la correspondencia con la Administración Pública, también tenemos la Suprema Corte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el IFE, estos últimos organismos autónomos.

Estructura, formalidades y fondo

Del dictamen, tenemos que considerar tres aspectos: su estructura, sus formalidades y el fondo. Lo que se refiere a su estructura, el artículo 87 del Reglamento Interior nos dice que: "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".

Debemos tomar en cuenta lo que se ha practicado, por lo que se refiere a la estructura, por lo general posee un proemio que contiene no sólo la competencia en general que tiene como comisión para dictaminar, sino que diga que está creando para el Congreso una norma con fundamento constitucional, es decir, debe argumentar que el Congreso está facultado para emitir esa norma, que es la esencia del principio de legalidad.

El artículo 16 constitucional establece que toda autoridad deberá fundar y motivar sus resoluciones. En el caso de la fundamentación implica a los artículos que le dan competencia o que son aplicables al caso. Y motivar, es hacer referencia a las razones que actualizan, precisamente, esa competencia.

Esta parte de la fundamentación constitucional es muy importante, porque hay campos que son de carácter local; por ejemplo, en el caso del Distrito Federal, refiriéndonos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, creando una universidad y preparatorias.

Crear la universidad, dar estudio sí tiene competencia la Asamblea, pero ¿dentro de la materia de educación está contemplada la facultad para las profesiones? Porque la Asamblea Legislativa sí cuenta con facultad para emitir legislación educativa local, ¿pero estaría facultada para emitir lo referente al reconocimiento de las profesiones y los títulos?

El artículo 5° constitucional indica en su segundo párrafo: "La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".

Y aquí también procede ¿puede la Federación emitir una Ley de Profesiones?, porque el artículo quinto constitucional, dice: "La Ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".

Está confiriendo a la legislación local qué clase de competencia tiene, ¿hay concurrencia entre la Federación? ¿En qué se fundamentaría, por ejemplo, el Congreso para emitir una ley sobre profesiones? Eso es lo que ustedes tienen que resolver en el dictamen, es decir, si es competente el Congreso.

Se tiene que justificar la competencia del Congreso y la competencia de la comisión, hacer referencia, sí, a los antecedentes, quizás al método que siguen para formular el dictamen, pero también tienen que justificar todo cambio que se presente en la iniciativa.

No basta con que dicen: "nos reunimos, estuvimos de acuerdo y somos mayoría y, por lo tanto, aquí está el dictamen, así es como proponemos que sea la ley". ¡No!, porque no están dando las razones. ¿Por qué tomaron una decisión y no otra? ¿Por qué usaron una palabra y no otra?

Un ejemplo de esto, en una reforma constitucional. En el artículo 105 constitucional, encontramos lo siguiente, respecto a las acciones de inconstitucionalidad. En el inciso f) de la fracción segunda, dice: "Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro".

Tal es la primera de las disposiciones. Fijense, en ese sentido. Si yo aplicara, en sentido estricto dicha disposición, diría: "Una reforma constitucional, es una reforma a la Ley, es una reforma a la Constitucional local". ¿Qué, no va a estar comprendida aquí una acción? Pero en la siguiente cuestión, me refiero al lenguaje que están utilizando. Dice que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y agrega que durante el mismo (durante el proceso electoral), no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Si ustedes revisan la iniciativa que se presentó sobre esta reforma constitucional que es la de 1996, van a encontrar que en la iniciativa no dice: "modificaciones fundamentales", sino dice: "modificaciones sustantivas", no dice: "fundamentales". Y si ustedes van al dictamen, no van a encontrar una sola explicación de por qué cambiaron la palabra "sustantivo" por la palabra "fundamental". ¿Por qué no usaron sustantivo?, ¿por qué usaron fundamental?

Yo podría imaginar, porque no lo dice el dictamen, que no quisieron dar a entender esa clasificación del Derecho, el derecho sustantivo y el derecho adjetivo, porque si hubiera sido así, entonces quiere decir, que lo que no pueden modificar, es la parte que se refiere a derechos y obligaciones y que pueden modificar la parte que se refiere a procedimientos. Pero le quitaron la palabra sustantivo y en el dictamen no aclararon por qué, y dijeron fundamentales, y ahora nos plantean la interrogante de qué se entiende por fundamental.

¿Qué es fundamental en una Ley Electoral? Tendremos que hacer una exploración, porque tampoco en el dictamen nos aclaran qué es fundamental. Entonces, es muy importante porque tiene la utilidad de dar claridad al que va a aplicar la regla, de las razones de lo que justificó la determinación que tomaron en la comisión, para cambiar un texto por otro. Por ello, es importante que en el dictamen se argumente el porqué de los cambios.

Ahora ¿cuál es el límite de los cambios? Porque resulta que puede venir una iniciativa para cambiar las características del Escudo Nacional y derivar en una reforma que cambió la Bandera, el Escudo y el Himno Nacionales. ¿Puede el legislador cambiar una norma sobre lo que no le han propuesto cambiar? Porque no puede hacerlo oficiosamente, tiene que hacerlo instado, a través de una iniciativa.

Se tiene que ver en su conjunto, ya que están tratando con un sistema, que es el sistema jurídico, hay que hacer de cuenta que se está tomando de un rompecabezas una pieza y que ésta tiene que ajustar con las

otras, para que embone. Eso que resulta lógico es lo que es necesario, porque de lo contrario se va a crear una regla que no va a ser concordante con el resto del sistema.

Hasta allí llega la posibilidad de la modificación de la iniciativa. Por ejemplo, dijeron que también era competente para aplicar esta ley la Secretaría de Economía, pero por la materia tengo que darle esa competencia. No resulta conveniente que solamente lo tenga Reforma Agraria, cuando tiene que ver aspectos de comercialización.

Se tiene que ver por qué razones se están dando los cambios y hasta dónde se pueden dar los cambios. Eso depende de la naturaleza de la propuesta y de las inserciones y de las relaciones que existen entre esta norma y el conjunto del sistema.

Finalmente, lo que llaman, en cuanto a la estructura, proposiciones claras y sencillas, en el caso de una Ley, viene siendo la parte o cuerpo normativo del proyecto. Y aquí no es materia del Derecho Parlamentario, sino de la técnica parlamentaria, se tienen que observar las reglas de la técnica legislativa. Hay un lenguaje específico, hay un lenguaje general, hay una manera de ordenar los artículos, debe haber orden sistemático, se debe analizar la congruencia de esta regla con el resto del sistema, procurar no usar vocablos contradictorios y emplear las palabras adecuadas para referirse a la parte normativa.

Por ejemplo, es cierto que en esencia se puede modificar una ley, pero la modificación puede ser porque se reforme un artículo o porque se adicione un artículo o porque se derogue un artículo. Entonces, podríamos decir, que la palabra modificar comprende esas tres posibilidades. ¿Cuál de las tres estamos usando? ¿Estoy reformando un artículo, estoy adicionando un artículo o estoy derogándolo?

La palabra modificación es más general, hay que usar una palabra más específica y por lo regular, cuando hablan de una reforma al texto de un artículo, dicen: "Reforma al artículo tal", no dicen modificación, por regla de técnica, por tradición del lenguaje parlamentario, se usa reformar un artículo.

También el dictamen tiene que estar por escrito, firmado, como habíamos dicho, por la mayoría, de manera positiva.

Hay algunos otros detalles que cubrir, que tienen que ver más con la práctica que con la norma, pero que deben ser tomados en consideración. Presentarse en el plazo, aunque esa formalidad difícilmente se llega a cumplir.

Una cuestión distinta es el fondo, que no es materia del derecho procesal parlamentario, pero sí es conveniente dar algunas referencias.

En esencia, una norma jurídica es la construcción de un esquema, es algo así como una especie de fórmula que se quiere utilizar para "n" asuntos, "n" hechos, y que tiene la abstracción de un problema. Hay dos estimaciones que se toman en cuenta en cuanto al fondo de una iniciativa en el momento de dictaminarse; una estimación es la conveniencia económica, política, social y cultural de tomar esa decisión y eso implica un criterio de comprensión del problema social, de cómo se interpreta y cómo se aborda el problema social, y es de orden jurídico.

¿La solución que yo estoy dando resulta contradictoria con una norma superior?, ¿estoy contraviniendo la Constitución?

Se debe tomar en cuenta este sentido, porque es importante para efectos de la construcción de la regla, la estructura constitucional y tener en consideración que, siendo autoridad, un aspecto básico que se debe cuidar es no afectar garantías.

Conocer histórica, doctrinal y jurisprudencialmente la parte dogmática de las garantías individuales, es muy importante.

El artículo primero constitucional señala que las garantías que otorga la Constitución no podrán suspenderse ni restringirse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Por ejemplo, en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de las fuerzas públicas del Distrito Federal, pretender prohibir las manifestaciones en las arterias más importantes. ¿Tendría facultad el Congreso de limitar esa libertad o lo tendrá la Asamblea Legislativa, cuando las restricciones sólo se pueden hacer por ley fundamental? Las ampliaciones pudieran darse por otras vías, como los tratados internacionales, pero las restricciones sólo se pueden hacer por ley fundamental.

Entonces, se debe cuidar que no se vaya a invadir el terreno de las garantías, ¿y qué es el terreno de las garantías? Esencialmente es el resguardo del principio sobre el cual se sostiene el estado moderno, el de la libertad.

La autoridad debe ser acotada, por eso el principio de la autoridad es el principio de la legalidad; las autoridades no son libres, no tienen voluntad propia, tienen lo que los ciudadanos le han dado, no puede argumentarse que, como la ley no me lo prohíbe, lo puede hacer. La autoridad no, el individuo sí, en su caso se aplica el principio de que si la ley no lo pro-

híbe, tiene facultad para hacerlo. Esto es fundamental para evitar controversias, acciones de inconstitucionalidad y amparos.

El Gobierno del Distrito Federal, en el programa de reemplacamiento ha manifestado que a partir de marzo del año que entra, ya no podrán circular los vehículos que no hicieron el reemplacamiento a tiempo, ¿no se estaría violando allí las garantías individuales de algunos ciudadanos que por X circunstancias no pudieron efectuar este trámite de reemplacamiento?

En ese caso no, pues el ciudadano no está privado de su libertad de tránsito, porque puede transitar, lo que se está regulando son los requisitos para que un vehículo circule, no el derecho de tránsito, entonces, no podrán circular si no cumplen con los requisitos.

Por último, es importante que se considere un aspecto en la construcción de un dictamen, y por lo tanto en la creación de una norma, que no se debe perder de vista, son tradiciones, son prácticas.

Muchas veces la norma se queda en una declaración, ¿por qué? Porque no se construyen los instrumentos para aplicarla o porque se construye la regla sobre bases ficticias, es decir, sin tomar en consideración que implica crear una estructura y gastar dinero.

La evaluación económica de los proyectos todavía no es una parte que se practique, pero a la larga tiene que ser considerado, pues de qué vale que me digan que tengo derecho a la salud, si hay recorte presupuestal, entonces, tanto la parte instrumental como financiera forman parte del análisis.

Si un diputado no está de acuerdo con el dictamen y éste fue firmado por la mayoría de los miembros, puede presentar un voto particular, que es un dictamen alterno, por lo tanto, el voto particular debe estar presentado de acuerdo con las formalidades de un dictamen.

Un voto particular es un dictamen igual que el de un juez en un órgano colegiado. Por ejemplo, en la controversia que resolvió sobre el Horario de Verano, hay voto particular de algunos ministros de la Corte, en relación con la solución que se dio al caso.

Si se rechaza en lo general el dictamen, obviamente ya no se puede discutir en lo particular. Se pregunta a la asamblea si se regresa a la comisión, y si deciden que no se regrese, se tendría que discutir el voto particular, no se podrá discutir el voto particular si no se tiene la formalidad de un dictamen.

El voto particular es entendido cuando se está de acuerdo con el dictamen en su conjunto, no cuando se discrepa de una parte del dictamen, porque en ese caso la fórmula ha de ser distinta. Conforme al 124 del Reglamento Interior, se debe proponer una alternativa de redacción para ese artículo en particular. No se está rechazando en su conjunto el dictamen, se está planteando que esta solución concreta no es la adecuada y existe la posibilidad de proponer la alternancia en la discusión en lo particular.

Hay supuestos en los que la discusión en lo general y en lo particular se hacen en un solo acto, un ejemplo de esto es respecto de un dictamen de un solo artículo, el Reglamento dice que cuando el decreto o la iniciativa conste de un solo artículo, se discutirá en lo general y en lo particular en un solo acto. Allí puede presentarse un voto particular y en el sentido que se deseche, porque el voto particular puede solicitar y no presentar una alternativa de texto del proyecto, sino señalar que no es conveniente este proyecto y debe desecharse.

¿Qué sucede si la comisión, en su mayoría, decide que debe desecharse una iniciativa que no es procedente y surge lo que llaman un dictamen negativo, en vez de un dictamen afirmativo o positivo? ¿Qué camino se debe seguir?, porque pudiera ser que frente a ese dictamen negativo hubiera un voto particular, con una posición afirmativa.

La práctica ha sido que cuando hay un dictamen negativo lo mandan publicar y se archiva, pero eso es una práctica que contradice dos principios: primero, el derecho del autor a conseguir su resolución, y segundo, lo que dice la propia Constitución en el artículo 72, que sólo la Cámara puede desechar, y la Cámara no es una comisión, es el Pleno.

Un dictamen negativo, es un dictamen de que no es procedente la iniciativa. Se pregunta en este sentido a la asamblea si se devuelve a comisiones y la asamblea dice: "Regrésese el asunto a comisiones", ya no se discute un voto en particular.

La siguiente posibilidad en ese mismo esquema. Hay voto particular y deciden que no se regrese a comisiones, entonces se va a discutir el voto particular. No hay voto particular, pero también deciden que no se vaya a comisiones, se entiende que el asunto allí terminó y que no se puede presentar nuevamente, sino hasta el siguiente período.

El Reglamento no nos dice cuántos votos particulares se pueden presentar, en cuyo caso se tiene que proceder a analizar voto por voto en caso de que se dé el supuesto de que se deseche el dictamen en lo general. Allí tendríamos que acudir a un criterio de que el primero en tiempo es primero en analizarse.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación.

Módulo V: Derecho Procesal Legislativo

(3a. sesión, 2 de octubre de 2001)

VAMOS A concluir lo relativo al proceso legislativo para ocuparnos del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La discusión

Veremos el conjunto de reglas que están relacionadas con la discusión de dictámenes o de asuntos que requieren una votación.

Se hace esta aclaración porque como el Reglamento, la Ley y los acuerdos parlamentarios no hacen una distinción sobre las discusiones relacionadas con asuntos que requieren de votación, respecto de aquéllos que solamente son deliberativos, se ha acostumbrado que se usen las mismas reglas para discutir y votar un asunto, que solamente para deliberar.

Como el caso, por ejemplo, de los asuntos conocidos como de agenda política, en los que no existe una votación, que son estrictamente deliberativos, pero que se ha acostumbrado sujetarlos a las reglas del debate propiamente parlamentario.

Partamos de la idea de que lo que vamos a discutir es un dictamen, de una ley o de un decreto.

Por regla general, la discusión de los dictámenes se divide en discusión en lo general y en lo particular.

La discusión en lo general tiene como propósito ver la totalidad del dictamen en cuanto a sus bondades o sus objeciones, se puede estar de acuerdo en lo general y en desacuerdo en algunos aspectos del dictamen o se puede estar en desacuerdo con el conjunto del dictamen y resulta ilógico que se pueda entrar a una discusión de sólo una parte del mismo, si se está en desacuerdo con el conjunto del dictamen.

Se inicia la discusión en lo general y se puede presentar el supuesto de que no se quiera, en esa sesión, discutir el dictamen y que se presente una proposición suspensiva. El Reglamento Interior dispone al respecto, en el artículo 109, que ninguna discusión se podrá suspender, sino por éstas causas, y las enumera, y al final dice: "por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe".

En los casos anteriores basta con que haya llegado la hora que fija el Reglamento Interior para que se suspenda la sesión, para que el presidente pueda decir, se suspende la discusión, pero se trata de una suspensión de la discusión, no se trata como ha sucedido, de una forma de devolver el dictamen a comisiones, aunque se ha utilizado este recurso para que se dé tiempo de reestudiar el problema, pero no se trata de ninguna manera de regresar el dictamen a una comisión, lo único que tiene que acordar la Cámara, es suspender el debate, no otra cosa, por las razones de negociación, de estudio, pero no se trata de devolver el dictamen a la comisión.

En los hechos vuelven a discutir el asunto y después se presenta el problema de ¿cómo introducir modificaciones a un dictamen que ya fue aprobado en Comisión?, o se queda suspendido el asunto y ya no se vuelve a tratar, pudiera también presentarse el caso.

El Reglamento Interior en el artículo 111 señala que sólo se podrá presentar una proposición suspensiva y el artículo 110, señala cómo se lleva a cabo el procedimiento de suspensión de la discusión. En caso de moción suspensiva se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar y a algún impugnador si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra, pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

Primero, lo que se discute y eso sucede también con las proposiciones con punto de acuerdo, es la pertinencia de admitir la moción a discusión, no va a discutirse, aunque en los hechos sucede así, sobre el asunto materia del debate que se quiere suspender. Muchas veces se alega, por ejemplo, que no resulta conveniente discutir ese dictamen porque tiene problemas de

constitucionalidad o algún otro problema, pero eso ya es discutir el dictamen, es ir al fondo de aquello que se quiere suspender.

Entonces, primero se discute la pertinencia de admitir la moción a discusión y una vez que se conoce, la asamblea toma determinación sobre si se admite a discusión, todavía no si se suspende el debate, sino sobre si se admite a discusión.

Y una vez que se agota el debate del pro y el contra, entonces se somete a votación el fondo del planteamiento, el fondo de la proposición que es suspender el debate.

En las proposiciones que no son iniciativas, el trámite se establece en los artículos 58 y 59 del Reglamento Interior. Se presenta una proposición con punto de acuerdo para un asunto no legislativo. Lo primero que tiene que discutirse es la pertinencia de admitir la proposición. Si se admite la proposición, como consecuencia del trámite se envía el asunto a una comisión, si no se admite la proposición, no se le da entrada. Es una especie de condición previa.

Los acuerdos parlamentarios establecen otro procedimiento para las proposiciones con punto de acuerdo, se recibe la proposición, el presidente la turna a una comisión y si parece conveniente, da la palabra para que se debata en torno de lo que se ha planteado.

Se puede ver en el artículo 58 del Reglamento Interior que no se discute el fondo de la proposición, lo que se discute es la conveniencia de admitir o no la proposición, aunque en los hechos lo que están debatiendo es el fondo de la proposición, es como una especie de requisito de procedencia.

En la discusión en lo general, se pueden presentar viarias hipótesis que vale la pena examinar. Primero, puede darse el supuesto de que el dictamen sea rechazado en lo general, ¿qué debe suceder?

Veamos lo que dice el artículo 117 del Reglamento Interior: "Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general se procederá a votarlo en tal sentido y si es aprobado se discutirán enseguida los artículos en lo particular, en caso contrario (es decir, si no fuere aprobado) se preguntará en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la comisión (que es el supuesto de regresar el estudio). Si la resolución fuere afirmativa volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechado".

Si la votación es en contrario al dictamen en lo general, se pregunta en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la comisión, si la

resolución es afirmativa volverá, para que lo reforme, que es el efecto procesal, más si fuere negativa, se tendrá por desechado.

El artículo 72 constitucional establece que la facultad de desechar una iniciativa de ley o decreto corresponde al Pleno, no corresponde a las comisiones, de ahí que cuando hacen dictámenes negativos y no los quieren llevar a discusión, es dudosa la procedencia de que ahí concluye el trámite parlamentario.

Si se desecha, puede proceder, en su caso, un dictamen alterno y ese dictamen alterno es el dictamen que presentan mediante un voto particular. ¿Cuál es el efecto de que el Pleno acuerde desechar una iniciativa? Que no se puede volver a presentar en el mismo periodo, ese es el efecto, así lo dispone el artículo 72 constitucional.

Si se presentó la iniciativa, y la desecharon, habrá que esperar hasta el siguiente periodo de sesiones para presentar la misma iniciativa, ese es el efecto de desechar de la iniciativa.

Concluida la discusión en lo general y una vez que se pregunta si está suficientemente discutido, es necesario consultar a la asamblea para saber si no se reserva algún artículo.

Esto quiere decir que lo reserva para discutirlo en lo particular. Lo aparta para discutirlo, de manera que cuando se lleva a cabo la votación en lo general, se exceptúan los artículos reservados, porque los que no se lleguen a reservar son votados cuando se lleva a cabo la votación en lo general.

Aquéllos que no sean reservados se votan en el momento en que se lleva a cabo la votación en lo general y ya después se procede a hacer la votación en lo particular, exclusivamente de los artículos reservados.

La reserva de artículos tiene como propósito buscar una modificación al texto de los artículos propuestos en el dictamen, quieren hacerle cambios. También se puede presentar que quieran que no aparezca el artículo.

¿Qué podemos hacer en este caso? Se puede alterar el texto de una propuesta de artículo ya que estamos en la discusión en el Pleno.

El Reglamento Interior señala en su artículo 124: "En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados".

En el artículo 125: "Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la comisión respectiva, en caso contrario, se tendrá por desechada".

Ese trámite recuerda el que se da a las proposiciones con punto de acuerdo ¿Qué es lo que sucede? Aprobaron el artículo "A" y quieren hacerle una adición o una modificación al artículo "A", quieren poner "A" prima.

El procedimiento que se seguiría es presentar una proposición. La condición que establece el artículo 124 es que tal artículo ya esté aprobado. Es un procedimiento que dificulta la toma de decisiones: que ya esté aprobado el artículo.

Se presenta la proposición y lo primero que se tiene que debatir es si se admite o no se admite. Si votan porque se admita, la consecuencia sería que el asunto se va a una comisión, eso supondría que se queda pendiente, es lo único que tendría que hacer el Presidente de la Mesa, pues se debe esperar a que la comisión traiga el dictamen sobre las adiciones o reformas propuestas, mientras tanto no se envía a la legisladora o al Ejecutivo.

Aplicamos un principio que está presente en esta decisión, que dice que ninguna proposición o asunto podrá discutirse en el Pleno, porque tendrá que pasar a comisiones, salvo que se declare de urgente o de obvia resolución.

Para salvar el escollo de llevar el asunto a comisión, además de preguntar si se admite, preguntan si se considera de urgente o de obvia resolución y entonces lo discuten directamente en esa sesión, lo someten a votación y si es admitida la modificación o la adición, se incorpora al texto del cuerpo normativo que ya había sido aprobado.

Este procedimiento no se ha practicado al pie de la letra, tal como dice el Reglamento, en todos los casos. Ha habido ocasiones en que todavía no está aprobado el artículo y se ha puesto a consideración si se admite, y le dispensan del trámite y una vez que está admitido, dicen: se acepta o se pone a votación el artículo tal con las modificaciones admitidas o el artículo número tal con las adiciones admitidas, pero no se llegó al supuesto de que ya hubiese estado aprobado.

También se ha presentado esa manera de abordar el problema y no se ha practicado estrictamente la regla de que ya hubiera estado aprobado, porque qué supone, primero, la primera votación es la votación sobre el artículo que viene en el dictamen; la siguiente votación es sobre la pertinencia de admitir la propuesta de modificación o de adición; la tercera

votación, ya es sobre la dispensa del trámite; y la cuarta votación, si se está a favor o en contra de la proposición admitida en su fondo, no en su admisibilidad. Cuatro votaciones.

Durante el debate, ya sea en lo general o en lo particular, se pueden presentar diferentes supuestos, como es el caso de las intervenciones para alusiones o de las intervenciones para rectificación de hechos.

Tal tipo de intervenciones, que no son en pro o en contra, están previstas en el artículo 102 del Reglamento Interior, no son intervenciones en pro o en contra, son sólo intervenciones.

Para hacer aclaraciones, cuando otro de los oradores se ha referido, aún en cualquier momento. Dicen y así lo practican, que cuando se pide la palabra para alusiones personales, es preferente concederla al que lo solicita, frente a aquel que la pide para hechos.

En el Reglamento Interior no hay una disposición que indique que, cuando se presente una petición de la palabra para hechos, a la vez que una petición de la palabra para alusiones personales, primero van alusiones personales y después van hechos. No lo van a encontrar, simplemente es una práctica que se ha seguido.

Esto tiene sentido, se trata de dar preferencia a aquellas observaciones que se hacen sobre el orador, ¿pero con qué propósito se concede la palabra? Con el propósito de que aquél que ha sido aludido, pueda defender su posición. Por lo tanto, las alusiones son una especie de réplica a lo que se dijo de uno que ha intervenido en el debate.

Es una réplica, es un derecho de contestar, "porque tú hiciste una interpretación sobre mis palabras o porque tú hiciste observaciones sobre mi modo de comportarme en el debate, sobre mis actitudes, sobre mis gestos, me aludiste, yo tengo derecho de replicar, de contestarte". Y ese es el sentido que guardan las alusiones, pero es distinto de que yo intervenga, porque ya no estoy en la lista de los pro y de los contra. Aunque se usa este mecanismo, no para rectificar hechos del que fue aludido, ni para referirse a las alusiones que hicieron de él, sino para volver a argumentar, según su posición, en pro o en contra.

Eso es lo que ha sucedido, muchas veces está hecho el listado, hay tantos en pro y tantos en contra, y entonces dicen: "¿Cómo le hago para intervenir?", dicen: "Alúdeme, habla de mí en tu debate", y entonces ya le da pie para que pueda decir: "Para alusiones personales", y entonces se le da oportunidad de intervenir. Así está el Reglamento Interior, en cuanto a la forma de plantear el asunto.

En el otro caso, se trata de formular correcciones a hechos presentados por un orador. Alguien puede decir, para dar un ejemplo de esta situación, que la comisión no se reunió, que nunca hubo convocatoria, que nada más un grupo redactó el proyecto de dictamen y que se lo pasó a los miembros de la comisión para que lo firmaran y está afirmando que no se siguió el procedimiento.

Cualesquiera de los miembros de la Cámara que tenga conocimiento, puede decir: "Para hechos", y qué es lo que va a decir: "Eso no es cierto, en tal fecha apareció en la Gaceta la convocatoria, hay acta de la reunión". Es decir, rectifica los hechos, no va otra vez a hablar en pro, no va a hablar otra vez en contra, va a rectificar el hecho. Aunque así está dispuesto, en la práctica, pide la palabra para hechos y no habla de ningún hecho, vuelve a hablar en pro o vuelve a hablar en contra, qué es lo que pasa cuando se cierran las listas, y hay mucho interés en debatir.

También se puede presentar otro supuesto, veamos lo que dice el artículo 104, que es otra regla del debate: "Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos que se trate de moción de orden, en el caso señalado en el artículo 105..."

Y dice el 105: "No se podrá reclamar el orden, sino por medio del Presidente en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación o cuando el orador se aparte del asunto a discusión". En esos supuestos, a través del Presidente, se pide una moción de orden, que se vaya al tema, por ejemplo, o que está violando tal artículo del Reglamento.

El artículo 104 señala: "Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105 o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del Presidente y del orador". Lo que algunos llaman una interpelación. "¿Me permite que le haga una pregunta?" Es la forma. ¿Para qué? "Para ver si me admite una pregunta". ¿En qué se apoyaría? En el artículo 104.

¿Qué hace el Presidente? Consulta al orador si admite una pregunta. El orador puede decir que sí, en cuyo caso se interrumpe la medición del tiempo de su discurso, para dar pie a la pregunta y para dar pie a la respuesta. El orador puede decir que no. Ahora, el Presidente puede decir que no, aunque el orador diga que sí, porque él tiene la posibilidad de decir: "A mí me toca también dar la autorización, no la doy y continúese el debate".

Ahora, cuando se trata de lectura de documentos, se debe considerar el supuesto de que alguien pida que se lea un documento, no basta con que alguien pida que se lea un documento y que el Presidente diga " Sí, léase", se necesita la aprobación del Pleno para leer el documento. Eso es lo que marca el Reglamento Interior en su artículo 113, que se necesita de la aprobación del Pleno, pero generalmente no lo hacen, y el secretario lee el documento que se está solicitando, sin la aprobación del Pleno.

Aprobado el proyecto de ley o de decreto, se remite al Senado para sus efectos constitucionales. Las mismas reglas deberán aplicarse en la Cámara de Senadores y si no hay ninguna discrepancia con la Cámara de Diputados, deberá enviarse al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

¿Cuáles son sus efectos constitucionales? Que viendo lo que han aprobado las Cámaras, ejerza su derecho de hacer observaciones y si no hay observaciones, entonces se reputa aprobado el proyecto y, por lo tanto, esté obligado a darle la difusión correspondiente, a través de su promulgación y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Si somos Cámara revisora y lo que estamos discutiendo es la minuta proveniente del Senado, hacemos el trámite de enviársela al Ejecutivo, pero si se hacen modificaciones a la minuta, habrá que devolverla a la Cámara de origen, para sus efectos constitucionales, y en ese supuesto hay reglas, se le puede regresar cambiándola en su totalidad o sólo una modificación. Y ahí es donde se exige, por el artículo 72 constitucional, en su inciso d), una votación distinta a la que pudo tenerse de origen en la Cámara correspondiente.

Observaciones del Ejecutivo (veto)

Otro aspecto que interesa es el veto o las observaciones. El artículo 72 de la Constitución señala, en su inciso a): "Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión, a la otra. Si ésta lo aprobar, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente".

El inciso b) establece: que se reputará aprobado por el Ejecutivo Federal, la expresión que utiliza es aprobado por el Ejecutivo Federal, es decir, que el proceso legislativo no es exclusivo de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, requiere la aprobación del Presidente de la República, "Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles, a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido".

No está usando la expresión 10 días naturales, ni la de 10 días hábiles, porque eso se aplica al calendario laboral, dice 10 días útiles, son los días que comprenden los periodos de sesiones, es decir, desde que se abre, hasta el día en que se cierra, son días útiles, son los días que puede utilizar para tomar una determinación, porque después entra en receso y la Comisión Permanente no puede decidir.

¿Por qué se establece este derecho del Ejecutivo de hacer observaciones? Estamos en un sistema en el cual hay división de poderes y en el que se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en el Congreso, formado por dos cámaras, el ejercicio del Ejecutivo en una sola persona y el ejercicio del Judicial en una Suprema Corte.

¿Por qué la decisión del Congreso tiene que estar sometida todavía a la voluntad del Presidente? Las razones teóricas que se han dado, es que se necesita de la experiencia del Ejecutivo, entre algunas otras explicaciones. Pero, ¿cuál es la razón en términos históricos? ¿Cómo surgió, en nuestra historia parlamentaria, este derecho del Ejecutivo?

El sistema de asignación de la representación era en razón del Ejecutivo, es decir, los diputados eran de los estados y los gobernadores decían a quién se mandaba, el Ejecutivo decía quién iba de gobernador, entonces, no había una real selección electoral, no era la decisión del pueblo, sino que era, más bien, el predominio del Ejecutivo por sobre los otros poderes.

Ese es un fenómeno que se ha presentado, pero ¿dónde está la razón? ¿Cuál es la razón en términos históricos? ¿Cómo surgió en nuestra historia parlamentaria el derecho del Ejecutivo de hacer observaciones?

Surge como parte del sistema de pesos y contrapesos, es una forma en la cual los poderes se controlan unos a otros, si el Legislativo tuviera excesos en el diseño de una ley, el Ejecutivo puede opinar, puede dar sus consideraciones sobre lo que él cree pertinente.

Porque, finalmente, él es el que va a aplicar la ley, el que conoce el problema más de cerca. Ahora, históricamente surge de la Constitución de Cádiz, se retoma en la de 1824, siguiendo el modelo norteamericano.

Hacemos una referencia a la Constitución de Cádiz, para recordar cuál era la relación entre las cortes y el rey, no se trataba de un sistema como el que surge con la independencia de la Nueva España, allí es entendible que el rey tiene un predominio.

Pudiera ser que lo aprobado por el Legislativo, no coincide con la política del Ejecutivo y éste se niega a publicar la ley, le hace observaciones y

la devuelve, pero al interior de la Cámara, ¿cómo surgió en nuestro país el derecho de hacer observaciones? ¿Cómo se razonó? ¿Cómo se argumentó?

Al revisar el Reglamento del Congreso de Chilpancingo se va a encontrar una explicación de esa medida, que nos da el generalísimo don José María Morelos y Pavón. Hay que recordar en qué condiciones se estaba por la lucha de la independencia.

Y dice: "el generalísimo conoce de las necesidades y preocupaciones de la población, ya que anda por todo el territorio nacional en campaña, está en condiciones de saber lo que es buena ley y lo que no es buena ley".

Así lo expresa el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, allí se va a encontrar el antecedente en nuestro país de lo que es esa forma. Ahora bien, esto es entendible en aquel tiempo, ahora el legislador ya está en otra condición. Si se trata de conocer qué es lo bueno y qué es lo malo, en cuanto a lo conveniente, para una medida de carácter legislativo, ahora los legisladores tienen a su alcance la posibilidad de hacer los estudios, investigaciones, diagnósticos, consultas, etcétera.

Dicha relación es la que tenemos que examinar. El artículo 72, inciso j) dice: "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales".

Y aquí se pregunta el Presupuesto de Egresos de la Federación, ¿es un decreto? La pregunta es porque ¿el Presidente de la República puede objetar el decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados? ¿Puede hacerle observaciones y por lo tanto devolverlo?

La siguiente pregunta, tal atribución que tiene el Presidente ¿es aplicable cuando el Congreso aprueba una reforma constitucional? ¿El Presidente puede hacer observaciones, fundándose en esa disposición constitucional?

El Ejecutivo no puede hacer observaciones porque el Congreso no actúa, cuando se está llevando a cabo una reforma constitucional, como un poder constituido, está actuando, en conjunto con las legislaturas locales, como el poder constituyente.

¿Qué significa esto? Que para que un órgano se pueda considerar como constituyente, tiene que ser la expresión plena de la soberanía, no puede haber sobre él nadie, el constituyente es el creador primario de lo

jurídico, consecuentemente, es el creador de las formas jurídicas primarias.

Un poder constituido, como el Poder Ejecutivo, no tiene función como poder constituyente, tiene intervención para la función legislativa ordinaria, pero no tiene función como poder constituyente. No puede oponerse al constituyente.

Algunos opinan que si el derecho de veto tampoco se puede aplicar a una reforma constitucional, debería haberse incluido expresamente en el texto constitucional.

Pero hay que destacar que en el texto constitucional se habla de leyes o decretos del Congreso y el decreto de una reforma constitucional, no es propiamente un decreto del Congreso, no es exclusivamente un decreto del Congreso, no es en ejercicio de la facultad ordinaria de legislar, él está creando el derecho y eso hace que el poder constituyente tenga un aspecto metajurídico, pues esa es su naturaleza.

¿Qué quiere decir? Que el poder constituyente no está sujeto a derecho. El poder constituyente expresa el poder en términos puros, de creación normativa, si estuviera sujeto a otra voluntad, que eso es el derecho, entonces ya no sería poder constituyente, pero una vez que se crea la Constitución, la soberanía ya no está en el poder constituyente sino en el texto constitucional y el poder constituyente debe someterse a las reglas que él mismo creó, las puede modificar, pero siempre sometido a las reglas, la soberanía la depositó en el texto constitucional.

Quienes niegan la posibilidad del veto, no sólo es porque no está prevista en el artículo 72 expresamente, sino también por la naturaleza del órgano que está actuando, que en este caso no es el Congreso solamente, sino en función del constituyente, junto con las legislaturas de los estados.

Veremos qué resolución da la Suprema Corte, se tendrá que ver si el proceso se siguió adecuadamente, en cuanto a que en cada una de las legislaturas de los estados a las que se sometió la reforma, se lograron las dos terceras partes de los votos, porque el artículo que se ha mencionado no habla de dos terceras partes, habla de aprobación de la mayoría de las legislaturas, pero no dice el número de votos que tiene que haber en cada acto aprobatorio.

Aquí la cuestión es: al Congreso se le exigen las dos terceras partes de sus miembros y cuando va a haber una reforma constitucional de carácter local, se les exigen las dos terceras partes de sus miembros, ¿cuál sería la

razón de que tratándose de una reforma constitucional federal, no se les debiera exigir las dos terceras partes de sus miembros?

¿En dónde estaría la razón que para una reforma local sí, pero para una reforma federal no? Eso es lo que va a tener que decidir la Corte, ese es el fondo, entre otros aspectos, de las acciones de inconstitucionalidad y en algunos casos, de las controversias constitucionales que se han presentado.

Lo que se ha visto, en general, del proceso legislativo que se aplica para leyes o decretos, es la pauta que sirve para los procesos parlamentarios en general y entre otros, para el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto de egresos

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Nosotros, si nos queremos restringir al problema estrictamente parlamentario, debiéramos ocuparnos sólo de la aprobación; sin embargo, ésta requiere de una comprensión del proceso de formulación del presupuesto, que por disposición constitucional, nada más el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de presentar la iniciativa de presupuesto. Ningún legislador, ni local ni federal, posee autorización constitucional para presentar un proyecto de presupuesto, no gozan de facultad de iniciativa, para dar comienzo al trámite de crear un presupuesto.

Es importante para el que aprueba el presupuesto, conocer su proceso de formulación, y el proceso de formulación está regulado, entre otras disposiciones, por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

La Constitución en el artículo 73, fracción VII, establece como facultad del Congreso imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Primera cuestión, la finalidad de la contribución es cubrir el presupuesto. Primer acotamiento, si se pidió dinero ¿para qué se va a usar?, para cubrir el presupuesto.

Ahora vamos al artículo 74 constitucional que señala en la fracción IV, referente a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

Se resalta: examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto, pero primero, aprobando las contribuciones.

De ahí se puede ver que, cuando llega la iniciativa, primero la Cámara tiene que resolver, en la Comisión de Hacienda y Crédito Público, la Ley de Ingresos y ya que ha sido aprobada por ambas Cámaras la Ley de Ingresos, entonces se da de pie a la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos.

A la luz del artículo 72 es evidente que lo que la Constitución está diciendo es que, primero se debe definir un presupuesto, en base a necesidades y después, tener una idea de qué ingresos se van a imponer para cubrir estas necesidades, circunstancia que parece que de manera expresa contradice en otro precepto constitucional.

Es indiscutible el asunto de la imposición presupuestal, por una parte, a la luz del 72, da una visión radicalmente diferente de todo el proceso económico de la nación que señala el artículo 74, esa sería la primera pregunta.

Y la segunda pregunta: ¿Cómo deberíamos interpretar en todo caso la fracción VIII del artículo 3° constitucional, que es semejante a la fracción XXV del artículo 73? El 3° señala: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social y educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios..."

Lo que llama la atención, es que esta fracción y la XXV del 73, señala una atribución exclusiva del Congreso, no de la Cámara, a fijar contribuciones económicas para un servicio público que, por cierto, es el más grande del presupuesto, por lo menos en su parte programable.

¿Quiere decir que la función de presupuestación y de detección de necesidades en materia educativa, está sustraída a la Cámara de Diputados en el proceso normal de presupuestación?

Para dar un ejemplo de la situación, se debe ver lo que se refiere a la deuda pública en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, que es facultad del Congreso: "reconocer y mandar pagar la deuda nacional". Pero resulta que el que define lo que se va a pagar de deuda es, exclusivamente, la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos.

Quien define el monto del endeudamiento es el Congreso, no la Cámara de Diputados. Entonces, ahí tenemos la dificultad, incluso se ha soste-

nido la conveniencia de que el Presupuesto también sea objeto del conocimiento de la Cámara de Senadores, incluso hay iniciativas al respecto.

El otro problema que se tiene que considerar en el caso de la educación, es el que dice: sostener escuelas y luego, asignar recursos. La asignación, por cierto, viene por vía del presupuesto, por eso la asignación líquida, por decirlo así, la cantidad, pero ¿conforme a qué criterio se hace la asignación? El criterio ya está definido a través de una serie de reglas, como puede ser en el caso particular, lo que conocemos como la Ley de Coordinación Fiscal o algunas otras disposiciones que hablan de fondos de transferencia de lo federal a lo local.

Así como cuando se trata de los municipios o de los estados, quienes hacen transferencias, no están diciendo una cantidad, están estableciendo la pauta para hacer el cálculo, ya la cantidad concreta, según las disponibilidades en el presupuesto.

Pero tenemos la situación siguiente que se puede encontrar, cuando se dice que el presupuesto no es ley; el artículo 126 indica: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por una ley posterior". Ahí volvemos al problema ¿por qué? Porque durante algún tiempo tuvimos una sola Cámara y así se quedó la redacción de estos artículos.

Volvemos a la parte correspondiente del artículo 74, fracción IV: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo...", son dos técnicas de presupuestación: una, primero veo lo que tengo y después veo lo que puedo gastar, que es la que contiene dicha fracción. Otra: yo veo lo que quiero y después veo de dónde saco para cubrirlo; que ésa es otra técnica de presupuestación.

La que está disponiendo la fracción IV es: primero veo lo que puedo obtener y después hacer los propósitos de gasto, ajustarse a lo que se va a tener.

Pero luego hay otra disposición en el artículo 75 constitucional, dice: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere fijado en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo", está indicándonos aquí, que el presupuesto que ha sido aprobado en el año anterior es el referente de autorización de gasto cuando se les olvida asignar un pago a un empleo, más que nada ¿por qué razón?, es decir, ¿cuál

es la razón de que se tenga que tomar como autorización la del presupuesto anterior?

Dice: "se le olvidó", no dijo cuánto le iban a pagar a los cónsules o a los embajadores, se le olvidó. ¿Qué sentido tiene la regla? En verdad, el artículo 5° constitucional señala que nadie podrá ser obligado a prestar un trabajo sin la justa retribución, sí, pero independientemente de eso, se le puede pagar lo que haya trabajado y no se puede argumentar: "Pues, como para este año no me dieron recursos para embajadores, no voy a tener embajadores".

A veces parece que la facultad corresponde al Congreso y a veces, sólo a la Cámara.

El artículo 73, fracción XI, dice que es facultad del Congreso crear y suprimir empleos públicos de la Federación y, señala, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Y en el caso, no se trata de un aumento, simplemente no le fijó pago, ni siquiera lo mantuvo con lo que pagaba antes, sólo no le señaló pago en el presupuesto.

El artículo dice que no podrá omitirse. La fracción XI afirma que es facultad del Congreso crear y suprimir empleos públicos y aumentar o disminuir sus dotaciones. Pudiera ser que hay 80 embajadores y se quiere que haya 40 y, entonces, por ejemplo, a uno le voy a dar la representación en Italia, Francia y España, y tengo un solo embajador, suprimo su dotación, no suprimí el empleo.

Ahora ya no quiero que se hagan cargo los tres embajadores, sino a algún otro tipo de funcionario le doy esa facultad, pero le pago como el funcionario, no como embajador. Cuál sería la razón de que debe pagar conforme al presupuesto anterior, la razón es que, el presupuesto es una autorización de gasto.

Y el artículo 75 indica que si no se hizo, se entiende que lo que se aprobó en el año pasado es lo que se va a pagar.

Porque si el presupuesto anterior se autoriza y se continúa en un cargo, el que sea, y en este año se omitió la retribución, querrá decir que para su funcionalidad en el área, es necesario desempeñar dicha función.

Esa es la razón, lo que se dispone es porque lo que se resguarda es el desarrollo de la función pública, si no hubiera pago, la gente no trabajaría, pero entonces se dejaría de desarrollar la función pública, por ello la medida es para evitar, en esencia, que se suspenda la función de médicos,

de cobradores de tributos, de analistas, de geólogos que están desarrollando una función, por lo que no pagar implica una suspensión de la función.

Pueden ver en el caso de las discusiones presupuestales en los Estados Unidos, no hay aprobación, se retiran de la función, dicen: "No vamos a tener servicio postal o vamos a disminuir el número de los empleados del servicio postal hasta que me autoricen". ¿Qué es lo que se afecta? La función, el servicio; en exactitud, la regla tiene como propósito que no se afecte el servicio.

Y esto que estamos señalando incluye un sentido. Si la Cámara no aprobó el presupuesto ¿qué hacemos?, porque el artículo 126 constitucional dice que no podrá hacerse pago alguno que no esté previsto en el presupuesto, pero la Cámara no aprobó presupuesto, terminó el 31 de diciembre, comenzó el primero de enero y no tenemos presupuesto.

¿Cómo? ¿Con base en qué? En justicia, es el artículo 75 constitucional el que ha resultado aplicable. ¿Por qué voy a operar con el presupuesto anterior? Para no suspender la función.

Si se hace una investigación de cuántas veces y en qué condiciones se ha aplicado ese artículo 75, se debe ver al gobierno de Francisco I. Madero, un caso, con su antecedente de este artículo, y hacer una revisión histórica de cómo surgió, por qué surgió y qué sentido tenía.

Sí se puede dar el caso y se ha dado el caso de que no se apruebe el presupuesto, por eso es conveniente hacer una indagación acerca de cómo se presentó durante el gobierno de Francisco I. Madero, y en qué se han basado para aplicar el presupuesto anterior.

Se ha señalado que la formulación está determinada por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. La propia Ley refiere, además de las reglas de formulación del presupuesto, las reglas generales de ejecución del presupuesto, las reglas de la contabilidad del gasto.

Esta Ley es importante porque es un referente no sólo de la aprobación, no sólo de la formulación, sino también es un referente de la evaluación y control para la Cámara de Diputados, al examinar la Cuenta Pública.

Entonces, conocer con el mayor detalle posible la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento es importante para comprender el proceso, tanto de control como de aprobación; pero además, se debe considerar que la ley surgió en el contexto de los años setenta y, con posterioridad, surgió la Ley de Planeación con la reforma de 1982 de Mi-

guel de la Madrid a la Constitución, para establecer el llamado capítulo económico de la Constitución, y que esa reforma constitucional obligó a considerar a la presupuestación como uno de los aspectos de la planeación nacional del desarrollo; cuestión que hoy tiene una gran confusión cuando se hace tanto la presupuestación, es decir, la formulación del presupuesto, como la evaluación y control.

Qué estamos evaluando o qué relación debemos establecer entre el Plan Nacional de Desarrollo, planes de mediano plazo, sectoriales, institucionales, de corto plazo, los llamados POA's (Programas Operativos Anuales).

En la Ley de Planeación y en sus disposiciones complementarias se precisa que el propósito fundamental es arribar a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y de ahí la instrumentación concreta cada año a través del presupuesto; sin embargo, tenemos un desfase en el sistema, porque el Plan y estos programas no pasan a la aprobación de la Cámara, excepto los POA's, y nos encontramos con desfases entre lo que quiere el Ejecutivo y lo que queda aprobado en el presupuesto. Hay que rediseñar el sistema de la planeación, porque el Ejecutivo puede decir: "Yo quiero lograr tales propósitos..." y el Legislativo no está obligado a seguir el Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo sí, pero el Legislativo no, y en el momento en que apruebe el presupuesto o la Ley de Ingresos puede no coincidir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Veán la Ley de Planeación y vean a quién obliga el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas de mediano plazo. No obliga al Legislativo.

Entonces el modelo de la planeación se encuentra en desfase con el viejo modelo de la presupuestación, aunque en la práctica el problema no está en engazarlo, sino en la decisión política de los objetivos del desarrollo nacional. Hay una disposición que señala que el Ejecutivo debe rendir informe sobre el avance del Plan Nacional de Desarrollo, pero resulta que el presupuesto que le aprobaron no va con el Plan Nacional de Desarrollo, la naturaleza del presupuesto, es de orden jurídico, legal, contable y económico, es un instrumento de la política económica.

Como instrumento de la política económica es expresión de determinados criterios que se quieren alcanzar en términos, tanto de la economía pública, como de la economía privada. El presupuesto incide sobre la demanda, puede contraer o puede ampliar la demanda, si decide el estado gastar menos o gastar más o en qué gastar. De ahí que se considere también al presupuesto como un instrumento distributivo o redistributivo de la riqueza.

Si se toma de la riqueza social para impulsar las condiciones de vida de cierta población, estoy haciendo una transferencia de riqueza para mejorar condiciones, estoy transformando la relación del ingreso.

Lo que debemos tomar en cuenta es esa problemática, porque también incide sobre la evaluación y sobre el control. Estoy evaluando al presupuesto contra sus propias metas, contra sus propios objetivos o contra el objetivo global de si se está o no arribando a lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo y a los programas, y cuando viene el Ejecutivo a rendir información, a través de sus secretarías, de lo que hizo en un año, qué está haciendo, ¿siguiendo lo que dice el Plan y los programas de mediano plazo o siguiendo lo que dice el presupuesto?

Tal es la situación que no se debe perder de vista en cuanto a la presupuestación. La presupuestación es sólo un aspecto de la planeación. La planeación, además, tiene la vertiente del cálculo de ingreso, a eso es lo que en finanzas públicas se llama presupuesto. No sólo es lo que voy a gastar, sino también de dónde voy a obtener el ingreso.

Y el presupuesto está sujeto a varios principios. Uno de dichos principios es el de anualidad, se requiere que año con año se vuelva a discutir, por eso llaman Ejercicio Fiscal 1999-2000.

Otro principio es el de unidad, que haya sólo un presupuesto, no varios presupuestos. Y, en consecuencia, como principio de unidad, es de todo el estado, entonces el presupuesto no sólo comprende el gasto del Ejecutivo, sino también del Judicial, del Legislativo y de otros organismos.

¿Cómo garantizar que el Legislativo y el Judicial se circunscriban a los criterios del Ejecutivo en cuanto al gasto? ¿Le es obligatorio a la Corte o le es obligatorio a las Cámaras seguir los criterios de Hacienda sobre los topes de gasto? No. ¿O al IFE? No. Pero, no porque no se deban guiar por esa regla quiere decir que van a tener su presupuesto aparte, aunque existen casos en que se aprueba aparte el presupuesto del Legislativo y del Ejecutivo. Está previsto un procedimiento para el Ejecutivo y otro para el Legislativo. Vean cómo se aprueba el Presupuesto para la Asamblea Nacional de Francia, por ejemplo.

El presupuesto comprende gastos y tendremos que definir el problema para comprender el contenido del presupuesto. Dice el artículo segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público: "El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de estado, departamentos administrativos y la Procuraduría

General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII".

He omitido de lo correspondiente al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal porque, como ustedes saben, tras la aparición de la Asamblea de Representantes y el cambio a la situación que tiene ahora el Distrito Federal en nuestra Constitución, la facultad de aprobación del presupuesto ya corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Lo único que conserva el Congreso General es la autorización de endeudamiento que no la resuelve la Asamblea Legislativa, lo resuelve a través de la Ley de Ingresos, donde se da autorización de endeudamiento para el Distrito Federal; pero lo que corresponde ya al Distrito Federal en presupuestación es facultad de la Asamblea Legislativa, ya no es departamento del Distrito Federal, en cuanto a estructura organizativa.

Hay que despejar aquí el sentido de este artículo segundo. ¿Qué es gasto corriente? ¿Qué es inversión física? ¿Qué es inversión financiera? ¿Qué es deuda pública y qué se entiende por responsabilidad patrimonial del estado?, para saber lo que comprende el gasto.

El estado gasta en la prestación de los servicios, en el desempeño de una función, ¿en qué se funda el gasto que está relacionado, por ejemplo, con los rescates carreteros o con el rescate bancario? Es decir, ¿en dónde está el apoyo de orden constitucional que autoriza del estado a disponer de recursos públicos para atender un problema de los particulares? Que, claro, puede tener su trascendencia pública.

Pero, ¿en dónde está el sustento? No en la disposición secundaria, sino el sustento constitucional. ¿Qué se entiende por gasto público? Y ¿queda comprendido dentro del concepto de gasto público gastar cuando vienen quiebras de ingenios, cosas por el estilo? ¿Por qué sí se comprende o por qué no debiera comprenderse?

Lo que resulta importante de apoyarse en las disposiciones es que sean aplicables, constitucionalmente, para justificar el gasto, porque se trata de justificar el gasto.

Veamos lo que dice en el artículo 25 constitucional: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía".

¿Cuál fue la crítica que en su momento, en el gobierno de Miguel de la Madrid, se hizo a que el estado tomara empresas? Se decía que se han

tomado empresas que no funcionan y se está gastando el dinero en esas empresas o están apoyando a empresas.

Hay que impulsar, pero ¿bajo qué criterios? Bajo criterios de productividad. ¿Qué está indicando o cuál fue la razón? Hay que ver los debates de 1982 ¿Qué están indicando o qué quisieron indicar? Que no se iba a justificar el gasto público en empresas que habían quebrado o que no sean viables.

Y además, la otra pregunta, ¿el hecho de que el estado gaste el dinero en una empresa particular implica que el estado no toma en consideración la causa del problema? Es decir, ¿cómo se originó? ¿Hubo o no responsabilidad en el manejo del negocio?

Hay que ver la reforma de 1982 estudiando los debates sobre esta reforma constitucional en materia de rectoría económica del estado

Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación.

Módulo V: Derecho Procesal Legislativo

(4a. sesión, 4 de octubre de 2001)

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

DESPUÉS DE haber visto algunas disposiciones constitucionales relacionadas con el presupuesto, ahora nos referimos a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que precisa tres aspectos: el de la formulación del presupuesto; el del ejercicio presupuestal y el de la contabilidad pública o del gasto público, a efecto de rendir cuentas a la Cámara de Diputados.

El primer concepto que se debe tener claro es el concepto de presupuesto, y ya se ha señalado lo que precisa el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Este artículo clarifica lo qué se entiende y lo qué comprende el Gasto Público Federal e indica que hay cinco conceptos de gasto: el gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera, los pagos de pasivo de deuda pública y aquellos que están relacionados con la responsabilidad patrimonial.

Es importante darse cuenta de que el objeto central del presupuesto es el gasto. ¿En qué aspectos el gasto es el objeto del presupuesto?, entendido éste en dos aspectos: uno, como una decisión de finanzas públicas, es decir, en su aspecto económico, y otro como una decisión jurídica, que se establece en un decreto. El contenido del presupuesto, como decreto, es el señalamiento, no solamente de cuantías del gasto, sino de fines o de propósitos del gasto y estos fines o propósitos del gasto, están sostenidos en la programación y en la planeación que se hace de las actividades públicas.

Además, el presupuesto señala condiciones que deben reunirse en el ejercicio presupuestal, son lo que se denominan las normas de disciplina presupuestaria. Si se va a gastar tanto, se va a gastar en esto. En el momento en que se efectúe el gasto, se deben tomar en consideración todos esos aspectos.

Se tiene que sujetar a dichas normas de disciplina y debe procurar determinados propósitos en el ejercicio del gasto, uno de ellos es procurar que el gasto sea racional, que se gaste lo necesario, evitar gastos suntuarios, no se debe gastar más de tal cantidad en ciertos propósitos, no se puede reducir el gasto en tales programas, no se pueden hacer transferencias de lo que se autorizó para hacer contrataciones, por ejemplo, de personal, si dentro de tus recursos humanos hay quienes puedan resolver un problema, entonces debe abstenerse de contratar asesorías.

Todas las reglas de la racionalidad, de la disciplina presupuestaria constituyen el objeto de la regla global que se llama Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, el artículo 3° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala que el Gasto Público comprende erogaciones por concepto de gasto corriente, de inversión física, de inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública y por concepto de responsabilidad y señala, además, quiénes son los sujetos autorizados a realizar el gasto.

Nos precisa que el gasto o la erogación es realizada por el Poder Legislativo, por el Poder Judicial, por la Presidencia de la República, por las secretarías y departamentos de estado y la Procuraduría General de la República, por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas; es decir, las secretarías de estado.

Éstos son los sujetos autorizados del gasto, los que están regulados en el propio presupuesto. Para determinar cuáles se consideran organismos descentralizados, cuáles empresas de participación estatal mayoritaria y cuáles fideicomisos públicos, sujetos al control del gasto, tenemos que acudir a dos normatividades: una, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se precisa quiénes son las secretarías, los departamentos, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; y además, tenemos que acudir a la Ley de Entidades Paraestatales, en donde se hacen mayores precisiones.

Ahora bien, no cualquier empresa que adquiere el estado puede ser considerada como empresa del estado, y esto es algo que tenemos que determinar conforme a estas 3 normatividades, a la de presupuesto, a la orgánica de la administración pública y a la de entidades paraestatales.

Debemos considerar que la intervención del estado en la actividad económica está determinada por los artículos 25, 26, 28 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrando que se hace una clasificación de las actividades en las que puede participar el estado en estratégicas y en prioritarias.

Y hay actividades en las que únicamente el estado puede participar en su desarrollo, y hay actividades en las que el estado puede tener participación con los particulares o con organizaciones sociales. ¿Qué es lo que determina una u otra situación? El que sea una actividad estratégica o una actividad prioritaria.

Antes de la reforma constitucional de 1982 no existían límites a la actividad económica del estado, en su participación en la producción o prestación de bienes y servicios no había disposición que limitara al estado en esta participación y en esa situación se realizó la expropiación de la Banca.

Al arribo del presidente Miguel de la Madrid se crearon estos artículos constitucionales y se precisó la situación particular de la Banca, estableciéndose que era una actividad a cargo del estado, un servicio público, actualmente sigue siendo un servicio público, una actividad a cargo del estado en la que podían tener participación los particulares y, entonces hicieron una cuasi sociedad mixta entre la participación del estado y la participación de los particulares y generaron acciones específicas para los particulares; pero como el control de la empresa lo tenía el estado, se les consideró a los bancos sujetos de control presupuestal.

Hay sujetos, empresas, organismos, entidades de gasto que están sujetos a control presupuestal y otros que no están incorporados, siendo sujetos de la propia administración pública, y esto es lo que se tiene que deslindar, a partir de los criterios que el propio presupuesto establece, de cuáles entidades van a ser controlables.

Dice el artículo 2° de esta Ley de Presupuesto que comprende el Gasto Público Federal, el gasto corriente.

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gasto corriente es una erogación realizada por el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye esencialmente un acto de consumo.

Esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas: gasto en teléfonos, luz, papelería; dice: "... un acto de consumo que no crea un activo...", no se incorpora al haber, en términos contables.

Existe una disposición clasificatoria del gasto, por objeto, que es parte de la normatividad de la formulación del presupuesto. Por ejemplo: en el rubro de servicios personales, recursos humanos tiene contempladas las remuneraciones al personal de carácter permanente y ahí lo clasifica como dietas, haberes, sueldos compactados, personal obrero y sobrehaberes; en estas clasificaciones que tiene de los pagos, remuneraciones al personal de carácter transitorio, dice, honorarios y comisiones, sueldos compactados al personal eventual, compensaciones por servicios de carácter social, retribuciones por servicios de carácter social, compensaciones a sustitutos de profesores, que se entiende que están eventualmente trabajando, porque el profesor se ha separado de la función por algún tiempo y eventualmente se va a contratar a quien lo cubra, y remuneraciones adicionales y especiales, primas quinquenales, acreditación por años de servicio, primas vacacionales y dominicales, gratificaciones de fin de año, compensaciones por servicios especiales, compensaciones por servicios eventuales, asignaciones de técnico de mando, por comisión, de vuelo y así, según las diferentes circunstancias que se pueden presentar en las características de los servicios personales que requiere la función administrativa correspondiente.

Llama la atención que hable de honorarios. Prestación de servicios personales, no quiere decir relación laboral, quiere decir obtención de la prestación de un servicio personal, ya sea por la vía de los honorarios de una relación de carácter civil o por la vía de la relación laboral, a partir de un nombramiento, en términos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

O de la otra vía, que son los casos de aquellos servidores públicos que son nombrados mediante selección y que se incorporan aquí, no con carácter de empleados, pero son servicios personales por eso se les clasifica como dietas o haberes.

Ese es un esquema que debe tenerse en consideración para comprender el concepto de gasto corriente que realiza el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y sus estructuras, ya sean centrales o paraestatales. Luego aclara que existe también el concepto de inversión física, al respecto debemos considerar dos conceptos, el concepto ciertamente de inversión física como tal, pero también que la inversión física puede ser directa o puede ser indirecta.

Señala dicho catálogo conceptuador de la Secretaría de Hacienda: "Erogaciones que se destinan a la construcción o conservación de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública, en el caso del sector paraestatal se debe incluir la variación de inventarios".

Aquí el concepto central en cuanto a la inversión física es el de obra pública. Para saber que estamos entendiendo por tal, tenemos que acudir a la clarificación normativa que nos da la Ley de Obra Pública. Ahí nos precisa la ley lo que se entiende por obra pública.

El concepto de obra pública es fundamental también, por lo que se refiere a la autorización de deuda. El artículo 73 constitucional en la fracción VIII, dice que es facultad del Congreso dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Y luego aclara: "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con un propósito de regulación monetaria. Las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional".

La precisión constitucional establece que el objeto de la deuda pública, por regla general, son las obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; de ahí un primer punto, para examinar la legalidad del gasto, es decir si la obra cumple con esa condición cuando es financiada con deuda pública.

Y aquí la pregunta: ¿Y en qué concepto, por ejemplo, lo que se gasta en la cuestión del Fobaproa se incluye? Considerado si es así, como gasto que es, ¿es gasto corriente? ¿Es gasto de inversión? ¿Es inversión física o inversión financiera? ¿Qué es en términos del presupuesto?

Ahora bien, puede ser que sea gasto de deuda, tenemos que hacer una clarificación. Eso es algo que se tiene que justificar, porque cuando el Poder Legislativo, a través de una de sus cámaras, en el caso, la Cámara de Diputados, da su autorización de gasto, tiene que cumplir con las condiciones constitucionales.

¿O puede autorizar cualquier clase de gasto? ¿Puede autorizar que se gaste en lo que se quiera? Hay condiciones de gasto. ¿Cuál es el objeto central del gasto? La función pública. ¿Cuál es la función pública? Es aquella que está determinada por la Constitución.

¿Hasta dónde llega la función pública? Lo precisa la Constitución. La función pública, es decir, la función del estado, es el objeto del gasto y es el objeto del presupuesto. Por eso el gasto no comprende a los particulares, aunque los particulares se vean afectados por el gasto.

El gasto en ese sentido no es una regla a la que se tengan que sujetar los sectores social o privado, los individuos, sino el aparato del estado. De ahí que no se le considere, en cuanto a su esencia o a su naturaleza, con una norma jurídica general, sino como un acto materialmente administrativo, aunque formalmente legislativo.

Administrativo materialmente, porque constituye un acto de aplicación de una regla general a un caso concreto. ¿Cuál es esa regla general? La disposición constitucional, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, aquella que señala el principio de universalidad del presupuesto, que ningún gasto podrá hacerse si no está comprendido en el presupuesto.

El que maneja recursos públicos no los puede gastar a su arbitrio, se sujeta a la regla de gasto que le dicta la representación. ¿En qué vas a gastar lo que pertenece a todos? ¿Te vas a endeudar y después todos vamos a tener que pagar? Déjame ver por qué te vas a endeudar y déjame ponerte condiciones para que lles a cabo tal endeudamiento. Ese es el objeto del presupuesto en sus dos dimensiones: ingreso y egreso.

La inversión física puede ser directa o indirecta. Se puede advertir que las erogaciones que se realizan en forma directa a las diferentes entidades del sector público, en construcción o conservación de obras, son transferencias de capital que efectúa el sector central al paraestatal, con objeto de incrementar, conservar y mejorar los activos de la Hacienda Pública Federal.

Hay diferentes operaciones que son de carácter contable, hay unos criterios de la contabilidad gubernamental, que sería conveniente analizar cuando estudiemos más adelante el asunto de la revisión de la cuenta pública.

Se puede ver que los elementos que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación sirven de parámetro para hacer una evaluación del gasto. El artículo 74 constitucional precisa lo que se debe observar en la revisión, porque se entiende que eso ha sido señalado por el presupuesto.

La fracción IV del artículo 74: "La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera", primero. "Comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto (de la

gestión financiera) y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". Entonces, las reglas que también se contienen en el presupuesto son éstas, las de la gestión financiera.

También señala el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, qué se comprende por gastos de inversión financiera. Vemos que existe clasificación de la inversión en indirecta y directa. Dice que el concepto incluye aquellas erogaciones que realiza el sector público en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos de crédito, así como empréstitos otorgados a diversos agentes económicos y a países del resto del mundo.

Se incluyen, asimismo, las aportaciones de capital a las empresas de participación estatal y organismos descentralizados que producen bienes o servicios para su venta en el mercado y la adquisición de otros derechos no titulados. Esto por lo que a la directa corresponde.

En cuanto a la inversión indirecta comprende las asignaciones destinadas a la creación de fideicomisos, cuya finalidad es otorgar crédito o adquirir activos financieros en nombre del Gobierno Federal. Eso es conocido como inversión financiera.

Y ahora tenemos que aclarar lo que se entiende por deuda pública. Hay una ley, que es la Ley General de Deuda Pública, que nos señala, en su artículo primero, lo siguiente: para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de las siguientes entidades: 1) El Ejecutivo Federal y sus dependencias. 2) Y aquí lo señalo porque sí le corresponde a la Cámara y al Congreso en su conjunto tomar decisión sobre el particular, lo que era Departamento del Distrito Federal, es decir, Gobierno del Distrito Federal. 3) Los organismos descentralizados. 4) Las empresas de participación estatal mayoritaria, en su momento aclaraba porque estaban comprendidas las sociedades nacionales de crédito. 5) Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito. Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas (cuando eran sociedades nacionales de crédito o pertenecían al estado). 6) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones 2 a 5 de este artículo.

Dice: obligaciones de pasivo, directas o contingentes. Claro está que esas obligaciones de pasivo deben estar sostenidas en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 73 constitucional en relación a la deuda. O son deudas que se contraen para una obra, como señala la fracción VIII del 73 o es una obligación que se adquiere con propósitos de regulación monetaria, o para operaciones de conversión o para una emergencia, declarada en los términos del artículo 29 constitucional.

A efecto de caso práctico plantearía un problema. Analizar la situación particular de IPAB y Fobaproa con los datos que se conocen. Hay información, al menos la elemental para saber qué se hizo y determinar en qué se sostiene, constitucionalmente, ese gasto.

Creo que lo importante es que se haga un examen de la legalidad o de la juridicidad de la decisión del acto. Y el asunto se renueva, porque en este año nuevamente va a tenerse que discutir, si se gasta o no se gasta en ese asunto. En el año se debate en qué se funda la juridicidad, qué es conversión, regulación monetaria, emergencia, en términos del 29 constitucional, cuándo hemos declarado la suspensión de garantías o sigue operando aquel decreto de suspensión que se generó durante la II Guerra Mundial, o cuál es la obra en qué se sostiene ese gasto concretamente.

Como acto jurídico que es el presupuesto, tiene que estar sostenido en un conjunto de normas, porque el principio aplicable a la función del servidor público es el principio de la legalidad. El servidor público, el órgano del estado actúa bajo el principio de legalidad, sólo puede hacer aquello que la ley le autoriza.

Veamos lo que, en cuanto a la formulación del presupuesto establece el artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dice: "El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución". Y luego indica: "Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos". A qué programa se refiere, porque dice: "programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables" y luego, cuando se refiere a qué documentos integran el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 19 dice lo siguiente: el proyecto de egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieren a:

Uno: Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.

Entendemos, si se trata de anualidad que son los programas operativos anuales; pero los programas operativos anuales en términos de la Ley de Planeación sólo son la parte de corto, no de mediano ni de largo plazo.

¿Estará, en tal caso, obligada la Cámara de Diputados a coincidir entre lo que dicta el programa operativo anual y lo que señalan los programas de mediano plazo y el Plan Nacional de Desarrollo? Porque hay una disposición de la Ley de Planeación que dice que el presupuesto no sólo invocará el cumplimiento de objetivos y metas de programas de corto plazo, sino

que debe hacer referencia a los programas de mediano y al Plan Nacional de Desarrollo, que debe señalar de qué manera se logra ese objetivo establecido en el Plan y de esta manera alcanzar los objetivos que tiene un programa sectorial o un programa institucional o un programa regional o un programa especial; pero aquellos programas, porque estamos hablando del gasto, de la parte financiera del problema, de la función administrativa.

¿Aquel programa y aquel plan obligarán? Tendrá que ceñirse el Legislativo, en el caso la Cámara de Diputados, a observar aquellos objetivos, aquellas metas que no pasaron a su consideración, que no formuló el Legislativo, que sólo se le dio la oportunidad de comentar, de decir lo que le parecía. En esas condiciones habría que valorar hasta qué punto se da esa coincidencia, entre lo que se aprueba para efectos de gasto como programa, y los programas institucionales, sectoriales, especiales, regionales y el Plan Nacional de Desarrollo.

Se puede revisar cómo la propia Ley de Planeación señala que esos programas sólo son obligatorios para la Administración Pública Federal. No son ni obligatorios para el Legislativo, ni obligatorios para el Judicial.

Pero dice aquí: "Se basará en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos". De ahí que parte del examen que tiene que hacer la Cámara de Diputados, en cuanto al estudio del Proyecto de Presupuesto de Egresos, son precisamente estos programas. Tiene que decir: "Pues sí resulta conveniente lo que vas a gastar, pero en vez de gastar tal cantidad en este propósito, será mejor hacerlo de esta manera; debemos poner más énfasis en la medicina preventiva que en la medicina curativa, por ejemplo", y ahí se está orientando la acción administrativa.

Lo que a final de cuentas vale, para efectos de la revisión de la cuenta pública, es lo que está definido y autorizado a partir del presupuesto, porque se pueden encontrar incongruencias entre lo que se hizo y lo que se planteó en el proyecto global del Plan Nacional de Desarrollo.

Aquí hay un elemento de falla en cuanto a la presupuestación y es que estamos en una etapa de formulación. Hemos elaborado el presupuesto, pasamos a la etapa de aprobación, ya se ha fijado el presupuesto y por lo tanto se ha proyectado el gasto para un año, y se ha dicho que el gasto está sostenido en programas y hemos definido que el programa señala objetivos, metas y unidades responsables.

Después de la etapa de aprobación, pasamos a la etapa de ejecución y aquí realizamos dos operaciones, una es la erogación, la otra es el registro, es decir, la formulación de la cuenta; pero además tenemos que ejercer una función de control, de cómo se está llevando a cabo el cumpli-

miento de los programas. Hay necesidad de dar seguimiento, y tener control. El seguimiento y el control, por lo que corresponde al Ejecutivo, se lleva a cabo cotidianamente a través de la Contraloría.

Terminado el año tenemos que decirles: de lo que autorizaron para los programas resultó esto, y entonces se formula la Cuenta Pública y se vuelve al que generó la aprobación, Cámara de Diputados, la que hace una revisión.

¿Pero qué sentido tiene la revisión, además de ver si se cumplieron los objetivos, si se adecuó a las normas del presupuesto, si hubo legalidad, el elemento importante en este ciclo es poder hacer los ajustes para el siguiente presupuesto, poder evaluar la eficacia, la utilidad y hacer las rectificaciones presupuestales?

Esto supondría que se tuviera una revisión permanente conforme se va ejecutando el presupuesto, en el año 2001, la Cuenta Pública que se va a revisar en la Cámara de Diputados es la de 1999, ¿cómo se puede hacer ese ajuste para estar evaluando el cumplimiento, la utilidad, la conveniencia, la pertinencia del gasto y la pertinencia de los programas, si *a posteriori* y con bastante tardanza se va conociendo la Cuenta Pública, si no se tiene una instrumentación de seguimiento permanente que permita, precisamente, hacer esta evaluación? ¿Cómo se podrán hacer las rectificaciones?

Otros aspectos que deben considerarse en el diseño de este mecanismo de las finanzas públicas, en consideración a lo que establece el artículo 79 constitucional, segundo párrafo, fracción primera, son: "Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley".

Ciertamente, a diferencia de otras gestiones del Gobierno Federal se tiene mayor información; se puede ver que el propio Presupuesto y la Ley de Ingresos van señalando que se hagan diversos reportes, en la marcha, a la Cámara de Diputados o al Congreso en su conjunto, eso es cierto, pero el problema está en el seguimiento de esos programas, ya después de que se hizo, ¿qué sentido tiene decir si lo hizo bien o lo hizo mal?

Ya se ha indicado que el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala cómo se integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos; así como que debe contener los siguientes documentos:

1. Descripción clara de los programas.

2. Explicación y comentarios de los principales programas, y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
3. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.
4. Ingresos y gastos reales al último ejercicio fiscal.
5. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
6. Situación de la Deuda Pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
7. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
8. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
9. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

El conjunto de informaciones, además de anexar la descripción de los programas, viene contenida en un documento que se conoce como criterios generales de política económica y en donde se hace una exposición, una argumentación, tanto de la parte de ingresos como de la parte de egresos.

El documento establece cuáles fueron las directrices fundamentales de la formulación del Presupuesto, una explicación de las condiciones económicas, financieras, de lo que ha sucedido, de las proyecciones económicas, en fin, y es el referente para hacer una evaluación.

Todavía se puede encontrar en el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, que dice que el proyecto de presupuesto deberá ser enviado, a más tardar el 30 de noviembre, esto ya no es acorde con lo que dispone el artículo 74, en su fracción IV, en relación a los plazos, dice: "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre, cuando inicie su encargo, en la fecha prevista en el artículo 83".

Y a continuación hay una disposición que obliga al Secretario correspondiente a venir a la Cámara, cuestión que no encontramos para otros secretarios, dice: "... debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos", ahí no se aplica el 93, de que se le tiene que llamar para que venga a explicar el presupuesto, por disposición constitucional tiene que venir. Y el acto de comparecencia está regulado por el acuerdo parlamentario. ¿Va a exponer? ¿Cuánto tiempo va a exponer? ¿Le van a preguntar? ¿Cómo va a ser el ciclo de preguntas?

¿Va a responder? ¿Cómo va a ser la forma y el tiempo en que se le dé? ¿Va a haber réplicas? ¿Va a tener una intervención final?

El 15 de noviembre llega el documento; se fijará una fecha y se establecerá un acuerdo parlamentario, que debe sujetarse a Pleno, para que se lleve a cabo la formalidad de las comparecencias.

¿En qué se basa la disposición interna, que llamaríamos acuerdo parlamentario para comparecencias?

Vamos a nuestra Ley Orgánica. Ahí se tiene, entre otros aspectos lo siguiente: el artículo 38 de la Ley Orgánica, en su párrafo 1, se refiere a las atribuciones de la Conferencia, y dice en su inciso a): "Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones"; ésta es una de las partes que apoyan las propuestas de puntos de acuerdo.

Sin embargo, hemos encontrado que hay ocasiones en que no queda claramente delimitada la intervención de la Conferencia y la intervención de la Junta, pareciera que el asunto corresponde a la Junta, véase el caso de lo que llaman glosa, que es el análisis del Informe, el acuerdo no provino de la Conferencia, el acuerdo provino de la Junta.

Aquí una cuestión, ¿a quién le correspondería –según nuestra Ley Orgánica- formular un acuerdo relacionado con la comparecencia del Secretario de Hacienda, para que exponga la iniciativa, tanto de Ley de Ingresos como de Presupuesto de Egresos de la Federación?

Una vez que ha sido concluido el procedimiento, debemos considerar que hay una sola comisión a la que se debe turnar el Proyecto de Presupuesto, y esa sola Comisión es la de Presupuesto y Cuenta Pública.

No obstante, se ha venido reclamando y con justificada razón que no sólo es necesario que intervengan aquellos que se dedican a ver las finanzas públicas, sino todas aquellas comisiones que tienen interés en plantear si se han o no cumplido los programas, examinar el problema, dar sus puntos de vista.

También y esto se tendría que examinar como parte de un nuevo modo de hacer dictamen, que cuando se cree una ley o se modifique y ello implique gasto público, dé opinión la Comisión de Presupuesto, porque la Comisión de Presupuesto va a decir si realmente hay o no condiciones para llevar a cabo esa ley, si implica una modificación presupuestal, porque no hay que olvidar que, si se va a crear un nuevo organismo, ¿de dónde va a salir el dinero?, además, no era gasto contemplado, es un nue-

vo organismo, le tienen que dar una autorización al Ejecutivo para gastar en esto, ya que no hay programas.

Puede ser que si se crea el organismo éste entre en operación hasta el ejercicio fiscal del año próximo.

De igual manera, a quien va a estudiar el proyecto de presupuesto, le es importante estar adentrado en el fondo de las cuestiones que tienen que ver con los ramos de la administración, Gobernación, Seguridad Pública, Recursos Naturales, puedan evaluar los objetivos y decirles, nos parece que no es correcto y enviarle su opinión a la comisión que va a tomar la decisión.

Así habría una mayor participación y el conjunto de los diputados estarían incidiendo sobre el presupuesto y no se quedaría sólo como una especialidad financiera. Porque si bien es cierto que el presupuesto tiene el matiz económico, el fondo de ese matiz económico es la política social, la política económica, es decir, el enfoque que se tiene sobre los problemas a atender y la forma en que se considera conveniente atenderlos.

La otra parte es saber cuánto se puede gastar, así como cuidar el equilibrio entre ingreso y gasto y fijar reglas de racionalidad. Pero igual que en una ley, el fondo del presupuesto no es más que un problema social, histórico concreto que resolver.

Y ahí la necesidad de la estimación de los que conocen del campo, de los que conocen de las cuestiones de recursos naturales, de los que se especializan en las cuestiones de seguridad pública.

Por ejemplo, hay un programa que se ha considerado como novedoso desde que se creó la Ley de Coordinación en Materia de Seguridad Pública, que es autorizar gasto para tres propósitos: uno, para reequipamiento, hay que aumentar el armamento, los vehículos, en fin, todo el instrumental de trabajo; dos, para la capacitación, hay que poner mayor énfasis en la formación, etcétera y tres, para crear una red informática acerca de los delitos, de los aspectos de la criminalidad.

Si no me equivoco, ya llevamos como ocho o nueve años, esto comenzó en el gobierno de Salinas, cuando crearon allá esa coordinación de seguridad que tenía un conocido señor de la política nacional.

Bien, ¿qué ha resultado de todo esto?, es decir, contrastar los estudios criminológicos con los datos ¿es que ha servido esa inversión? ¿Ha cambiado la situación de la seguridad pública al tener mayor armamento? ¿Estamos adoptando la política correcta, que es una política reactiva ante

el fenómeno de la criminalidad? ¿O debemos tener mayor inversión en la política preventiva?

Bueno, ¿quién se dedica a estudiar estos problemas? Entendemos que el ramo de Gobernación y de la Seguridad Pública, que esa debiera ser su ocupación esencial.

Entonces, no habría ningún impedimento para que se dijera, tórnese a Hacienda el proyecto y hágase del conocimiento de las comisiones para que en el ramo correspondiente emitan su opinión a la Comisión de Hacienda y Cuenta Pública.

Como se está haciendo y lo vimos en la revisión de la cuenta, se reúne la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y en el ramo correspondiente convoca a las comisiones que tienen que ver con esa revisión.

Por ello, el cambio es en la función de las comisiones, las comisiones ya no son estrictamente dictaminadoras, en el sentido de leyes o decretos, sí es una función importante, pero necesitan poner énfasis en el análisis de la parte de planeación y presupuestación de su ramo correspondiente.

Esta parte está comenzando, se requiere de especialidad, de conocimiento, de asesoría en ese campo.

La Ley de Ingresos

Para finalizar esta parte, correspondiente a las finanzas, también tenemos que hacer una aclaración más, en cuanto a la parte de finanzas que son los ingresos. La Ley de Ingresos es un catálogo de posibles ingresos y un aspecto importante de ese catálogo, además de las contribuciones establecidas por la Constitución, como una de las fuentes de ingreso, tenemos a la deuda pública.

Hemos dicho que le corresponde al Congreso, en esa materia, fijar las bases. Dice la fracción VIII del artículo 73 constitucional: "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".

Aquí la interrogante es, ¿se trata de dar una autorización de cantidades o de evaluar no solamente qué se nos va a prestar o cuánto se nos va a prestar, sino en qué condiciones se nos va a prestar? ¿Hasta dónde llega el poder del Congreso? ¿Qué significa dar bases? ¿Significa crear una ley?

Vamos a ver lo que nos dice al respecto la Ley General de Deuda Pública, artículo 10: "El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión

las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización, le informará de inmediato al Congreso". Y luego dice: "El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan y las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Departamento", en este caso el Gobierno Federal, que es lo que se admite.

Y luego dice el artículo 12: "Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federal y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos, invariablemente estará correspondido con calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento".

Pero habrá que fijarse en lo que dice el artículo 12: "Los montos de endeudamiento aprobados serán la base para la contratación". Aquí está haciéndose una interpretación de la facultad constitucional de lo que se considera bases, dice los montos.

Entonces, se autoriza el monto, y se dice ¿para qué lo quiere?, se valora si es conveniente y entonces ya se pone a negociar.

Una pregunta en relación a esta regla que dice que el Congreso podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento, ¿existe base constitucional para que el Congreso deje de ejercer esa facultad? ¿No se contradice, primero con el principio de la separación de poderes y segundo, con la propia norma constitucional, que limita los casos o los supuestos en que el Congreso le puede dar al presidente facultades extraordinarias? ¿Es constitucional o no es constitucional la regla? Y desde el punto de vista de la próxima aprobación, ¿en qué se fundaría para decir, he delegado mi facultad en el Ejecutivo? Es decir, que si se presenta una situación extraordinaria, después me avisas qué hiciste.

Pero si dice, yo te autorizo a que te muevas en estos márgenes ¿será constitucional esa autorización? Si lo es, ¿en qué regla constitucional se funda?

Cuando se trata de los aranceles, por ejemplo, tenemos una disposición constitucional, ¿en dónde se apoya la regla de que yo te autorizo hasta tal monto por lo que pudiera suceder? ¿Hasta dónde llega mi poder como Congreso? ¿Simplemente a fijarte los montos o te obligo a que me informes, en qué condiciones te están pidiendo contratar la deuda? Porque lo más importante del control que ejerce el Congreso sobre la deuda, no sólo es financiero, es político, porque lo que tiene que velar el Congreso es que en ese endeudamiento no se están estableciendo compromisos que afecten la independencia y la soberanía del estado.

Los sujetos de endeudamiento no son el Poder Judicial ni el Poder Legislativo, sólo el Ejecutivo es sujeto de endeudamiento, nada más.

Una de las condiciones principalísimas de dicha facultad es saber a qué nos estamos comprometiendo. Recuerden aquellas famosas cartas del Fondo Monetario Internacional: "ah, no sí, cómo no, les prestamos pero fíjense que como que hay que replegarse de la actividad del Estado en estos campos".

Como que sí se debe ir más a la competencia y a la iniciativa privada, pudiera ser que así lo decidiera la Nación, pero una cosa es que así lo decida la Nación y otra muy distinta es que se establezca como condición de financiamientos.

Porque ya inciden sobre la esencia del estado que es su soberanía, que es su independencia, entonces una de las bases -en mi opinión- que debiera contemplarse es esta precisamente, de ver en qué condiciones se establecería la contratación.

Hay una publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los años 50 ó 60, en donde recopilan todas las disposiciones sobre el endeudamiento que ha tenido México, desde su Independencia. Para el momento en que se da la edición, se va a encontrar cómo el Congreso entraba al detalle. Es decir, sí te autoriza a contratar con fulano o con perengano y en tales condiciones, no nada más decía: "endéudate, por 20 ó por 30 ó por 40", el acto del Legislativo es la base para que el Ejecutivo se pueda mover, es el soporte.

Si en este año el Congreso dice: "no hay endeudamiento", por más que no le parezca al Ejecutivo no hay endeudamiento, porque no tiene autorización, por eso el poder de decisión sobre la deuda es del Congreso.

Ésta es una parte que ha ido cambiando con la nueva composición de los órganos legislativos. Se puede ver que a partir de que se ha modificado esa composición ha variado la regla del endeudamiento.

El famoso cheque en blanco ya no opera como en otros ejercicios fiscales y tendría que examinarse. Tú Congreso tienes facultad para dar cheques, ¿lo tienes? ¿Puedes dejar de ejercer tu función? Si sucede que hubiera una cuestión específica que tenga que ser atendida con posterioridad ¿no existe el mecanismo de convocar a periodos extraordinarios?

Sobre el Fobaproa y el IPAB, hay 2 problemas que examinar, uno es si aquellos endeudamientos pueden entrar al concepto de deuda pública, ése es un problema; si esos endeudamientos de acuerdo con nuestra Constitución, en nuestras leyes, pueden entrar en el concepto de deuda pública y tienen justificación en el concepto de gasto, pero vamos a pensar que no estén comprendidos en el concepto de deuda pública, ahora ¿cuál es su justificación para que estén en el concepto de gasto?

Son 2 problemas, uno es su justificación como parte del gasto y otro es su justificación como deuda.

La Ley General de Deuda Pública

La Ley General de Deuda Pública que se aplica para la revisión de la Cuenta Pública de 1999, dice así: "Para los fines de esta Ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de las siguientes entidades..." y luego dice: I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias, II.- El Departamento del Distrito Federal, III.- Los organismos descentralizados, IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria, V.- Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y VI.- Los fideicomisos en el que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones del II al V.

El artículo 2º dice: "Para los efectos de esta Ley se entiende por financiamiento la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo, II.- Adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos, III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores".

Tenemos que examinar entonces lo siguiente: 1) si se cumplen los supuestos constitucionales y legales para considerar a "X" pasivo como deuda pública, 2) ya sabemos que uno de los objetos de la deuda es el gasto, otro de los objetos de la deuda son aquellos aspectos de regulación monetaria, etcétera. 3) El otro aspecto que tenemos que examinar, en cuanto a este problema de la deuda, es que si este pasivo se generó con una autorización del Congreso, porque puede ser que el pasivo si esté comprendido en el concepto constitu-

cional y legal de deuda pública, pero ahí se cumplió una condición, si lo podemos reconocer como deuda, pero ahora, ¿fue autorizado?

Estoy hablando en general para que se vea qué se debe examinar, porque si resulta que el pasivo se ajusta al concepto de deuda, pero no tuvo la autorización del Congreso, ¿tendría el Congreso la posibilidad de reconocerlo como deuda nacional?

¿Bajo qué condiciones lo tendría que reconocer? Bastaría con que lo reconociera o cuáles condiciones tiene que cumplir el Congreso para que se considere deuda nacional.

Lo que trato de expresar es que el gasto es gasto público, la pregunta sería qué condiciones se deben de cumplir para considerar a un gasto como gasto público, ¿basta que se le considere en el presupuesto? O el Congreso está sujeto a disposiciones de mayor jerarquía que las leyes ordinarias para la precisión de aquello en lo que puede gastar, porque el problema es que no se considera al presupuesto como una norma general y por tanto no es materia de una acción de inconstitucionalidad.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación.

Módulo V: Derecho Procesal Legislativo

(5a. sesión, 9 de octubre de 2001)

Estudio comparativo del juicio político, la declaración de procedencia y de la declaratoria de que es el caso de nombrar gobernador provisional.

VEREMOS DE manera comparativa, sin entrar en detalles, los puntos centrales del juicio político, de la declaración de procedencia y la declaratoria de que es el caso de nombrar a un gobernador provisional.

Son tres los supuestos que vamos a analizar aquí. Compararemos su objeto, los sujetos a los que se refiere y su procedimiento.

En primer término, habrá que ver lo que señala la fracción V del artículo 76 constitucional: "Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado".

Como se puede advertir, señala que el objeto de la declaratoria es manifestar que se debe nombrar a un gobernador provisional, el objeto de la declaratoria no es constituir una situación jurídica que entrañe la desaparición de poderes, como por mucho tiempo se practicó.

El Senado de la República no tiene atribuciones para desaparecer poderes, tiene la atribución de verificar que se ha producido un hecho, el hecho de que han desaparecido los poderes, y una vez que verifica que este hecho se produjo, entonces está en condiciones de declarar que es el caso de nombrar un gobernador provisional.

Antes de los años 70 y muy particularmente antes del gobierno de José López Portillo, declarar cuándo se entendían desaparecidos los poderes, era una cuestión de interpretación del propio Senado.

Hubo una larga historia de casos en los que, prácticamente el Senado, declaraba la desaparición de los poderes, no declaraba que hay que nombrar un gobernador provisional.

Para evitar estos excesos, para clarificar realmente qué es lo que constituye la facultad, se generó, durante el gobierno de José López Portillo, una ley reglamentaria de esta fracción del artículo 76 constitucional. (D.O.F. 29-12-1978)

De ahí entonces que la resolución que tome el Senado, facultad exclusiva, tiene como finalidad posibilitar el funcionamiento de un gobierno local.

El Juicio Político

También nos encontramos, como una atribución del Poder Legislativo Federal en nuestra Constitución, el llamado juicio político. Tenemos que atender en ese sentido a lo que dispone la fracción I del artículo 109 constitucional.

Dice esta fracción que: "Se impondrán, mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

El objeto de la atribución es el de fincar responsabilidad política por la conducta del servidor público, cuando esa conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En tal caso hay una sanción, no en el caso de la resolución que toma el Senado cuando ha verificado que han desaparecido los poderes, eso no constituye una sanción. La resolución que toma el Senado es, que es necesario nombrar un gobernador provisional, pero no remueve a nadie, no quita a nadie, no separa a nadie del cargo. Tratándose del juicio político es una sanción, por la conducta imputable al servidor público.

Ahora bien, debemos señalar que esta precisión, de que sanciona actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, sólo se refiere a los sujetos que están indicados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional.

Sólo se refiere a esos, pero el mismo artículo 110 señala que existen otras causas de juicio político que están precisadas para los gobernadores de los estados, para los diputados, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

No debemos confundir lo que motiva el juicio político, tratándose de servidores públicos federales, de aquello que pueda invocarse como causa para un juicio político para los servidores públicos locales y vamos a explicar por qué.

Dice que gobernador, diputados locales, magistrados de los tribunales, etcétera, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de ese Título Cuarto de la Constitución, "por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen", primer supuesto.

"Por el manejo indebido de fondos y recursos federales", segundo supuesto, precisando los alcances que tendría la resolución en torno de la responsabilidad política de los servidores locales.

La declaración de procedencia

Tenemos otro procedimiento, el de declaración de procedencia, este otro procedimiento está contenido en el artículo 111 constitucional: "Para proceder penalmente contra diputados, senadores", etcétera, y agrega, "por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

¿Cuál es el objeto de la atribución? El objeto es remover una protección constitucional, un privilegio del que gozan determinados servidores públicos, con el propósito de que puedan ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales penales, es un requisito de procedencia para que pueda continuar un procedimiento penal.

Aquí no hay sanción, porque el efecto de la resolución que en este caso se tiene no es más que remover la protección, separar temporalmente al servidor público de la función, para que acuda a su defensa ante los tribunales.

Si resulta que los tribunales declaran la inocencia del servidor y que todavía subsiste el tiempo de ejercicio de la función, ese servidor público puede reincorporarse al desempeño de su función.

Lo único que se tiene como propósito es estimar la conveniencia de que esa protección constitucional sea removida, porque la protección no está dada a la persona, la protección está dada al cargo.

El propósito de esta protección es evitar conflictos, ataques entre los poderes, de tal forma que determinados sujetos, por la acción de los órganos encargados de procurar justicia, no se vean afectados por rivalidades políticas, por falsas acusaciones, por luchas internas de poder; consecuentemente se deja a la responsabilidad del órgano legislativo estimar la conveniencia de remover una protección constitucional, pero esto no quiere decir que si el órgano legislativo estima que no es conveniente remover esta protección, el sujeto quede en una situación legal de impunidad, no, porque en el momento en que deje de desempeñar esa función, se vuelve otro igual y tendrá que responder por su conducta ante los tribunales.

En el caso de la fracción V del artículo 76 constitucional, el propósito es garantizar el funcionamiento de los poderes locales, la vida constitucional de un estado. En el otro caso, en el de un juicio político, es fincar responsabilidad por la conducta de los servidores públicos y consecuentemente sancionarle, ya sea con la separación del cargo y con la inhabilitación para el ejercicio o exclusivamente con la inhabilitación, cuando ya se ha separado del cargo.

Y en el otro supuesto, se busca estimar la conveniencia, exclusivamente, de retirar una protección constitucional para que se someta un servidor público a la acción de la jurisdicción penal.

El artículo 110 constitucional, nos indica quiénes son los sujetos de juicio político. Por lo que se refiere a los servidores públicos de carácter federal se refiere a los diputados y senadores, a los ministros de la Suprema Corte, a los consejeros de la Judicatura Federal, a secretarios del despacho y jefes del departamento administrativo, a los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, consejero presidente y consejeros electorales y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

No existe en la enumeración, como ustedes se darán cuenta, un sujeto de la mayor responsabilidad, como es el Presidente de la República. Señala el segundo párrafo del artículo 108 constitucional: "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".

El párrafo segundo, como está redactado, ha dado pie a que se considere que cuando ya no está en el tiempo de su encargo, quien fue Presidente de la República, sí pudiese ser sujeto de juicio político.

Entre otros, quien lo ha sostenido así es el maestro Elisur Arteaga Nava, quien ha señalado que la única imposibilidad constitucional es que se le sujete a este procedimiento durante el tiempo de su encargo.

Hay quienes sostienen que no es procedente legal y constitucionalmente, enjuiciar políticamente a un presidente o a un ex presidente. De ahí que se haya planteado en diversas iniciativas la reforma constitucional, para señalar de manera expresa al Presidente como sujeto de juicio político.

Otros sujetos de juicio político son los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Y que en este caso, para estos sujetos, las causas del juicio político están determinadas por la propia Constitución, cuando señala que por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo que se refiere a la declaración de procedencia tenemos que advertir que existen diversos alcances de la protección constitucional, uno es el caso del Presidente de la República, que sí puede ser separado del encargo cuando, como indicamos, es acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común.

¿Qué debemos entender por traición a la patria? ¿Estamos como antes de que se llevara a cabo esta reforma constitucional, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en la presencia de una indefinición de lo que se debe entender por traición a la patria o tenemos que acudir a la definición que nos da el Código Penal de traición a la patria?

Tenemos que centrarnos en esa definición, porque lo que estamos examinando es la remoción de una protección, a efecto de que se pueda proceder penalmente.

Segunda cuestión que debemos aclarar, dice delitos graves del orden común, ¿qué debemos entender por delitos graves del orden común? Porque así visto, de acuerdo con la clasificación de los tipos penales, pareciera que lo que nos dice es que se trata de aquellos delitos que no son federales, que no son del orden común y si tal estuviera diciendo la Constitución, entonces diríamos, el narcotráfico es delito federal, no es delito del

orden común y por lo tanto, por ese delito no podríamos quitarle la protección constitucional.

Pero no nos vayamos exclusivamente por las palabras, sino veamos la historia de esta expresión. Estaba señalándose aquí una diferencia entre delitos del orden común, respecto de los antiguos delitos conocidos como delitos oficiales. De esa clasificación que existía de delitos oficiales, ¿cuál es la diferencia entre el procedimiento que se seguía antes de la reforma de los ochenta a este título y cuál es el que se sigue después? Y ustedes van a encontrar señalamiento de delitos oficiales.

Entonces, cuando se refiere a estos delitos, se dice, delitos graves del orden común, se está refiriendo tanto a los delitos federales como a los delitos locales, los establecidos en los códigos penales locales que como clasificación, son opuestos a los llamados delitos oficiales.

Pero esta misma fracción y este mismo párrafo del artículo 108 constitucional, dice delitos graves. Y nosotros tenemos dos situaciones: una, ¿la gravedad es la que califica el Código Penal o la gravedad la califica el órgano legislativo, al momento de estimar la conducta? ¿Cuál de las dos?

Y la pregunta es porque ese título fue modificado antes de que surgiera la reforma constitucional que introdujo en nuestra Constitución la noción de delitos graves.

Si se introdujo la noción de delitos graves en nuestro sistema constitucional después de la reforma de este título, ¿a quién le corresponde estimar la gravedad del delito? Porque aquí sólo está señalando los graves, ¿cuáles no serían graves? ¿Aquellos que nos indica la legislación penal o aquellos que considere el órgano que conoce de este asunto?

Para decirlo de dicha manera, si se tratara de un delito federal, ¿atenderíamos al Código de Procedimientos Penales Federal?

Si se tratara de un delito de orden local, acudiríamos al Código de Procedimientos Penales local, ¿y si encontráramos una diferencia, por ejemplo, si encontráramos que a nivel federal ese delito no se califica de grave pero a nivel local sí?

Esa es una cuestión que debe examinarse, porque existen las dos posturas, la postura de quienes sostienen que la gravedad del delito la califica el órgano que conoce del asunto y quienes consideran que debe estarse a la calificación que ya se encuentra establecida en los ordenamientos penales correspondientes.

Tratándose del Presidente de la República, quien conoce de esta declaración de procedencia es el Senado de la República, tratándose de los demás servidores públicos, quien conoce es la Cámara de Diputados.

El artículo 111 en el cuarto párrafo, dice: "Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto (fijense lo que señala, para la interrogante que hemos formulado con anterioridad) la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable".

Recuérdese lo que señala el primer párrafo que dice que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte..., por la comisión de delitos, durante el tiempo de su encargo -repito- por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

Como se puede advertir, tratándose de estos sujetos, la protección constitucional no es tan amplia como la que se concede al Presidente de la República, pues en el caso del Presidente de la República, se señala traición a la patria y delitos graves del orden común, y aquí se dice, comisión de delitos, es decir, que puede ser un delito que no sea grave y entonces separársele de la función para que dé cuenta de su comportamiento ante los tribunales, este es el caso de los servidores de carácter federal.

Pero tenemos otro caso, cuando se trata de los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrado de los tribunales superiores de justicia de los estados y en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales; pero en tal supuesto, no por delitos locales, sólo por delitos federales.

Ya precisaremos la diferencia de procedimiento que hay, cuando se trata de servidores públicos locales y de servidores públicos federales, en los efectos de la resolución que tenga.

Hagamos mayores aclaraciones en cuanto al objeto de los tres procedimientos. Primero, el de la declaratoria de que es el caso de nombrar un gobernador provisional. El artículo segundo de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, nos precisa que se configura la desaparición de los poderes de un estado, únicamente en los casos en que los titulares de los poderes constitucionales, quebrantaren los principios del régimen federal.

¿Cuáles son esos principios de régimen federal? ¿Qué actos pueden considerarse que colman el supuesto de quebrantar los principios del régimen federal? Las elecciones se constituyen en principios del régimen federal, lo que establece el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabili-

dades de los Servidores Públicos, cuando dice que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, fracción I.- El ataque a las instituciones democráticas; y luego en su fracción IV.- El ataque a la libertad de sufragio, y fracción V.- La usurpación de atribuciones y VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a 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. Dice, quebrantare los principios del régimen federal, ¿cuáles son esos principios?: la democracia, representatividad y la República, el concepto de República Federada y la división de poderes.

Dice el artículo 40 constitucional: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

¿Cuáles son los principios que establece esta Ley Fundamental, para el régimen federal? Aquí lo único que nos señala el artículo 40 Constitucional, es la forma del estado, que es una federación; y dice, constituida por estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, según los principios de esta Ley Fundamental.

No vamos a encontrar un artículo que nos señale los principios, pero la desaparición de los poderes del estado, se refiere a cuando se viola la división de competencias establecidas para la federación y los estados. Ejemplo: un estado decide nombrar su propio presidente o declarar la guerra a una potencia extranjera, no todas las violaciones de competencia van a terminar en una desaparición de poderes del estado.

En términos generales me parece que los principios están determinados en el título quinto de la Constitución, en donde se establece el régimen de competencias de los estados de los municipios y su relación frente a la federación.

Hay un principio que es el de la distribución de competencias, que está contenido en el artículo 124, la competencia originaria es de los estados, la competencia derivada es de la federación, pero existen principios relacionados con las decisiones políticas fundamentales.

Una de ellas es la que establece al municipio libre, por ejemplo, el artículo 115 señala que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, ahí hay una decisión política fundamental, en la que se funda el régimen de todos los estados de la República; y que se consideraría un quebranto a los principios del régimen federal que no se observara.

Otra decisión política tiene que ver, por ejemplo, con la prohibición de reelección, que también se establece en los artículos 115 y 116; otra sería por ejemplo, que definiesen un sistema no representativo, que establecieran su monarquía, porque ahí queda claro que existe el quebranto de un principio constitucional en la organización interior de los estados de la República.

Otro caso que se ha discutido también tiene que ver con la condición en que está el municipio, el artículo 115 constitucional, dice que no habrá autoridades intermedias, cuestión que se ha discutido por la creación de ciertos aparatos administrativos en los estados, que le imponen una cierta autoridad a los municipios, intermediando con el gobernador con los poderes locales; este es otro aspecto que se podría considerar.

Regresando a la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 73 de la Constitución, la fracción II del artículo 2º, indica: "Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor", III.- "Estuvieren imposibilitados físicamente, para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos, o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico", IV.-

"Prorrogaren su permanencia en sus cargos, después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y no se hubieren celebrado elecciones para elegir a los nuevos titulares", y V.- "Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas a las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República".

Tendríamos que hacer una precisión más a esta enumeración que se hace en el artículo 2º de esta Ley Reglamentaria.

Primer aspecto, el supuesto es que se dé para los 3 poderes. ¿Qué quiere decir esto? Que si la situación afecta o no, pero internamente, todavía existe la manera de restablecer el orden jurídico, el orden constitucional, el Senado no debe intervenir.

Vamos a pensar, dice aquí: "estuvieren imposibilitados físicamente para el desempeño de sus cargos", que secuestraran a un gobernador, no por ese hecho se va a declarar que se tiene que nombrar a un gobernador provisional por el Senado, porque no hay una causa de desaparición de poderes. Si existe un Congreso, el Congreso puede atender la situación y resolver el problema.

De ahí que no se trata de la desaparición de uno de los poderes, sino de la desaparición de los tres poderes, insistiendo en que el objeto del procedimiento es declarar que se debe nombrar gobernador provisional, no es declarar la desaparición de poderes, es verificar que ya se dio el hecho. El hecho está dado, no es una consecuencia de la resolución, no se trata de separar a nadie del cargo, la situación es que los poderes están desaparecidos.

Vayamos, ahora entonces, para hacer este contraste a las causas de juicio político. Dice el artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: "Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", y luego señala en el artículo séptimo: "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho...", fracción I: "El ataque a las instituciones democráticas". II.- "El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal". III.- "Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales". IV.- "El ataque a la libertad de sufragio". V.- "La usurpación de atribuciones". VI.- "Cualquier infracción a la Constitución o a 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". VII.- "Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior". VIII.- "Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y el Distrito Federal".

Ya sabemos quienes son los sujetos, para el primer supuesto: ataque a las instituciones democráticas. ¿A qué se está refiriendo? Porque no se está refiriendo al sufragio, hay una especificación, dice: "...a la libertad de sufragio...", tampoco se está refiriendo a la forma de gobierno, porque inmediatamente aclara: gobierno republicano representativo federal. ¿A qué se está refiriendo con ataque a las instituciones democráticas?

Si no se liberan los recursos al IFE es un caso que podría encajar, por tratarse del manejo de recursos públicos, en la fracción VIII, si hubiera sido una violación sistemática; pero el hecho de afectar, al negar el presupuesto, al no entregarle la ministración correspondiente al Instituto Federal Electoral, se está atacando a una institución, que es determinante en la vida político-democrática del país.

No lo está posibilitando, dado que esa institución tiene por objeto organizar los procedimientos a través de los cuales se expresa la voluntad electoral en la renovación periódica de los titulares de ciertos poderes.

De igual manera que si el Secretario de Hacienda le dijera a la Cámara de Diputados pues, hasta que no apruebes la reforma que te mandamos, no te vamos a administrar recursos.

Al negarle los recursos al Legislativo, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, estaría vulnerando su autonomía y estaría afectando la función de una institución democrática.

Un elemento más, dice: "...violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales...", no obstante que la violación debe ser grave, todavía debe ser sistemática.

Pensemos en el caso de Aguas Blancas, en donde al parecer no se aplicó adecuadamente lo que dispone la Constitución, ni lo que dispone la ley.

Porque el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades indica que se entiende que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho los supuestos que contiene. Cuando vamos a la Constitución en su artículo 109, fracción I.- "... incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales..."; pero tratándose de los poderes locales, el artículo 110 constitucional dice "... sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución..." es decir, que está diciendo que no se trata de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, sino se trata, como reitera el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades, se trata de violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen o el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De tal manera que en el caso particular de aquel asunto conocido de Aguas Blancas, no debieron haber dicho que no se encajaba la conducta en la fracción III del artículo 7°, porque no está ese supuesto para los gobernadores locales. El supuesto para los gobernadores locales es el que señala el 110, cuando dice: "...violaciones graves a la Constitución...". De tal manera que siendo parte de la Constitución las garantías individuales, una violación grave, aunque no fuera sistemática, debiera considerarse causa de juicio político.

Pero también tenemos otro problema. Se han venido incorporando a más sujetos, como el caso particular de los consejeros de la Judicatura o los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y no se han renovado las causales de juicio político.

¿Qué conductas de las que corresponden a estos funcionarios pudieran considerarse acto u omisión que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho? Las causales fueron pen-

sadas, en su momento, para otros servidores públicos y estamos desactualizados en la precisión de estas causales.

Además, hipotéticamente, tendríamos que considerar el siguiente supuesto. Si el secretario de Hacienda rinde un informe sobre la situación hacendaria, el estado de la deuda, conforme al cual deba tomar la Cámara de Diputados o el Congreso, una determinación, y falsea la realidad, cuenta una realidad que pertenece a sus estimaciones, a sus propósitos, a sus deseos, pero que no concuerda con los hechos y con base en esta información, el Congreso toma una determinación y como consecuencia de esta determinación, se produce un efecto económico negativo, ¿en qué supuesto de responsabilidad va a incurrir? Ese es otro aspecto que se tendría que analizar, si se rinde información falsa, por ejemplo, si se alteran las estadísticas nacionales. Este es un aspecto que no debemos perder de vista en términos de que se requiere de una revisión, que se ajuste a la situación actual que se está viviendo.

Vamos a referirnos ahora al procedimiento, y haremos algunas comparaciones.

Ya sabemos que en el caso de que se declare que debe nombrarse un gobernador provisional, el procedimiento debe ser conocido por el Senado de la República, con la correspondiente intervención de la Comisión Permanente, en su caso.

El artículo 3° de la Ley Reglamentaria de la fracción V que venimos comentando, nos indica que debe existir una petición que se formule al Senado de la República. La petición sólo puede ser formulada por diputados o por ciudadanos de la entidad, que son los que están legitimados para formular la petición. Ciudadanos de la entidad, senadores o diputados federales.

Si está en receso el Senado de la República, el asunto deberá ser planteado ante la Comisión Permanente y en la Comisión Permanente deberá estudiarse la conveniencia de convocarlo a sesiones extraordinarias, a efecto de que el Senado conozca de la petición.

Lo que ha sucedido, cuando está en receso el Senado, es que se hace la petición a la Comisión Permanente y en ella se discute la procedencia de la petición, lo cual no es adecuado, porque la Comisión Permanente no está facultada para determinar si la petición es o no procedente, porque es una facultad exclusiva del Senado de la República.

Lo único que tiene que hacer la Comisión Permanente es estimar, evaluar la conveniencia de convocar a sesiones extraordinarias del Senado para que conozca de la petición, exclusivamente, pero sí se revisan los

antecedentes, cuando se han presentado este tipo de peticiones en Comisión Permanente, se puede ver cómo discuten acerca de que si tienen elementos suficientes, de que si es procedente, y esa no es la facultad de la Comisión Permanente.

La petición por sí misma no obliga a la Comisión Permanente a convocar, aunque el artículo 4º está redactado al parecer, de manera categórica, pues más adelante se dice: "... para que se convoque a sesiones extraordinarias se requerirá el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes".

Por eso en ese artículo dice: "... la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias ...", y no que podrá convocar, aunque no obliga la sola petición, a hacer la convocatoria.

Por lo que se refiere al juicio político, la Constitución en su artículo 109 y el artículo 9 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dice que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público. Aquí el sujeto legitimado autorizado es cualquier ciudadano, por lo que deberá acreditarse la condición de ciudadano.

En el juicio político intervienen los 2 órganos políticos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la de Diputados interviene como órgano de instrucción y de acusación, la de Senadores como jurado para tomar una resolución.

En el caso particular de la declaración de procedencia, sólo interviene un órgano, la Cámara de Diputados, y si se trata del Presidente de la República, la Cámara de Senadores.

Revisaremos algunas cuestiones sobre el procedimiento de juicio político, porque se han presentado dificultades en cuanto a la competencia de los órganos, en lo que se refiere a juicio político y en lo que se refiere a declaración de procedencia.

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades establece: "Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia". Éste fue el párrafo originario de la Ley, con posterioridad al inicio de vigencia de esta Ley se le agregó un segundo párrafo que dice: "La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político..." (lo cual es relativamente cierto), "... sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas ..." (que es el único caso en donde se habla legalmente de Comisiones Unidas) "Comisiones Unidas de Gobernación y Pun-

tos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a 5 miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario de cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos, que tendrán competencia exclusiva para los propósitos contenidos", resalto "tendrán competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el capítulo segundo de esta Ley" y el capítulo segundo de esta Ley dice: "Procedimiento en el juicio político".

En el artículo 11 se señala: "Al proponer la Gran Comisión (órgano desaparecido) de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de las comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley", ¿cuál es la comisión que debe sustanciar, las comisiones unidas o una comisión?

La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 40, párrafo 5 dice: "La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos" y la pregunta en este sentido es: ¿El único objeto de la Comisión Jurisdiccional es formar a la Sección Instructora? ¿Qué otro objeto puede tener?, porque en todo caso lo que pudiera hacer el Congreso es nombrar a los que integran la Sección Instructora y no nombrar ninguna comisión, por eso pueden ver en los Acuerdos Parlamentarios de la anterior legislatura que se habla de la Comisión Jurisdiccional y de la Sección Instructora.

Entonces tenemos a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Justicia, luego a la Comisión Jurisdiccional, y a la Sección Instructora, pero el artículo 11, originario de la Ley dice: "Una comisión encargada de sustanciar los procedimientos consignados..." ¿no debiera ser ésta una cuestión de la Comisión Jurisdiccional en lugar de que se introduzca a la de Gobernación y Puntos Constitucionales o a la de Justicia? ¿No sería ésta una función de la Jurisdiccional exclusivamente?

Ahora, ¿por qué razón se modificó la Ley para introducir a esas comisiones? Lo que sucedía es que conforme a la Ley originaria no estaba previsto cómo examinar si las denuncias presentadas resultaban o no procedentes, si reunían los requisitos que precisa la Ley y por esa razón se pensó que era conveniente que hubiera un órgano que estudiara específicamente ese asunto y lo primero que se planteó es que fuesen las comisiones y lo que originariamente modificaron es que las dos comisiones se

reunían y discutían el asunto sobre la procedencia de la denuncia, pero no funcionó porque reunir a dos comisiones resultaba de gran dificultad.

De tal manera que con posterioridad se volvió a hacer otra modificación para crear la Subcomisión de Examen Previo, como está integrada.

Hasta el día de hoy todos los procedimientos relacionados con el juicio político están detenidos, porque no se han puesto de acuerdo, a raíz de la modificación de la Ley Orgánica, qué comisiones van a intervenir, si va a ser la de Gobernación y Seguridad Pública unida con la de Justicia y Derechos Humanos o la de Gobernación y Seguridad Pública unida con Puntos Constitucionales o tres, o nada más una, o de plano la Jurisdiccional.

Lo curioso es que existe una Comisión Jurisdiccional, que tiene como objeto encargarse de estos procedimientos, porque las comisiones ordinarias que no son comisiones jurisdiccionales habrán de tener intervención en esos procedimientos, porque son de dictamen, son encargadas de dictaminar iniciativas de Ley o decreto, no son las encargadas de los procedimientos jurisdiccionales, originariamente así surgió nada más la Jurisdiccional y la Sección Instructora.

Hago una aclaración sobre el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley, dice: "...integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley", se hace énfasis en esto, porque se llegó a pensar que la Subcomisión de Examen Previo también tenía que conocer para examinar previamente de las peticiones relacionadas con el procedimiento para la declaración de procedencia y cuando redactaron el artículo fueron muy claros al decir: "...sólo para juicios políticos...", de manera que no se puede aplicar lo que dice el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades que señala: "Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo anterior en materia de juicio político".

Si leemos aisladamente el artículo podríamos decir que la denuncia o querrela o el requerimiento del Ministerio Público deben pasar previamente a la Subcomisión de Examen Previo, pero hay que recordar que el párrafo segundo del artículo 10 establece que es exclusivamente para juicio político.

Formada la Subcomisión de Examen Previo, hay tres elementos, cuando menos, que debemos tomar en consideración para la denuncia: uno, acreditar la condición de ciudadano; dos, hacerlo por escrito y tres, aportar, en principio, elementos de prueba, y otro elemento que tendría que

considerarse, porque así lo plantea la Constitución y la Ley, ratificar la denuncia.

El artículo 12 nos precisa algunas reglas de procedimiento, dice: a) "El escrito de denuncia se deberá presentar ante (lo que se conocía como) la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados". En la parte correspondiente de la Ley Orgánica, Transitorio Tercero, fracción VII, dice que: "En aquello que se refiere a la Oficialía Mayor, se entiende Secretaría General" y ratificarse ante ella, ante la Oficialía, fíjense, dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación". ¿Qué se hace actualmente? Llega, se recibe por la Dirección Jurídica y ahí se ratifica. La interrogante será en su momento no se podrá alegar que no se hizo ante el órgano correspondiente, porque hablaba de la Oficialía Mayor y después, con los transitorios, de la Secretaría General.

Continuamos con el artículo 12, inciso b) que dice: "Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara (en este sentido, la Secretaría General), lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo", ahí está detenido, porque no pueden turnarle a nadie, para la tramitación correspondiente, ya que no existe la subcomisión, más adelante agrega, "la Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno, a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados".

"Deberá, dice, dar cuenta de dicho turno", la pregunta aquí es ¿simplemente deberá avisar que les turnó o les deberá correr traslado de la denuncia presentada? Lo que se venía practicando, antes de la aparición de la Gaceta Parlamentaria, era que les avisaban que se había mandado la denuncia y les mandaban copia de la misma.

Cuando apareció la Gaceta Parlamentaria, se les avisaba de la llegada de la denuncia y se publicaba la denuncia en la Gaceta Parlamentaria, después, no se ha publicado nada, han llegado denuncias, se les avisa, a veces sí se les da copia de la denuncia, a veces nada más se les avisa que llegó la denuncia. Como no hay Subcomisión, no se les puede dar aviso del turno, ya que no ha podido turnarse.

El inciso c) del artículo 12, dice que la Subcomisión de Examen Previo, procederá, en un plazo no mayor a 30 días hábiles a determinar: uno, si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a los que se refiere el artículo 2° de esta ley, es decir, si el denunciado es sujeto de juicio político, si no lo es, será improcedente.

Dos, si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen, si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7° de la ley, pero no solamente en el artículo 7°, también se puede tratar del artículo 5°. El artículo 7° se refiere a los actos u omisiones que redunden en

perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero para servidores públicos federales, en cambio el 5º, se refiere a las causales de juicio político para los servidores públicos locales.

Continúa diciendo que si contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7º y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado. Ustedes se podrán dar cuenta que, en la construcción procedimental, es como si se tratase de un procedimiento penal, como si hubiera cuerpo del delito y presunta responsabilidad, ¿por qué?, porque antes, estas causales de juicio político, eran consideradas los delitos oficiales, por eso se puede revisar en la propia ley, lo que señala acerca de que se aplicará la legislación penal correspondiente.

Y más adelante dice: "... y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto, amerita la incoacción del procedimiento. En caso contrario, la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada". ¿Qué es lo que va a hacer la Sección Instructora, una vez que se recibe la denuncia? Se entiende que va a hacer una averiguación, como si estuviera actuando al tenor de un Ministerio Público.

Si así es, y esa es la construcción, ¿cuál es el sentido de establecer esta Subcomisión de Examen Previo? Porque si se acude al Ministerio Público y a manifestar un hecho, se entiende que el órgano encargado de procurar justicia, va a llevar a cabo las investigaciones, aunque a veces se les olvida lo que dice la Constitución, que son los órganos encargados de buscar los elementos.

Se le ha puesto en conocimiento un hecho, con los elementos que se tienen al alcance, pero hay elementos probatorios que no están al alcance, que se encuentran en los archivos nacionales, en los archivos gubernamentales, que se requiere que hagas venir a tal servidor público para que diga: "Si, es cierto que pasó esto o no".

Bajo esta lógica, ¿cómo se van a aportar elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida correspondiente a las enumeradas en el artículo 7º de la propia ley? Al ciudadano le están dando la carga de la prueba. Sí hay muchos actos de los cuales se tiene fama, pero no se conocen los elementos probatorios, que se supone que es la función que debiera tener la Sección Instructora, indagar, investigar, que no quiere decir enjuiciar.

Es conveniente revisar ese punto, para saber si realmente ha constituido un obstáculo para que ejerza el Congreso su función de control, por la vía de la responsabilidad o del juicio político, porque ante el Ministerio

Público le digo: "Se me olvidó, pero la ratifico". Si aquí pasan los días que señala la ley, se entiende que es improcedente.

Continúa señalando: "En caso de la presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas". Entonces, ¿para qué sirve la instrucción?, pues el artículo 13 indica: "La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado".

Después, la Sección Instructora, continuará en esta lógica, abriendo un periodo probatorio y, finalmente terminará por hacer sus conclusiones, como si fuera una especie de consignación, en el caso: ejercicio de la acción penal o no ejercicio de la acción penal, conclusiones para acusar o conclusiones para no acusar, que es lo que nosotros conoceríamos como el dictamen. Pero durante todo este tiempo, tendrá posibilidades el denunciado de defenderse, al igual que el denunciante de presentar los elementos.

El artículo 18 contiene el caso, excepcional, en que un ciudadano podrá hacer uso de la Tribuna, porque dice: "Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquel se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos".

El artículo 20 establece: "El día señalado, conforme al artículo 18, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo, se concederá la palabra al denunciante y enseguida, al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare para que aleguen lo que convenga a sus derechos. El denunciante podrá replicar y si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término".

Si se concluye que hay que acusar, se forma una comisión de diputados que vaya a presentar la acusación al Senado para continuar con el procedimiento.

En comparación, para la declaración de procedencia, el artículo 25 dice: "... presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público", aquí ya no estamos hablando en términos generales de cualquier ciudadano, y agrega "cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal" ¿Cuáles son esos requisitos procedimentales que se exigen para el ejercicio de la acción penal? Tendremos que ir al artículo 16 constitucional que dice en su segundo párrafo: "No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda 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".

Son los requisitos que se exigen para el libramiento de la orden de aprehensión. Son los que deberán comprobarse, según el artículo 25, como condición para iniciar la declaración de procedencia.

Veamos lo que dice la Constitución. Artículo 112: "No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentra separado de su encargo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto por dicho precepto".

Cuando se planteó la petición para quitar esa protección constitucional al diputado Muñoz Rocha, hay que recordar que llegó una licencia, que fue cuestionada en su autenticidad, incluso se convocó al conocimiento de peritos oficiales y peritos particulares, pero se le concedió la licencia y de esa manera, separado, se dejó cauce libre a que los juzgadores pudieran dictar la orden de aprehensión y buscarle.

¿Qué sucedió en el caso de Oscar Espinosa Villarreal? Cosa similar, para no llegar hasta la declaratoria, es decir, a quitarle la protección. ¿Por qué? Porque si se separa, no se requiere la declaración de procedencia, aunque existen quienes interpretan que no sería lo mismo que pidiera una licencia a que renunciara, y hay quienes consideran, ver jurisprudencia y doctrina, que aún cuando un diputado pida licencia, sigue siendo diputado y que sigue estando protegido por la Constitución. Será cuestión de examinar los alcances de la reforma, porque fue una reforma constitucional la que puso este nuevo título sobre responsabilidades y el cambio del esquema que se venía siguiendo para la protección constitucional.

La diferencia tanto en la declaración de procedencia como en el juicio político, tratándose de servidores públicos locales, si se resuelve que hay responsabilidad política o que debe retirarse la protección constitucional para someterlos a la jurisdicción penal, el asunto deberá pasar a las legislaturas locales. Porque debe respetarse la autonomía, la soberanía interior de los estados de la República, si no, a través de este procedimiento caerían legislaturas, gobernadores, jueces locales. Tendrá que ser la legislatura la que estime la conveniencia de lo que se ha investigado a nivel federal.

En el otro caso no, se trata de servidores públicos federales; si es juicio político y estaba en funciones, procede la separación y la aplicación de la sanción de inhabilitación que se fije. Si ya estaba separado pues obviamente nada más la inhabilitación.

Y aquí surge una cuestión interesante véase el artículo 113; esto por cuestiones de lo que dicen del combate a la corrupción: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables para los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución o inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Luego dice el artículo 109: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados -porque la Asamblea del Distrito Federal no está facultada para generar leyes de responsabilidades, exceptuando la que tenga que ver con los órganos jurisdiccionales- dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones".

¿Qué competencia tiene el Congreso y qué competencia tienen las legislaturas locales? Inhabilitaron a un servidor público federal ¿La sanción que le imponen le imposibilitaría ejercer un cargo público local? O a la inversa: se trata de uno local, de acuerdo con los procedimientos o leyes locales, ¿la sanción que le impongan le impedirá ser servidor público federal?

Lo que han hecho, pero creo que con insuficiencia de base constitucional, es signar acuerdos de coordinación de orden administrativo, que sólo es para el orden administrativo, entre las contralorías y los gobiernos locales, de manera que se avisan quiénes fueron sancionados y se comprometen a no contratar, a no nombrar, a no designar; pero los efectos de la resolución los hacen llevarlo por vía de un entendimiento administrativo que no tiene el suficiente sustento constitucional.

Cuestión distinta es cuando se trata de quienes forman parte de los cuerpos de seguridad, porque ahí la competencia es de coordinación y la propia ley federal establece la obligación de que, cuando un elemento de la seguridad pública fuere sancionado, no pudiera estar en ninguno de los demás cuerpos. Una situación distinta tenemos para los demás servidores públicos.

El artículo 122 constitucional, base cuarta, apartado F dice: la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe del Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal -y agrega-, la solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso, aquí no es cualquiera.

Hay que resaltar la diferencia que hay entre la facultad que tiene el Senado en el artículo 122 y la que tiene en la fracción V del artículo 76. Allá se trata de declarar que hay que nombrar gobernador provisional porque en los hechos han desaparecido los poderes. Aquí se trata de una remoción. Aquí sí es el efecto de quitarlo del cargo; y si al revisar las causales se podrá dar cuenta de que hay una similitud entre las causales señaladas para desaparición de poderes y las causales señaladas para remoción; éstas se establecen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pero el efecto es distinto, aquí se quita al servidor público y si se le remueve corresponderá al Senado el nuevo nombramiento.

Pero además otro elemento interesante, antes de la reforma constitucional, la Comisión Permanente tenía que atender asuntos de trámite, pero se le ha dado una función juzgadora, se le ha agregado una nueva función, que no solamente es de trámite, sino que está habilitada, constitucionalmente, para juzgar durante los recesos, lo que no sucede para la desaparición de poderes, éste es un nuevo procedimiento.

El control evaluatorio

Por último, una cuestión más, la parte menos desarrollada, el control evaluatorio. No señalan nuestras normas, cuando van a examinar un informe de una secretaría, qué van a evaluar, cuál es el efecto.

Cuando la Ley de Ingresos le impone a Hacienda o al Banco de México o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o a la de la Competencia Económica, la obligación de rendir un informe, ¿cuál es el efecto? ¿Nada más de que se enteren los legisladores?

Porque si el efecto es, como en el caso del Plan Nacional de Desarrollo, no tiene ningún sentido, y si no hay algún efecto que le dé peso a la función legislativa, esta parte hay que desarrollarla.

El Congreso Mexicano está pasando gradualmente a tener un mayor papel de control, sin detrimento de su función legislativa, eso es algo que se tiene que considerar y que se tiene que evaluar.

Si en un primer término se estableció, en la Constitución, que la Ley Orgánica del Congreso no podía ser vetada por el Ejecutivo ni necesita de promulgación y se entiende que ahí se definen las funciones y los procedimientos, yo creo que esta ley debiera traer todos los procedimientos.

Debiera ser materia de esta ley todos los procedimientos y entre ellos los procedimientos de juicio político y de control evaluatorio y de declaración de procedencia; debieran estar definidos aquí y no en leyes que puede iniciar el Ejecutivo.

No estamos hablando de lo sustantivo, es decir, de las causas, estamos hablando de los procedimientos, eso debiera comprender nuestra Ley Orgánica, los procedimientos, todos los que corresponden.

Hay cuestiones nebulosas todavía, si van a ratificar a un procurador, por ejemplo, ¿qué tienen que evaluar? No nada más se tiene que comprobar la formalidad de que estudió derecho, que tiene tantos años de experiencia.

¿Qué se va a evaluar para el embajador, para el cónsul, para ratificar a un funcionario para que permanezca en la función? ¿Qué factores van a entrar en juego en la evaluación? Porque el procedimiento, por ejemplo, para la ratificación no está definido por nuestros reglamentos, hay un acuerdo, muy dudoso en su autoridad, de la Comisión Permanente, que habla del procedimiento que se sigue cuando se va a ratificar a un cónsul, a un embajador o a algún otro funcionario; sin embargo, está creciendo el número de funcionarios que nombran o ratifican las cámaras o el Congreso y los procedimientos no están suficientemente clarificados.

Ésta es una situación que conviene reflexionar y que forma parte de la función legislativa, que creo que debe ser de reserva legislativa, con exclusión de los demás órganos del estado.

Diplomado en Derecho
Parlamentario, Cuarta
Generación.

Módulo VI: Derecho
Procesal Legislativo
(Agosto-septiembre de 2002)



Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación.

Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo ¹

(Sesión del 29 de agosto de 2002,
clase 1 de 6)

Hoy vamos a tocar tres puntos: las mociones del proceso y procedimiento legislativo y algunos principios del Derecho Parlamentario relacionados con el procedimiento legislativo. De manera muy general, se trata del procedimiento legislativo regulado a nivel federal y a las diferentes problemáticas que nos presenta el procedimiento legislativo.

Partimos de una distinción de proceso y procedimiento parlamentario; esta definición tiene como propósito ver que no hay que confundir el conjunto de actos que intervienen en la toma de decisiones, de las formas que se utilizan en cada uno de esos pasos, de tal manera, es importante considerar que mientras el proceso para efectos del Derecho Parlamentario debe ser visto desde el ángulo de su propia naturaleza, es decir, como parte de los procesos políticos, el proceso debe ser visto como conjunto de reglas que nos describen el camino que se sigue para llegar a tomar una decisión de carácter parlamentario y esto tiene mucha importancia, porque por una parte tenemos el problema de los rituales y por otro, el de la dinámica que nos lleva a la toma de una decisión parlamentaria.

No confundamos lo que es el proceso parlamentario y acoto, que estoy hablando de proceso parlamentario y no de proceso legislativo que es sólo una especie del proceso parlamentario

¹. Publicado en: **“Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación. Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo. Expositor, Lic. Alfredo del Valle Espinosa”**. COORD-ISS-01-03. Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior. Edición, Dr. Jorge González Chávez, Investigador Parlamentario, Arturo Ayala Cordero. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Enero de 2003.

El proceso político está relacionado con la toma de decisiones políticas, una de las especies de las decisiones políticas, las decisiones del estado, las decisiones del poder público, en esas decisiones tenemos que ver aspectos que les rodean.

Las decisiones políticas y las decisiones de estado, como parte de las decisiones políticas no se desarrollan ni se llevan a cabo exclusivamente, por la voluntad de los titulares de los poderes públicos, hay una dinámica social en la que participan diversos factores, lo llamarían los teóricos, los factores del poder.

Es importante ver que en realidad la decisión política y por tanto, la decisión parlamentaria, está internamente articulada con el juego de las fuerzas políticas y sociales que están interesadas en que se tome o en que no se tome una decisión política. Esa es realmente la esencia del proceso parlamentario.

Con posterioridad la decisión será revestida de una formalidad, a través de un procedimiento creativo, asumirá la forma de ley o decreto, de resolución relacionada con el ejercicio del gasto público, de proposición con punto de acuerdo, que siendo aprobada se remite a los órganos que están relacionados con ella, pero su esencia estriba en todos aquellos aspectos de carácter social, económico, político que están influenciando la decisión, por eso el proceso parlamentario no comienza cuando se presenta una iniciativa, la iniciativa puede ser consecuencia de un proceso de negociación, de entendimiento, de clarificación del problema, de diagnóstico y presentada la iniciativa se pueden generar otros procesos vinculados con la posición de si debe o no debe tomarse una decisión.

El proceso parlamentario como proceso político es un proceso de co-decisiones entre los factores sociales y los entes públicos que asumen la decisión.

Piensen en la reforma indígena, la reforma constitucional, ¿de dónde surgió la demanda legislativa? Surgió de un proceso social, ubicado en una región del país y con posterioridad se tradujo en un conjunto de objetivos y de criterios que aspiraban a convertirse en norma constitucional, de un conflicto que originalmente fue tratado como asunto de seguridad nacional. Y surgió de un diálogo que llevó a ciertos acuerdos entre la representación del Ejecutivo y la representación de las fuerzas que se habían levantado en armas, pero el proceso de la discusión política comenzó desde allá.

Con posterioridad se generaron, frente a esta iniciativa, diferentes procesos, se alinearon fuerzas políticas, esto es realmente el proceso parla-

mentario. Otro ejemplo, a raíz de la presentación de las iniciativas en materia eléctrica, el Ejecutivo ha buscado, primero, convencer respecto de la solución del problema de la industria eléctrica nacional y en ese sentido ha entablado relaciones con los representantes de diferentes partidos políticos pero, por su parte, las dirigencias de los partidos políticos han entrado en comunicación.

Es importante ver que el proceso parlamentario pudiera encontrar alguna referencia de orden constitucional, pero varios de sus aspectos no están regulados por el derecho.

Una de las partes de ese proceso, en el caso de México, sí tiene una clara regulación constitucional. En nuestro caso y a nivel federal, el proceso está considerando no sólo la actuación del órgano que constitucionalmente está facultado para emitir normas de carácter general, abstracto, impersonal, sino también a otro sujeto del sistema constitucional, como es el Poder Ejecutivo.

Una característica de nuestro procedimiento parlamentario es que es un proceso de co-decisión, no es una decisión exclusiva del Legislativo, es un proceso de co-decisión también de la parte Ejecutiva.

Y si nos trasladamos al proceso de reforma constitucional tenemos que afirmar que es un proceso de co-decisión entre el Congreso General y las legislaturas de los estados. No es un proceso unilateral del Poder Legislativo.

Podemos hacer una clasificación de procesos parlamentarios, como el que se sigue para formular una ley y que denominamos proceso legislativo, el que se refiere a la parte financiera del estado, proceso presupuestal, y a los otros procesos parlamentarios de control y de evaluación, en los que podemos encontrar la revisión de la Cuenta Pública, el juicio político, la declaración de procedencia, en los que intervienen distintos sujetos en la decisión parlamentaria.

Las dos principales funciones que desempeña el Legislativo son: la creación de normas jurídicas y la función de control o vigilancia del gobierno del estado.

A cada uno de dichos procesos puede corresponder un determinado procedimiento parlamentario. Las normas relacionadas con la creación de leyes, están reguladas en nuestro sistema constitucional a nivel federal, en principio, en los artículos 71 y 72, ahí están las reglas generales del procedimiento parlamentario. Los procedimientos parlamentarios están regidos por determinados principios del derecho parlamentario.

Uno de los primeros es el que se refiere a que las Cámaras que van a tomar la decisión, deben haberse constituido de manera legal y estar facultados para tomar la decisión.

Son dos aspectos, la validez de la constitución del grupo y la autoridad o poder que tiene.

En un sistema constitucional democrático, en el que rigen los principios de la división de poderes, la competencia de cada órgano del poder público constituye el límite de su actuación, entendiendo que la garantía de legalidad se traduce en un principio rector del derecho público.

Son dos condiciones que no sólo tienen que ver con el procedimiento parlamentario sino que también se traducen en la validez de los actos que integran el procedimiento parlamentario.

Cuando se estudia una iniciativa, una de las preguntas que se hace es: ¿Está facultado dicho órgano legislativo para emitir una ley de esta naturaleza? Porque si no lo está, tiene que desecharse la iniciativa, en virtud de que el Congreso carece de atribuciones.

El grupo debe tener las facultades, pero también debe estar constituido de manera válida. Las normas que regulan la sesión constitutiva de ambas cámaras deben cumplirse, para que puedan funcionar válidamente.

Con la reforma constitucional de 1996 en materia electoral, la parte relacionada con la constitución del grupo fue confiada a un órgano administrativo, el Instituto Federal Electoral, y a uno de carácter jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, perdiendo las Cámaras la facultad de autocalificarse.

De tal manera que cuando culmina el proceso electoral, lo que tenemos no es ya un presunto diputado, sino a un diputado electo, que todavía no entra en funciones, pero ya es diputado electo.

Todas las normas tienen que observarse para que el grupo se constituya válidamente, si no las decisiones que tome carecerán de valor jurídico.

El asunto de las facultades que tiene es más complicado en nuestro sistema constitucional, porque la regla sobre la competencia está en el artículo 124 constitucional, establece que la Federación sólo puede legislar en lo que expresamente se le esté confiriendo, lo que implica que la potestad originaria de legislar corresponde a los estados. Estamos remontrándonos al principio de nuestra creación constitucional, con el paso del tiempo la regla de distribución de las facultades legislativas va a ir siendo

modificada, de manera que hoy tenemos un gran problema en lo que se refiere a las competencias, problema que se tiene que resolver, por la vía jurisdiccional, a través de la controversia entre poderes.

Tenemos que considerar también que la Constitución, en los artículos 117 y 118, estableció prohibiciones a los estados de la República, para determinadas materias.

El artículo 117 constitucional dice: “Los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado”. La materia internacional, entonces, está reservada a la Federación.

Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. Consecuentemente, todo lo relacionado con el sistema monetario está reservado a la Federación.

“Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio”. Con las llamadas gabelas eliminadas durante el tiempo de la Reforma, se permitió la expansión del comercio en el territorio nacional, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Todo lo referente entonces a los aranceles, a la importación y exportación de mercancías también del ámbito federal.

Gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se efectúe por aduanas locales; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

Por otro lado, las prohibiciones del 118 son en tanto no exista consentimiento del Congreso de la Unión para establecer derechos de tonelaje o sobre puertos, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, no tener ningún tipo de tropa permanente ni buques de guerra, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Además, las facultades explícitas de la Federación que son derivadas del 124 se establecen en el 73 y otras disposiciones constitucionales. Tenemos también facultades implícitas, hay quien dice que no existen criterios encontrados.

También tiene la Federación prohibiciones, para garantizar la invasión en el campo tributario de otros entes del estado. El artículo 115 constitucional dice que la Federación no podrá imponer gravámenes sobre aspectos reservados a los municipios. La prohibición puede servir para clarificar. En el ámbito de las garantías del individuo, en el caso de las cuestiones religiosas, en el artículo 130 se establece la prohibición de que el es-

tado dicte leyes para que exista un solo credo o para que no exista ninguno.

Hay asuntos prohibidos, facultades explícitas y facultades implícitas, pero también tenemos otro tipo de atribuciones que se han llamado facultades coexistentes, hay materias legislativas en que actúa la Federación y los estados, en materia penal, hay un derecho penal federal y hay un derecho penal local.

Antes, la distinción entre lo federal y lo local era muy clara, se decía que los delitos federales están establecidos en la Constitución, y la ley señalaba cuáles eran considerados delitos federales, pero, ahora con la problemática sobre la seguridad pública en el país y sobre las diversas críticas relacionadas con la eficacia en el combate de determinados delitos, apareció esa llamada facultad de atracción de las cuestiones penales, y entonces ahí ya tenemos la dificultad de ver cuáles asuntos que antes pertenecían al orden común se federalizan.

Otro ejemplo de atribuciones coexistentes, es el caso de la salubridad. Tenemos una salubridad general reservada a la Federación, pero también una salubridad local que es competencia de cada uno de los estados y del Distrito Federal.

En el caso de las atribuciones concurrentes la Federación y las entidades federativas legislan, pero corresponde a la Federación fijar las bases y distribuir la competencia, y entonces la Federación, dice, esto me toca a mí, el resto le toca a las entidades federativas, les toca a los municipios. Es caso muy especial.

Aquí se le deja al poder constituido que reparta competencia, tenemos el caso de la materia de salubridad general, que se reparte entre la Federación y los estados, en materia de educación, asentamientos humanos, ecología, si una entidad federativa creara su ley tendría la necesidad de tomar en consideración las disposiciones constitucionales federales y la ley federal de la materia, para saber hasta donde llega su atribución legislativa.

Una nueva situación en materia de competencia que ha sido confundida como materia concurrente es el caso de aquellas materias en las que existe coordinación, es importante examinar que la diferencia entre concurrencia y de coordinación en dos casos, seguridad pública y protección civil, en la última existe la Ley de Protección Civil Federal, que se creó en la LVII Legislatura, y confundió coordinación con concurrencia.

Se trata de ver un problema en que de origen hay una facultad coexistente que requiere de una actuación coordinada de los niveles federal y

local, esto implica que no es que la Federación regule a las entidades federativas su facultad, sino solamente establece los modos en que van a actuar ambas autoridades para enfrentar coordinadamente el asunto, como facultades coexistentes.

La Federación nace por la reunión de los estados, al menos es el concepto que se tiene de la Federación, el poder originario entonces está en los estados. El Distrito Federal se deriva de la Federación, de tal manera que en ese sentido se establece para el Distrito Federal una regla inversa a la del artículo 124 constitucional, es decir las autoridades sólo tiene las facultades que expresamente les confiere la Constitución, el resto pertenece originariamente a la Federación, y entonces tiene la Federación facultades originarias en materia del Distrito Federal, esta clasificación es necesaria para la validez de la decisión que tome el órgano colegiado que este investido de autoridad o poder para decidir, el legislador y quienes auxilian al legislador deben de analizar esa posibilidad.

Existe una discusión en relación a la competencia en materia de turismo, se dice por ejemplo que el turismo es competencia federal porque forma parte del comercio, y ciertamente es una actividad comercial, y otros dicen no, hay que diferenciar, porque si así fuera, todo lo relacionado con ciertos aspectos del comercio estaría en la Federación, pero no, la materia turística es una materia local, y esa es la discusión.

Necesitamos fundamentar que el órgano federal tiene una determinada competencia, si no la tiene, existen en nuestro sistema constitucional mecanismos para invalidar la decisión legislativa, el juicio de amparo contra leyes, es un mecanismo que esta creciendo en cuanto a su uso, además de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

No sólo el proceso y los procedimientos parlamentarios son actos de co-decisión entre lo legislativo y el ejecutivo, sino también puede verse en este caso del proceso de codesición que intervenga a petición la parte judicial y entonces se convierte en proceso de co-decisión entre los tres entes en que esta dividido el ejercicio del poder público.

¿Qué sucede si el presidente de una comisión no convoca a una reunión, se requiere un acuerdo mayoritario de los demás integrantes de la Mesa o de la Junta Directiva? En algunas leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios se señala que si tampoco la directiva hace la convocatoria, un número determinado de integrantes de esa comisión puede formular la convocatoria.

Deben tener siempre conocimiento los miembros del grupo, de qué se va a hablar o de qué asuntos se van a tratar. Por otra parte debe haber un

quórum de asistencia, que a nivel federal es de 50 % más uno de los integrantes del órgano, una de las primeras cuestiones que se lleva a cabo al iniciarse una sesión es cuando el Presidente dice: "Ruego a la secretaría haga del conocimiento de esta Presidencia, el resultado del cómputo de asistencia de los ciudadanos diputados" la secretaría informa y ahí se determina si hay o no hay quórum, una de las dificultades que suele suceder no es tanto en el Pleno, pero sí para las comisiones, que convocan a una reunión y no va la mayoría o no pueden reunirse y eso obliga a tratar fuera de reunión los asuntos de las comisiones. Para que se reúnan, se requiere que válidamente exista la mayoría, en el caso particular de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hay una disposición de su Reglamento que señala que en primera convocatoria se requiere que estén la mayoría de los integrantes, y en segunda convocatoria con los que estén presentes.

Esto es una solución para los trabajos en comisión, pero no puede ser para la función del Pleno, ahí sí es indispensable que exista el quórum constitucional.

El artículo 45 del Reglamento señala: "Los individuos de las cámaras asistirán a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de éstas y tomarán asiento sin preferencia de lugar, y se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados".

Se considerará ausente de una sesión al miembro de la Cámara que no esté presente al pasarle lista, si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerarán como faltante. De igual manera se considerará ausente, en caso de falta de quórum, al pasarse la lista correspondiente. Hay una parte del Reglamento que señala que se puede pedir por parte de los miembros de la asamblea que se rectifique el quórum. Cuando se trata de votaciones nominales se considera como falta para las votaciones económicas se podría pensar que no están consideradas como ausentes.

La proposición sobre la que se tiene que decidir requiere que inicie con una propuesta, se encuentra en el Reglamento una disposición relativa a que ninguna iniciativa o proposición será discutida por el Pleno a menos que haya pasado a una comisión o se le haya dispensado esta condición y declararse de urgente u obvia resolución, para lo cual se exige una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes. Un ejemplo de un caso de obvia resolución se dio al inicio de esta legislatura, antes de que se integraran las comisiones, se discutía si se aumentaba o no su número, se presentó una iniciativa, no se podía enviar a comisiones porque no existían, resultaba obvio que tenía que decidirse por el Pleno.

Lo obvio tiene entonces una distinción con lo urgente, aunque a veces pueden entrar en la condición de ser obvio porque no existían, pero no necesariamente urgente. Porque por urgente se debe entender aquello que apremia, que es necesario tramitarlo puesto que si no se hace quizá la falta de decisión pudiese provocar algún problema debe haber una cuestión clara sobre la cual se tome la decisión.

Es adecuado hacer una distinción entre lo que llaman quórum de asistencia y quórum de votación, quórum es simplemente número de asistentes, número de votos, la Constitución para una sesión plenaria señala que requiere el cincuenta por ciento más uno de los integrantes del órgano y se establece en el Reglamento el número de votos requeridos para tomar decisiones, aunque hay disposiciones constitucionales.

Para la reforma constitucional, que señala una mayoría calificada, la regla es una mayoría absoluta de los presentes, por eso no necesariamente la mayoría absoluta de la votación coincide con la mayoría absoluta de la asistencia.

Por lo que se refiere a votaciones, la regla que prevalece actualmente, es la de contar con asistencia de cincuenta por ciento más uno de los integrantes para que haya quórum de asistencia.

¿Cuáles son las reglas esenciales del procedimiento parlamentario? 1.- Que la decisión haya sido tomada por el plenario, constituido con la reunión del quórum de asistencia requerido; 2.- que haya habido oportunidad de todos los integrantes del grupo de discutir y tomar parte en la decisión, y 3.- alcanzar el número mínimo de votos requeridos para que pueda tener fuerza obligatoria la resolución.

Eso ha sido una práctica, pero debe recordarse esa regla esencial, en primer lugar la decisión final corresponde al Pleno, por lo tanto, el Pleno debe decidir trabajar con ese documento para poder discutir el asunto, aunque también puede decidir no trabajarlo, cuando decimos que la colectividad tiene que tener ante sí una cuestión clara que decidir, nos referimos sólo a los casos en los que por disposición constitucional, el órgano legislativo debe tomar una resolución, ha incorporado asuntos que no incluyen una decisión y que forman parte de lo que se conoce como la agenda política, que son cuestiones de orden nacional o de orden local, en la que los diputados o los senadores tienen interés en que se trate en la tribuna y que pueden constituir un modo informal de control público. Dentro del procedimiento parlamentario, nos estamos refiriendo a las proposiciones legislativas que son sobre leyes o decretos, y a las proposiciones no legislativas a que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Congreso, también llegan otros asuntos y es necesario distinguir entre los asuntos propiamente deliberativos, de los que se someterán a votación, de

aquellos que no lo son, son prioritarios aquellos asuntos sobre los que debe tomar una decisión se incorporan al orden del día efemérides, o una serie de temas más, que resultan trascendentes, pero que si examinamos con detalle, no se ajustan a las reglas del procedimiento parlamentario.

Sin embargo, no existe como en otras reglamentaciones, una regulación diferenciada, para los asuntos que son de mero debate, sin que se tome determinación o para los asuntos que son de decisión, se siguen las reglas del artículo 72 constitucional en lo que es aplicable y las reglas del Reglamento sobre las discusiones, aunque no necesariamente se requiere esa forma.

De ahí que en la Ley Orgánica se haya dispuesto que la Mesa Directiva podrá adoptar decisiones relacionadas con la forma del debate.

Para aclarar la situación, se debe remitir a la polémica que se sostuvo entre Bernardo Bátiz y Paoli Bolio, en relación a esa facultad, es importante para conocimiento de la Ley Orgánica, que lean con todo detalle el Diario de los Debates del 22 de junio de 1999, en donde Paoli Bolio se refería a esos debates que no son los que se refieren a decisiones parlamentarias, sino que tiene que ver con lo político, que no se tiene por que ajustar a las reglas del debate de leyes, decretos o proposiciones legislativas.

Otro elemento, es que no sólo basta que los miembros del grupo tengan una proposición clara que debatir, sino que es indispensable también que los miembros del grupo estén informados respecto de la decisión que van a tomar.

De ahí la importancia que tiene la difusión de los documentos parlamentarios, que es una condición que estén informados del asunto que van a decidir, si no se pide la validez de la decisión, es además necesario garantizar la igualdad de oportunidades para discutir y deliberar el asunto, nuestro sistema y nuestra reglamentación parlamentaria dan a todos los legisladores igualdad de derechos.

Respecto a la igualdad de derechos, hay una diferencia, que los miembros de las comisiones pueden intervenir más de una ocasión en la discusión y esto resulta lógico, porque fueron las encargadas de formular el dictamen. Es también necesario que todos concurren, en la reglamentación se señalan dos formas, una el derecho que tiene todos los diputados de concurrir a los asuntos de las comisiones a las que no pertenecen, pueden ir y discutir, lo que no pueden hacer es decidir.

Una primera instancia para participar es la propia comisión, si se les prohibiese participar o se les negase la oportunidad, entonces se tendría

que considerar que no se está respetando la regla de que todos tienen la misma oportunidad, lo que cambia en algunas reglamentaciones, es que el tiempo que tendrán para poder participar es en proporción a la fuerza que tiene su grupo o bloque parlamentario. El que tenga el treinta por ciento de la representación, equivale al treinta por ciento del tiempo, como punto de referencia la Constitución, y recurriendo al origen de la representación, a los derechos políticos y las garantías, en la igualdad de los ciudadanos no hay jerarquías, y tampoco entre los representantes, para efectos jurídicos de decidir. De ahí la regla de un ciudadano un voto, un representante un voto, no se trata de un voto ponderado para decidir las iniciativas de ley o decreto, es el principio de igualdad.

Se requiere de una votación, de una manifestación clara de voluntad, y esa manifestación se llama voto, tratándose de las decisiones parlamentarias hay distintas formas que asume el voto: nominal, económico o por cédula, lo que de cualquier forma es manifestación de la voluntad. Es el tomar después de la deliberación una decisión de un sí o un no, de un pro o un contra, consecuentemente la abstención no es un voto, quiere decir que no manifestó su voluntad, es tanto como estar ausente, formalmente, aunque un acuerdo parlamentario estableció que podría computarse.

El Reglamento dice que no hay abstenciones, porque establece la obligación de votar, así como establece la obligación de estar presente, en otros congresos como el de Yucatán, su reglamentación señala una fórmula de que se agrega a la favorable, afirmativa ficta.

Esos son los problemas que debemos considerar en lo que se refiere a las votaciones, el establecimiento de la afirmativa ficta o de la negativa ficta son necesarias para salvar la legitimidad de la votación, porque si no, estaría cuestionado el quórum de asistencia, en ese sentido, si no contarán las abstenciones, pareciera que están ausentes los legisladores y entonces habría que revisar el quórum de votación, debemos partir de una premisa, hay la obligación de los legisladores de asistir, es su responsabilidad jurídica y política.

No debe admitirse fraude, trampa o engaño en relación a los actos jurídicos que se pueden presentar, como los vicios de voluntad, ocasionan que nulifiquen la libertad de decidir. Por ejemplo, un caso hipotético, el que un grupo de legisladores fueren amenazados por la Fuerzas Armadas, para que tomen una decisión, ahí aparentemente hay voluntad, pero no es así, lo que hay es coacción, o bien también se puede hacer a través de un engaño.

Todos estos aspectos todavía no están suficientemente desarrollados, pero pueden afectar la voluntad del que toma la decisión.

La línea que da el partido no es más que una forma de orientar las decisiones, por ahí se toma la decisión por conveniencia, pero no por el ejercicio de la violencia o de la fuerza, que eso es lo que nulifica la libertad, cuando hay línea, hay elección, se asume la consecuencia.

Finalmente las decisiones no pueden contravenir las leyes, normas y decisiones de una autoridad superior, el Poder Legislativo es un poder constituido y como tal, está supeditado al principio de la supremacía constitucional y al orden de jerarquía que se establece de los distintos ordenamientos.

En relación con los tratados internacionales, que por muchos años el criterio de la Corte fue que estaban al mismo nivel jerárquico que las leyes federales, la nueva interpretación es que los tratados internacionales son norma superior, respecto de las leyes que expide el Congreso.

Conforme a nuestro sistema de ratificación de los tratados, no se requiere de un acto de aplicación del tratado, aun cuando la ley no diga que se debe al tratado, porque forma parte del orden jurídico nacional y se puede presentar el caso de que ley contrarie un tratado, en cuyo supuesto tendrá que buscarse el mecanismo para hacer prevalecer el tratado frente a la ley.

Cuando se elaboran nuestras leyes, no solamente tenemos que atender a la Constitución, tenemos que atender al tratado que se ha suscrito, en el caso del Libre Comercio, establece mecanismos para que los signantes pudieran oponerse a una medida legislativa que sea contraria a un tratado.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación.

Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo

(Sesión del 3 de septiembre de 2002,
clase 2 de 6)

EL PRIMER asunto que tenemos que analizar se refiere a la iniciativa. Utilizando el término iniciativa en forma genérica, cuando nosotros nos preguntamos acerca de la iniciativa, estamos pensando en una facultad que está atribuida a un sujeto con el objeto de activar el procedimiento parlamentario correspondiente.

Si lo vemos como concepto general, la iniciativa tiene la naturaleza de una proposición de carácter legislativo. Porque el contenido de la proposición es una ley o un decreto conteniendo adiciones, modificaciones o supresiones en el orden jurídico.

En el Reglamento hay proposiciones de carácter no legislativo y que se referirán a otro tipo de asuntos, que pueden ser cuestiones internas de las Cámaras o pueden ser asuntos de orden político que asumen la forma de un acuerdo, que se comunica a los órganos administrativos correspondientes.

Si lo vemos desde otro ángulo, la iniciativa es una facultad que se le ha otorgado a un sujeto para activar el procedimiento parlamentario correspondiente. Nos vamos a referir, para poder analizar el procedimiento, en primer lugar a las proposiciones de carácter legislativo y luego vamos a hablar de otro tipo de proposiciones.

Tenemos a la iniciativa de ley o decreto como señala el artículo 71 constitucional. En primer lugar tenemos que precisar los sujetos facultados para presentar este tipo de iniciativas, las de carácter legislativo que se refieren a leyes o decretos que tienen también carácter legislativo, como podremos examinar con posterioridad.

Dice el 71: “El derecho de iniciar leyes corresponde a: Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión y legislaturas de los Estados”. A tal disposición, tendríamos que agregar lo que señala el artículo 122 constitucional, por lo que se refiere al derecho de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de iniciar leyes.

Pareciera que el asunto resulta sencillo, pero se nos presenta una serie de cuestionamientos, cuando el artículo 71 dice “Presidente de la República”, no se está refiriendo a los órganos auxiliares del Ejecutivo, se está refiriendo al titular del Poder. Por consecuencia, un secretario de despacho o un jefe de departamento no pueden iniciar –como sí sucede en otros sistemas- el procedimiento legislativo.

La siguiente cuestión es la referida a diputados y senadores y no tenemos ninguna problemática de identificar los sujetos pero luego señala en el segundo párrafo del artículo 71: “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”.

Tenemos que aclarar a qué se está refiriendo como diputaciones de los estados, porque arriba dice legislaturas de los estados, ¿son sinónimos legislaturas y diputaciones de los estados?

Eran los diputados que pertenecían o provenían de un estado. Pero era la forma que asumía antiguamente la organización de la Gran Comisión.

Veán ustedes en el Reglamento, cómo esta integrada la Gran Comisión. Esta disposición viene de la Constitución de 1857, cuando tuvo que eliminarse al Senado y para garantizar un equilibrio entre lo federal y la representación popular, se crearon las llamadas diputaciones de los estados y era una especie de Senado al interior del Congreso General.

El artículo 72 del Reglamento Interior dice: “La Gran Comisión se compondrá, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada estado y cada territorio, y otro por el Distrito Federal”, y luego habla de los senadores diciendo cómo se designan. Cada diputación se refiere al conjunto de los diputados de una sola entidad federativa, son diputados federales provenientes del mismo estado.

La cuestión que nosotros tendríamos que despejar es si esta disposición constitucional sigue o no siendo aplicable.

Las legislaturas de los estados, como órganos colegiados, implican que tengan un acuerdo mayoritario en términos de su legislación para presentar la proposición, nuestra legislación no regula qué características debe cumplir una iniciativa proveniente de las legislaturas de los estados.

Pero atendiendo a diversas disposiciones tendremos que decir que la iniciativa, cuando menos, debe cumplir las siguientes características:

Debe ser presentada ante el órgano legislativo competente.

Debe ser firmada por el sujeto que está facultado para presentarla.

Si se presenta una iniciativa por el Presidente de la República, acompañándose del oficio del Director de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, donde dice que para los efectos constitucionales correspondientes remite la iniciativa con proyecto de tal, presenta a la consideración de tal Cámara el Presidente de la República, y no viene firmada por el Presidente de la República, carece de un requisito esencial que es que provenga del sujeto facultado.

Igual pasa con los senadores y con los diputados, a veces presentan su iniciativa, pero no viene firmada. Necesitamos recabar ese requisito para que adquiera el carácter de iniciativa. Signada por el sujeto facultado y presentada ante el órgano legislativo correspondiente. Tenemos entonces aquí una facultad y es la de las legislaturas de los estados: ¿Quién las debe firmar? Dependiendo de si se le da el tratamiento de una iniciativa local o le dan el tratamiento de una proposición en lo económico es que nosotros podemos ver en su Ley Orgánica quién debe firmarla. Hay ocasiones en que si le dan el tratamiento de iniciativa firmada por el Presidente y por el Secretario. Y si le dan el tratamiento de proposición económica, sólo por los Secretarios, según lo que señala la Ley Orgánica del Congreso.

Hay legislaturas que mandan su iniciativa acompañada de un oficio firmado por el Oficial Mayor del Congreso del Estado, la iniciativa debe venir firmada, como acuerdo, por los diputados facultados para tal efecto.

La comunicación puede ser suscrita quizá por el Oficial Mayor. La iniciativa debe constar con texto por separado y venir debidamente firmada, igual se aplicará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fijense que yo no utilicé aquí como requisito que se presente por escrito. Para nosotros resulta natural, dije venir firmada, porque se ha dado el

caso de legisladores que suben a tribuna, plantean su iniciativa, la transcribe el registro parlamentario, es decir la presenta de modo oral, y después la firma.

La costumbre ha sido que la mayoría la presenta por escrito, tendrá que presentarse en el idioma oficial, es decir, en español, además tenemos el problema de a quién se dirige, quién decide a dónde debe de ir.

La legislatura decide a quién mandar. El diputado o el presidente de la República deciden a cuál de las cámaras mandarla; si vemos el artículo 72 constitucional dice en el inciso h) que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualesquiera de las dos cámaras. Y luego señala: "...con excepción los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados". De aquí que los senadores pueden presentar iniciativas en la Cámara de Diputados, ya que todas las que versen sobre cuestiones de carácter tributario o sobre tropas, tendrán que iniciarse en la Cámara de Diputados.

No hay que confundir que el senador pudiera venir aquí y presentarla en sesión porque cada quien tiene su cámara, el procedimiento se sigue en su cámara, presenta la iniciativa y el presidente dicta el acuerdo de que se comunique a la colegisladora y entonces el texto de la iniciativa llega acompañado de la comunicación de la mesa directiva del Senado, diciendo que en sesión de tal fecha el senador fulano de tal presentó tal iniciativa relacionada con una ley tributaria o con asuntos que versan sobre reclutamiento de tropas.

No toda la materia presupuestal y tributaria puede estar a disposición de los sujetos que tienen derecho de iniciativa, porque la propia Constitución señala, como facultad exclusiva del Presidente de la República, la de iniciar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No confundamos la Ley de Ingresos con las leyes fiscales. La Ley de Ingresos es la estimación de las fuentes de financiamiento que han sido autorizadas por el Congreso, contiene el listado de las contribuciones y demás fuentes de financiamiento que van a ser utilizadas durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Por consecuencia, hace referencia también al endeudamiento que se autoriza para financiar el presupuesto. Todo cobro, sujeto al principio de anualidad, requiere que cada año se ratifique por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en tanto que las leyes fiscales regulan al hecho que se va a convertir en materia de la contribución y regulan los procedimientos que se siguen para hacer los cálculos y para cobrarlos.

La que está reservada al Ejecutivo es la Ley de Ingresos y también el Presupuesto de Egresos. No hay entonces derecho de iniciativa ni de diputados ni de senadores ni de legislaturas de los estados, ni de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Tampoco le corresponde al Secretario de Hacienda hacer proposiciones relacionadas con el presupuesto, una vez que este presupuesto ha sido ya aprobado. Esto lo analizaremos con posterioridad.

También tenemos ahora que ver el límite que la propia Constitución señala para el Presidente y los demás poderes, en cuanto a que es facultad exclusiva de los senadores y de los diputados, lo relativo a su ley orgánica.

Lo que está en cuestión es hasta dónde abarca lo relacionado con la Ley Orgánica. Dice el artículo 70: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”, el artículo 70 es producto de la reforma constitucional de 1976 que inició López Portillo.

El artículo 72 dice: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

¿Deben los debates ser materia de regulación de la Ley Orgánica? Una cuestión es la regulación del régimen interior, como se le denomina al Reglamento, y otra los procedimientos. ¿O corresponde el mismo nivel jerárquico? ¿Qué debe contener?

Veán la Ley Orgánica vigente, artículo 3º, párrafo uno: “El Congreso y las Cámaras que lo componen, tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales”.

Nosotros conocemos, para el debate, acuerdos parlamentarios, que se refieren a tiempos, que se refieren a normas de discusión. Sin embargo, dice el artículo 72 que: “...se observará el Reglamento de debates...”

No existía, sino hasta mil novecientos setenta y tantos, la Ley Orgánica del Congreso. Lo que existía es lo que conocemos como Reglamento para el Gobierno Interior, donde se regulaba la organización, pero con una tradición que yo creo que no se examinó con bastante detenimiento por los constituyentes de 1916 - 1917. Tuvieron a la vista y ustedes pueden compararlo en los debates del constituyente del 57 y en el de 17, tuvieron

a la vista el modelo de un Congreso unicameral. Y cuando se restableció el Senado, no cambiaron las demás reglas.

Y se puede notar en las normas que regulan el funcionamiento del Congreso y las relacionadas en parte con el procedimiento, que se siguen trayendo formas como si se tratase de una sola Cámara, como el caso particular de las diputaciones de los estados, como si fuera una sola Cámara.

Se ha discutido entonces si cada una debe de expedir su Reglamento de debates; si cada una debe de expedir su reglamento de cómo procesar dictámenes, por ejemplo.

La Ley anterior a ésta, señalaba que cada Cámara iba a expedir su Reglamento y la cambiaron. No hay suficiente claridad de cuáles fueron los motivos para cambiar esta regla de que cada Cámara tuviera su Reglamento. Y volvimos a un solo Reglamento. ¿Reglamento de qué? Tendría que ser Reglamento, ahora, de la Ley Orgánica. Porque si vamos al orden que señala el artículo 3° de la Ley Orgánica, es como si tuviera la facultad reglamentaria que tiene el Presidente de la República en el 89, pero sólo para efectos de su régimen interior.

Por lo que se refiere a la competencia que tiene el Congreso para legislar en materia del Distrito Federal que señala el artículo 122 constitucional en el Apartado A), fracción Primera, tendríamos entonces que llegar a la conclusión de que la Asamblea Legislativa del D. F. no tiene derecho de iniciar reformas constitucionales.

Para desentrañar esta cuestión necesitamos ir a los debates de 1996 de la Reforma Política, para saber lo que el Legislador nos quiso señalar, si lo que él quería es que en todas las materias que quedaban en el ámbito de la competencia del Congreso General, la Asamblea tendría derecho de iniciativa o por materias se refería tanto a la legislación secundaria, como a las disposiciones constitucionales.

Hay quienes sostienen que solamente se refiere a esta fracción primera del Apartado A) a legislación secundaria, Estatuto de Gobierno, legislación sobre seguridad pública y hay quienes dicen que también comprende a la Reforma Constitucional.

Tendríamos que agregar en este sentido un elemento más para terminar la parte relacionada con las iniciativas, el asunto de la llamada iniciativa popular. No está expresamente señalado en nuestra Constitución, pero no podemos olvidar que hay una disposición constitucional que otorga a los ciudadanos el derecho de petición, el artículo 8° constitucional que señala que todo ciudadano tiene derecho de formular peticiones a las

autoridades, por lo tanto, lo puede hacer a las Cámaras, puede presentar una petición en el sentido de que se haga alguna reforma o se cree alguna ley y puede presentar el texto que está sugiriendo para esto, pero no tiene derecho de iniciativa.

Para esos casos, el Reglamento nos indica lo siguiente en su artículo 61: “Toda petición de particulares, corporaciones y autoridades que no tengan derecho de iniciativa se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

En primer lugar, lo que van a dictaminar es la conveniencia de considerarla como iniciativa, el acuerdo que tomase la comisión correspondiente le daría el carácter de iniciativa y se iniciara de esta manera el procedimiento.

Es costumbre, que alguna comisión trabaje en la formulación de una iniciativa y que luego presente un proyecto diciendo: iniciativa de la comisión tal; las Comisiones no tienen derecho de iniciativa, lo tienen sus integrantes y por lo tanto en el orden del día se dice: proposición o iniciativa presentada por diputados integrantes de tal comisión, no dice presentada por la comisión tal, sino por diputados integrantes de tal comisión y debe venir firmada y aunque sean los pertenecientes a esta comisión, la iniciativa es de los diputados, las comisiones no tienen derecho de iniciativa.

Ahora nos referiremos al turno de las iniciativas, aunque no solamente existe turno de las iniciativas. El turno es una determinación de trámite, que toma un órgano de dirección de la Cámara para que el asunto con el que se da cuenta al pleno, pase a una de las Comisiones a fin de que se encarguen de procesarlo en términos de la Ley y del Reglamento.

Esta facultad compete a la Presidencia de la Mesa Directiva, según el artículo 23 párrafo 1, inciso f) de la propia Ley Orgánica.

Sin embargo, debe tomarse en consideración lo que señala el artículo 39 en su párrafo 3, de la misma Ley Orgánica: “Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional”. Y luego señala: “y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

Tenemos que partir en primer término de la consideración de las llamadas comisiones ordinarias que señala el párrafo segundo del artículo

39 que son las comisiones de dictamen legislativo, no es el caso de las comisiones especiales que no son de dictamen legislativo.

Anteriormente, cuando se enviaba a comisiones unidas, se tenía que cumplir con la condición de que hubiera quórum y el quórum no se forma por la mayoría de los integrantes de ambas comisiones, sino que, al igual que sucede con la Cámara de Diputados y la de Senadores, cuando se reúnen en Congreso General, se requiere que haya quórum en cada una de las comisiones.

Este es uno de los primeros problemas, el otro es el que se refiere a las resoluciones, aquí el quórum de cada comisión es que sea el 50 por ciento más uno, para que funcione cada comisión. Esa es una de las dificultades que tiene reunirse en comisiones unidas.

En la práctica se ponen de acuerdo, una comisión prepara el proyecto, recibe todas las observaciones y lo remite a la otra comisión y finalmente, ya que están de acuerdo, lo firman de conformidad con el requisito que establece el Reglamento de mayoría de firmas de cada una.

El otro problema que se nos presenta es el de turno con opinión y esta es una cuestión que se debe resolver en la práctica, en cuanto al tiempo que debe producirse la opinión. Y tampoco se clarifica si debe esperar la comisión dictaminadora a que surja la opinión.

En la práctica se tienen que poner de acuerdo; ahora, si es con opinión, muchas veces se presenta esta dificultad: una comisión opina, manda la opinión a la Mesa y luego la Mesa tiene que regresarla a la comisión correspondiente.

La comunicación debiera ser directa, con copia para la Mesa Directiva, que es la que está viendo que se están siguiendo los trámites.

No requiere de returnarse, de que vuelva la opinión y luego la opinión se turne, si no, tendríamos que esperar a que hubiera pleno para que se turnara y la opinión es a la comisión. Este es el otro problema que se presenta en lo que se refiere al trabajo en conjunto.

Existe la posibilidad de que se cambie de turno, de que se retorne. Hay comisiones que estiman que el asunto no es de su competencia y dirigen una comunicación a la Mesa en ese sentido y sugieren que se vaya a la comisión equis o a la que considere la Mesa, también se puede presentar otra situación, de ampliar el turno.

Otro supuesto es que en el tiempo que concede el Reglamento no se haga el dictamen y que la Secretaría pida el expediente para que se apli-

que la regla de enviar la iniciativa a otra comisión; por ejemplo, en la legislatura pasada se envió una iniciativa a la Comisión de Seguridad Social y a la Comisión de Trabajo y Previsión Social. La Comisión de Trabajo y Previsión Social no intervenía, se solicitó que se dictaminara y no intervenía; se hicieron los requerimientos correspondientes en términos de Reglamento y no intervino; se le señaló tiempo con apercibimiento de que si en ese tiempo no dictaminaba, se iba a cambiar de turno y no dictaminó. Finalmente, la Presidencia dijo: "Dictamínese exclusivamente por la Comisión de Seguridad Social". Entonces, modificó el turno a través de este procedimiento.

Otra dificultad que se ha presentado recurrentemente es cuando el turno se presenta a más de una comisión, de tal suerte que no se señala específicamente en el turno la voluntad del Presidente de la Mesa, en el sentido de que sea trabajo de comisiones unidas, sino sólo se especifica a tales y cuales comisiones.

Hay una iniciativa que fue turnada a cuatro comisiones, sin especificar que sea a comisiones unidas. La interpretación que se ha dado en las comisiones es que en primer lugar no dice comisiones unidas, por lo tanto no pueden trabajar unidas y porque tampoco se puede imaginar una reunión de 120 legisladores de diferentes comisiones discutiendo una sola iniciativa.

Sin embargo, tampoco queda muy claro si hay una comisión que debe iniciar su propio trámite para después irlo pasando, o las cuatro comisiones deben iniciar su trámite y después intercambiárselo, lo primero que debemos pensar es que hay un principio de unicidad de dictamen, no puede haber más de un dictamen sobre una iniciativa; en la práctica entonces tendrán que encontrar el método para procesarlo.

Así como sucede cuando se dicta el turno a comisiones unidas, que no puedan reunirse y una comisión se encarga en primer término de hacer el proyecto y remitirlo a la otra comisión, hacer los ajustes y finalmente cada comisión aprobarlo.

O integrar una subcomisión entre las comisiones que haga el proyecto común, que reciba todas las propuestas y que finalmente se someta a la consideración en distintas reuniones o en una sola de cada una de las comisiones.

Como no hay una especificación, desde mi punto de vista, puede adoptarse la forma que solucione el problema, ya sea una reunión conjunta o una reunión por separado; pero lo que sí resulta importante es allegarse las opiniones de todas las comisiones que están implicadas en el asunto,

para que después un proyecto no obtenga resistencias por no haber participado miembros de las otras comisiones.

El método debe ir con la idea de la unicidad del dictamen. Un dictamen puede abordar problemas penales, problemas administrativos, problemas de otro orden, como puede ser el constitucional, entonces debe verse integralmente el asunto. Por eso es necesario encontrar un método en el que tengamos la opinión de las diferentes comisiones, para poder formular un solo dictamen; pero la técnica de que cada comisión se aboque a lo propio, rompe con el criterio de unicidad; porque es un sistema.

Si están como comisiones de dictamen tienen que verlo entre todas, reuniéndose en conjunto o por separado o formando una subcomisión; esa es una cuestión que debe resolverse, para garantizar que todas las comisiones estén en posibilidades de contribuir al dictamen en el campo de su competencia.

¿Qué significa la expresión unidas? Que trabajan en conjunto para evitar esa dificultad de que no se puedan reunir, ya no se diga unidas, sino simplemente a tales comisiones. Para dejar que la forma en que trabajen sea definida por las comisiones y no obliga a que haya una reunión conjunta que es lo que quiere decir comisiones unidas.

Será necesaria una reglamentación puntual para el trabajo de las comisiones, o dejarles abiertos esquemas de posibilidades de arreglos; soy de la idea de que una iniciativa puede despertar el interés de varias comisiones y contener temas relacionados con varias comisiones, la Ley Orgánica planteó “tu no vas a dictaminar, pero sí vas a tener derecho de opinar”, para eso se generó la opinión de las comisiones, con ese propósito se hizo, pero hay comisiones que quieren participar en el dictamen, yo creo que debe buscarse una medida racional que no imposibilite el acuerdo, porque a mayor número de comisiones, mayor dificultad para encontrar el acuerdo y para reunir las condiciones que establece el Reglamento.

No se puede decir que no se tuvo oportunidad de participar, porque, incluso, aunque no se le mande a una comisión, por Reglamento todo diputado tiene derecho de ir a la comisión y manifestar su opinión, no tienen derecho de votar, ahora que lo quieren hacer como comisión, también envíen su opinión, no es necesario que se les pida.

Otra cuestión que aparece cuando se turna a varias comisiones, es que la que aparece nombrada en primer término, se le llama Comisión Dictaminadora y las demás asuman que son opinadoras únicamente, es algo que con frecuencia se oye y se practica.

Aun cuando la primera de las comisiones asuma que es la directora de todo el asunto, fue turnada para el dictamen de las comisiones, no de una sola, por lo tanto, debe cumplirse con la condición de que todas suscriban el dictamen, eso es una forma, es un entendimiento, que no necesariamente surge del turno.

¿Cuál es la tarea que tienen las comisiones cuando se les turna la iniciativa de ley o decreto? Fundamentalmente examinar el asunto y ponerlo en estado de resolución, por eso son órganos instructores y el inicio de los consensos para resolver la proposición legislativa que se ha formulado debe presentar el asunto que se va a sujetar a discusión y votación, esto implica la formulación del dictamen que es el examen del fondo y forma de la proposición. Examinamos el fondo, el problema social, económico, político, histórico que se va a resolver y ésta es una cuestión de política legislativa. Valoramos el problema, percibimos cómo está y adoptamos una decisión que va a revestir una determinada formalidad y la formalidad en ese sentido es la técnica legislativa que se sigue para formular el dictamen y el proyecto de decreto.

Es importante que partamos de la premisa de que el examen del problema de fondo requiere de información, que es consustancial a la tarea de dictaminar, allegarse información.

De ahí que las comisiones tengan la facultad de dirigirse a las dependencias del Ejecutivo para pedir información relacionada con el asunto que están dictaminando.

El Ejecutivo debe saber, porque él es el que aplica las políticas públicas, infórmame cómo está la situación de la política de salud en este terreno, cuáles son los resultados del programa, cuáles son las dificultades, por qué esta norma se tiene que cambiar.

La necesidad de información posibilita los llamados foros o consultas, el fondo requiere de dos exámenes: uno es el examen correspondiente a la ciencia que tiene que ver con el problema, economía, política; y el otro, es el examen de constitucionalidad, porque tiene que examinarse si el órgano que va a resolver, es en este caso el Congreso General, es competente.

Y segundo, si la solución que se formula no va en contra de la Constitución, en ese sentido analizan con detalle, y esto se da en los debates, los pro y los contra, no tienen que ver muchas veces con lo jurídico, tienen que ver con la medida que se va a adoptar, porque tal es el fondo de la decisión legislativa.

Puede ser que tenga defectos la solución, pero que no estén en desacuerdo respecto de la solución, que no esté adecuadamente formulada la

propuesta normativa, pero que el fondo de la propuesta sea compartida por todos.

Esta parte es substancial, porque es la que destraba los problemas de entendimiento y es sobre la que versa la esencia del dictamen.

Bien, por lo que respecta a la forma de la proposición, vean en el reglamento lo que dice el artículo 87: “Toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia”, luego señala al final, “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”.

Nos estamos refiriendo a la presentación, deberá, dice, contener una parte en la que se expresen las razones en que se funde. Esto es, las consideraciones que haga la comisión respecto de la iniciativa y respecto de la decisión que toma sobre la iniciativa, puede ser desechada, puede aprobarla en sus términos, puede ser modificada, adicionada y finalmente, sugerir la aprobación con los cambios que le ha hecho.

Lo que es importante, es que en el propio dictamen se reflejen las razones de por qué le hace cambios o por qué le hace adiciones.

Hay ocasiones en que llega una iniciativa con una determinada intención y se advierte que por ahí no va el problema y se modifica, terminando con una cara distinta a la que tuvo inicialmente. Pero eso es parte de la facultad que se tiene de examinar.

El otro elemento que tiene aquí señalado, es el artículo 88 que dice: “Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito”.

Nos indica el artículo que para que haya dictamen se requiere la firma positiva de la mayoría de los integrantes de la comisión.

Ya tenemos 3 condiciones. Una, que haya una parte expositiva; dos, que concluya con proposiciones claras y sencillas, que se sujeten a votación, en este caso el proyecto de ley o decreto; y tres, que tenga la firma favorable de los integrantes de la comisión.

Estos requisitos los debe cumplir para presentarse como dictamen. Si no alcanza esa mayoría no es dictamen, si no concluye con las proposiciones claras y sencillas que deban sujetarse a votación no es dictamen, pero también puede presentarse que no comprenda todos los aspectos que

sean convenientes para explicar las modificaciones o cambios a las iniciativas originales.

Esto sí es importante y se puede salvar en la propia discusión, diciendo: “La comisión cuando fundamentó el dictamen estimó este cambio, por estas o aquellas razones”. Creyó conveniente quitarle la palabra fundamentales por básicos, por ejemplo, y explicar por qué ha hecho un cambio terminológico en el proyecto, ahí se puede, en la fundamentación del dictamen, corregir la parte de las motivaciones, de las consideraciones que tuvo la comisión para esos cambios, pero lo conveniente es que consten en el texto del dictamen.

En relación con el dictamen, es necesario que aborde las iniciativas que tengan que ver con el mismo problema, se requiere un solo dictamen para resolverlo, se tiene que argumentar por qué algunas soluciones no son aceptables y por qué otras sí lo son y darlas por concluidas en el mismo dictamen.

Hay quienes sostienen que cuando la solución que propone el dictamen es en relación con una sola de las proposiciones excluyendo a las demás, se señale como parte de los resolutivos, que quedan desechadas las otras iniciativas, argumentando por qué deben de quedar desechadas y esto es importante por lo siguiente: porque es facultad del Pleno de cada Cámara desechar, no es facultad de las comisiones, es facultad del Pleno desechar, ésa es mi opinión.

Por eso el dictamen puede ser favorable o desfavorable, en el sentido de aprobar o en el sentido de no aprobar. La decisión de sí se toma o no en consideración, sólo corresponde al que tiene la facultad de decidir, y el que tiene la facultad de decidir es el Pleno; el trabajo de las comisiones es un trabajo preparatorio, es un trabajo instrumental que puede ser aceptado por el Pleno, pero tiene esa naturaleza, simplemente auxilia, prepara lo que el Pleno va a decidir, por eso es que estos asuntos en los que se desecha una iniciativa, podrían pasar a Pleno y de ahí se nos presentaría el problema de saber, si frente a este dictamen que propone el desechamiento se formularía otro particular y cuál sería el procedimiento de discusión.

No se puede inferir que si no lo firman es en contra, lo que sí puede quedar claro es que si lo firman sin ninguna reserva, es a favor, lo que se acostumbra por algunas comisiones es poner la fila y señalar el sentido en que se firma: a favor o en contra.

Los puntos de acuerdo no pueden versar sobre modificaciones de ley o decreto. Si un punto de acuerdo versa sobre una modificación de ley o decreto, está asumiendo una forma incorrecta, por ejemplo, hay comuni-

caciones que llegan de las legislaturas de los estados diciendo que nos proponen que se modifique tal. Usan una forma incorrecta, porque además las proposiciones están reservadas a los legisladores federales, no a las legislaturas locales; éstas sólo pueden presentar iniciativas, entonces si quieren que se modifique ese artículo, tienen que presentar la iniciativa.

Los únicos que pueden iniciar proposiciones son los legisladores en términos del 58 y 59 del Reglamento, para que se resuelvan, son los únicos.

De ahí que si una legislatura nos viene con una recomendación, pues nos daremos por enterados, pero no lo vamos a dictaminar, porque no tienen derecho de iniciativa sobre proposiciones, o podemos hacer referencia en el dictamen, o le contestamos diciendo de que están estudiándose los asuntos, y ya.

Si se manda a una comisión para su conocimiento, la comisión manda el aviso; se le avisa a la legislatura que en reunión de tal fecha se turnó este asunto a la comisión tal para su conocimiento, se le manda el acuse de recibo por la Mesa Directiva. Ya después sobre el fondo del asunto le contestará la comisión.

Los diputados no excitan, solicitan que se excite, quien excita es la Presidencia de la Mesa Directiva.

Lo que sucede es que se ha acostumbrado al señalar en el orden del día, que dice excitativas, y sube a tribuna y vuelve a remarcar lo que decía su iniciativa y a señalar que no se ha dictaminado, que ya terminó el plazo, que no hay dictamen, pero esa forma de abordar el asunto ha sido una práctica, es la presentación de la solicitud o el requerimiento; la Mesa tiene que estimar si resulta procedente o no.

De igual manera, una legislatura puede enviar una comunicación diciendo que en tal fecha envió y que sabe que se turnó a esta comisión y que ya se ha vencido el plazo, por lo que solicita a la Presidencia de la Mesa, que excite a la comisión correspondiente a que formule el dictamen, porque en el derecho de iniciar está el derecho de obtener una solución, de perseguir la decisión, de alcanzar la conclusión del procedimiento, si no qué derecho es, es como la acción en el procedimiento judicial, activar la jurisdicción, es decir, activar el procedimiento legislativo y obtener una resolución. Llevar a cabo todas las acciones necesarias para obtener la resolución es parte del derecho de iniciativa.

Por lo tanto, una legislatura puede enviar una comunicación pidiéndole a la Mesa que excite a la comisión para que formule el dictamen.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación.

Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo

(Sesión del 5 de septiembre de 2002,
clase 3 de 6)

ANALIZANDO LAS diferentes etapas del procedimiento legislativo federal es necesario hacer algunas precisiones relacionadas con el trabajo de las comisiones en relación a su dictamen.

Independientemente de que pueden consultar a especialistas en la materia, ya sea en una reunión, en un foro o pueden hacer un llamado para que grupos de interés social acudan a exponer su punto de vista, tienen la facultad las comisiones de solicitar información sobre el asunto que están dictaminando, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la reserva de que existe información que se considere reservada. Por ejemplo, en términos de las disposiciones fiscales y bancarias, hay información que queda en reserva de las autoridades hacendarias o bancarias y que por ley se consideran reservadas, en tales casos existe un límite a esa facultad de pedir información.

No pueden pedir la información en lo individual los integrantes de las comisiones, se requiere que la solicite el Presidente de la comisión, previo acuerdo de la comisión, en lo individual los integrantes podrán solicitar quizás a alguna autoridad que les proporcione información, pero ésta podrá negarse si es que no existe el acuerdo de la mayoría de los integrantes de la comisión.

En otros sistemas, los miembros de los parlamentos tienen el derecho individual de pedir información y los encargados del Ejecutivo están obli-

gados a proporcionársela. En el supuesto de que la dependencia no entregare la información, con la oportunidad debida o sea remisa en entregar la información, podrán entonces las comisiones dirigirse directamente al Ejecutivo, al Presidente de la República y en su caso también podrán iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del funcionario que no está atendiendo la solicitud.

En términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación, constituye un enlace institucional entre las Cámaras del Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobiernos de las entidades federativas, pero no es el único enlace, en primer término no se debe de entender como la obligatoriedad de cursar todos los asuntos por medio de la Secretaría de Gobernación, dado que por disposición constitucional, las comisiones tienen la posibilidad de comunicarse con el Ejecutivo por sí mismas, tampoco que ésta se formule por medio de la Presidencia de la Mesa Directiva.

El Presidente de la Mesa Directiva de la comisión puede suscribir el documento y dirigirlo a la dependencia que deba atender esta situación, no obliga en ese sentido al Poder Legislativo, el que existan oficinas de enlace que tengan cada una de las dependencias para que sean éstas las que se encarguen de atender los asuntos que les planteen los legisladores o en su caso las comisiones, porque éstas por sí mismas pueden establecer la comunicación con el Ejecutivo, pero además, cada una de las dependencias o entidades de la administración Pública Federal debe actuar conforme a su competencia, de tal modo que el Reglamento Interno de cada dependencia, señalará quién es el encargado de resolver el asunto o de entregar la información que se requiere por parte de una comisión.

Lo que señala el artículo 77 constitucional en su fracción II, es que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, comunicarse con la colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones en su seno, esta es la relación que se establece entonces entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las comisiones de la Cámara de Diputados. No hay un tiempo determinado para que estas contesten, incluso si se le da el tratamiento de una petición en términos del artículo 8º constitucional, tendría que acudirse a la jurisprudencia que señala que un tiempo razonable, son quince días.

Puede dirigirse a dependencias de la Administración Pública Federal, pero no se señalan los entes autónomos ni el Poder Judicial.

Las comisiones por medio de su presidente, podrán pedir cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, dice el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos. No sé si es aplicable ese artículo para solicitarle información, por ejemplo, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o al Instituto Federal Electoral o al Banco de México.

Hablábamos de que es una necesidad que presenta la actividad de dictamen, el contar con información, entonces, la información puede estar en alguna dependencia o en alguna oficina del Ejecutivo, o puede estar ubicada en algún ente que por orden constitucional tenga autonomía, como también se puede presentar el caso de que se halle en archivos de la propia Cámara o que se encuentre en archivos del Poder Judicial.

La única cuestión que nosotros debemos observar en ese sentido, es que la ley pudiese señalar casos en que hay reserva de la información, que se considere conveniente por la confidencialidad.

Por ejemplo, en el caso particular del Poder Judicial, se señala que los expedientes en trámite, hasta que no causen estado, se considerarán como información que no está disponible a consulta, incluso se señala que dichos expedientes relacionados con los asuntos judiciales pudieran estar en reserva hasta por doce años, no obstante que ya hayan sido concluidos.

Lo que resulta pertinente es que tal información sea requerida, precisa y necesaria para atender un asunto que se le hubiere encomendado a la comisión, no necesariamente es un asunto específico, porque no exclusivamente las comisiones requieren la información en términos de dictaminar una iniciativa, sino también requieren información sobre el ramo correspondiente, para poder estar en aptitud de conocer la problemática del ramo.

Por lo que se refiere a la cuestión de que si se le puede solicitar a la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo al Consejo de la Judicatura, información, no estriba el problema en lo que algunos argumentan de la llamada independencia o autonomía que tiene el Poder Judicial, porque si para poder determinar el gasto que se le debe adjudicar a la Corte y al Poder Judicial en su conjunto, se requieren conocer algunos aspectos de cómo se llevó a cabo ese gasto, debe de proporcionarse la información.

No es que se les esté pidiendo cuentas, se está pidiendo que se allegue información para saber cuál es la problemática de gasto que pudiera tener la Corte o el Consejo de la Judicatura, para conocer algunos aspectos que le permitan evaluar si la petición presupuestal que se hace vía el Ejecutivo, resulta o no resulta pertinente.

Además de poder solicitar información, las comisiones pueden, previo el acuerdo del Pleno de la Cámara, celebrar una reunión con alguno de los

funcionarios a que se refiere al artículo 93 constitucional, a la que se le denomina comparecencia, "Cualesquiera de las Cámaras, podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

Aquí no se refiere a las comisiones, se refiere a las Cámaras, de tal forma que la comparecencia, en sentido estricto, requiere de un acuerdo del Pleno. Y la comparecencia podrá llevarse a cabo, en el Pleno de la propia Cámara o en comisión o comisiones de la respectiva Cámara, aunque también podrá presentarse el supuesto, de que se diera en conferencia de comisiones tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, pero se requeriría en acuerdo de las dos Cámaras.

No obstante, el Reglamento dispone, en el artículo 90, otra forma de reunirse con los servidores públicos, es una conferencia con funcionarios, ésta si puede ser acordada por las comisiones, no requiere del voto del Pleno, es una entrevista, es una reunión que conviene entre la comisión y el funcionario, sólo que en el caso particular de la Cámara de Diputados, por intermedio de la Presidencia de la Mesa Directiva y la Secretaría de Gobernación.

Existe un acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que señala que cuando se hace venir a un funcionario a las instalaciones de la Cámara, debe comunicarse el acuerdo de la comisión a la Presidencia, para que ésta comunique tal determinación a la Secretaría de Gobernación, porque en este sentido la relación institucional de la Cámara con el Ejecutivo, según la Ley Orgánica, es responsabilidad de la Presidencia de la Mesa Directiva.

El propósito de la conferencia entre comisiones, que no son comisiones unidas, es poder desarrollar una discusión común de un asunto que pasará a la otra Cámara, como una cuestión de revisión, después de que la de origen hubiese dictaminado.

Un ejemplo de ese tipo de reuniones en lo que se refiere a las telecomunicaciones, fue que una comisión del Senado trabajó con una comisión de la Cámara con el propósito de estudiar cuál es el marco vigente de las telecomunicaciones en México y generar un proyecto que se presentaría como iniciativa para que con posterioridad pudiera ser procesado en el Senado y también en la Cámara de Diputados.

Dicho mecanismo es básico debido a que nuestro sistema bicameral, obliga a tener constante comunicación con la colegisladora y es necesario evitar en términos del artículo 72 constitucional, los desacuerdos que existan en la Cámara revisora con lo que se ha decidido en la Cámara de origen.

La conferencia de comisiones sólo posibilita el intercambio de puntos de vista, lo cual no necesariamente garantiza que la que va a ser revisora esté de acuerdo con lo que ha hecho la Cámara de origen, pero sí posibilita que se vaya trabajando desde el principio el acuerdo y se tenga la información sobre el asunto que se está dictaminando.

El otro mecanismo que pueden seguir por parte de las comisiones para trabajar los asuntos que son bilaterales, aquellos asuntos que son comunes a las dos Cámaras, en la Ley Orgánica por lo que se refiere al Senado, en el artículo 93 en su párrafo único, las reuniones de las comisiones podrán ser públicas. ¿Qué se quiere decir? Que se requiere el acuerdo de la comisión para que la reunión se dé a conocer al público, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que pueden aportar conocimientos y experiencia sobre el asunto de que se trate, aquí sí se está regulando en la Ley Orgánica un mecanismo de acercarse la opinión de grupos interesados en el asunto.

En Cámara de Diputados no tenemos una disposición expresa, pero bastaría el acuerdo de una comisión para organizar este tipo de reuniones y poder así captar el punto de vista que tengan los especialistas o los grupos interesados en el asunto.

Eso es por lo que se refiere a los mecanismos, independientemente de que para su labor de dictamen las comisiones cuentan con el apoyo de los servicios internos de información y de análisis y asesoría, además de que los propios legisladores y los grupos parlamentarios tengan sus equipos de asesoría.

Una vez producido el dictamen, debe pasar a la Mesa Directiva para que se considere su incorporación en alguna de las sesiones del periodo. Pero puede darse el caso de que alguno de los legisladores presente lo que se conoce como voto particular.

No debe confundirse con un posicionamiento de un legislador o de un grupo parlamentario que esté en desacuerdo con el dictamen, el voto particular es un dictamen alterno, es el dictamen de la minoría y que puede haber más de un dictamen de minoría. Si no tuviera la naturaleza de un dictamen, carecería de sentido la disposición reglamentaria que señala

que en caso de que hubiese sido rechazado en lo general el dictamen, se podrá poner a consideración el voto particular.

El artículo correspondiente dice "disienta del dictamen", en principio, debiéramos entender que está en contra en lo general, no en lo particular, sin embargo se han presentado consideraciones de que estén en contra sólo de una parte del dictamen, no de un artículo en específico sino de una parte, es decir, consideraciones genéricas de una parte del dictamen, se ha presentado este supuesto, lo cual resultaría también contradictorio, porque si lo que se quiere es modificar una parte, el mecanismo más adecuado será presentar las modificaciones correspondientes en el Pleno, porque el dictamen en este sentido pudiera considerarse como el voto particular de la totalidad del dictamen, pero se ha presentado y se le ha dado el tratamiento de voto.

El voto particular no está a discusión de la comisión, el voto particular está a discusión del Pleno, en el supuesto de que el dictamen no sea aprobado y en el supuesto de que el Pleno no acuerde que el dictamen se regrese a comisión, porque si acuerda el Pleno que el dictamen se regrese a comisión, no se puede discutir el voto particular.

Si el dictamen vuelve a comisión, no se discute el voto particular, si el dictamen no vuelve a comisión, se discute el voto particular, si el dictamen es aprobado en lo general, ya no se discute el voto particular.

El voto particular debe presentarse con anticipación, antes de que se ponga el dictamen a discusión, porque si ya fue votado un dictamen en lo general de manera positiva, no tiene sentido ningún voto particular, porque ya no se va a discutir, será quizá un asunto testimonial, de que el criterio de alguien de cómo debió haberse resuelto el asunto, pero debe con anticipación hacerse llegar para que sea considerado.

Dictamen y voto particular se presentan a la Mesa Directiva, para que ésta lo agende en el orden del día y se siga un mecanismo que regula el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, para la discusión de los dictámenes, se señala que hay dos momentos, a excepción de que el proyecto que contiene el dictamen, conste de un solo artículo, pero deberá haber una votación en lo general, una discusión y votación en lo particular.

También se señala en el Reglamento, que debe haber una primera lectura y después una segunda lectura.

La fracción cuarta del artículo 30 del Reglamento dice, refiriéndose al orden del día: "Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deban sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión", el

fundamento reglamentario de la primera lectura nos está diciendo, todos los dictámenes que consulten proyecto de ley o decreto, deben sufrir una primera lectura antes de la fecha señalada para su discusión.

La parte de las discusiones en el propio Reglamento, el artículo 95 señala que llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa -cosa que ya no se práctica -, proposición u oficio que la hubiere provocado y después, el dictamen de la comisión a cuyo examen se remitió y el voto particular, si lo hubiere.

Nos está diciendo que en un principio se presentaría una lectura de la iniciativa que dio origen al dictamen, una lectura del dictamen y si lo hubiere, una lectura del voto particular.

¿Qué sentido tenía o qué sentido tiene eso de la primera o de la segunda lectura?

El debate implica discusiones e implica deliberaciones, implica confrontar las ideas antes de llegar también al momento de la discusión, entonces se da una discusión previa.

Los grupos parlamentarios dan una discusión previa antes de llegar al Pleno, diseñan estrategias, discuten entre ellos y después discuten con los pertenecientes a otros grupos fuera de la sesión, y finalmente deliberan.

El que se fijara la práctica de la primera y segunda lectura, no era tanto por la lectura, sino por el espacio de tiempo que habría entre la primera y la segunda lectura, para que hubiera tiempo de analizar el problema.

Estaba regulado este asunto en la Constitución del 57, había hasta una tercera lectura, y sobre todo se pensaba que era necesario mantener una serenidad en el análisis del asunto.

En la Constitución del 57, antes del restablecimiento del Senado, también se sometía el asunto a una votación de las diputaciones, con la independencia de la votación general que se presentaba al Pleno.

Hoy ese mecanismo, ya no está regulado constitucionalmente y se ha venido trayendo desde los reglamentos anteriores, incluyendo el Reglamento de las Cortes de Cádiz, desde ahí el asunto de la primera y segunda lectura.

Hoy se podría adoptar una forma distinta, la Legislatura LVII decía que los dictámenes, debieran publicarse con x tiempo de anticipación, la publicación hacía el efecto de primera lectura, y luego se ponía a consideración, cómo había sido publicado con x tiempo de anticipación se solicitaba

a la Asamblea autorización para la dispensa de la segunda lectura y se ponía a discusión en lo inmediato.

Hay dos momentos de la discusión, una vez que se ha agendado el dictamen para su discusión hay una discusión en lo general y otra en lo particular.

La discusión en lo general tiene como propósito ver si el proyecto en su conjunto resulta o no resulta aceptable, no se está viendo una parte del problema, se está viendo el planteamiento general, de ahí que en los debates la discusión en lo general versa, por lo regular, en torno de los planteamientos de fondo de la política legislativa que está contenida en el dictamen.

En cambio, la discusión en lo particular, implica la reserva de uno o de varios de los artículos del proyecto, y resultaría un contrasentido, porque se reservarían todos los artículos del proyecto porque ya no podría haber votación en lo general, porque la votación en lo general tiene como propósito ver si hay una aceptación de principio con cambios que pudieran hacerse a algunas partes del proyecto de ley o de decreto.

El actual acuerdo parlamentario, señala en su artículo decimoprimer: "En la discusión en lo general de un dictamen, podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por grupo parlamentario en un tiempo no mayor de 10 minutos" y luego dice: "En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior, pudiendo la Mesa Directiva en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, acordar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral dos, inciso d), de la Ley Orgánica".

Pudiera presentarse entonces en esta votación en lo general la siguiente secuela, una primera lectura o en su caso la dispensa de la lectura y someterse inmediatamente a discusión.

Segundo, puede darse el caso de una intervención por parte de la comisión para fundamentar el dictamen.

Puede darse el caso, también, de un posicionamiento de grupo parlamentario hasta por 10 minutos, y luego, pasar a la lista de pro y contra en lo general, dentro de la cual se pueden presentar los supuestos de intervenciones para hechos y para alusiones personales y finalmente, después de la ronda correspondiente, que pueden ser hasta dos, preguntándose en su caso al Pleno si el asunto está suficientemente discutido, irse a la votación en lo general, pudiéndose también presentar en la secuela de esta sesión, el supuesto de la moción suspensiva.

También debemos considerar un privilegio de la comisión, para intervenir en los debates, este privilegio consiste en poder intervenir más de una vez en la discusión, porque fueron los encargados de elaborar el documento, son los que conocen la discusión que hubo al interior de la comisión y los que pudieran ilustrar, informar de por qué llegaron a esas consideraciones, entonces necesitan tener mayor oportunidad de hacer uso de la tribuna.

En el Reglamento también se encuentra algo que hace un buen tiempo no se practica y quien sabe si hoy lo dejaran practicar, que en esta discusión también podrían intervenir los encargados del Ejecutivo.

En el Reglamento, el artículo 126 señala que cuando los secretarios de despacho, y demás funcionarios que menciona el artículo 53 del Reglamento, fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado.

Para los efectos del artículo anterior, pasará oportunamente por las secretarías de ambas cámaras a la secretaria o dependencia correspondiente noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tengan relación con ella, especificando los días señalados para la discusión.

Antes de comenzar la discusión, podrán los funcionarios señalados en el artículo 53 del Reglamento, informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuántos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretende sostener.

Cuando un Secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 se presenten a alguna de las cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva en seguida al Secretario de Estado o funcionario, o compareciente, para que conteste o informe sobre el asunto a debate y, posteriormente, a los que la soliciten en el orden establecido en los artículos precedentes. Esta es una disposición de precedente o corte de un sistema parlamentario.

Eso tiene que ver con el mecanismo de cómo quedó regulado el veto a las decisiones del Congreso, comparando las normas que regulan el procedimiento actual con las de la Constitución de 1857, es obvio que cuando había observaciones del Ejecutivo no era hasta el final, sino en el curso de la discusión.

Para hacer valer esa posibilidad de hacer las observaciones y de que se enteraran los legisladores de en qué consistía la observación, era necesario que fueran a decirles los encargados del ramo por qué razones eran

esas observaciones, para que con posterioridad se verificará la votación, si había observaciones, entonces la votación tenía que ser calificada, y lo que ahora se exige a, antes se pedía *a priori*.

La virtud del proceso legislativo es que es un proceso de co-decisión y de relación entre la parte operativa y la parte diseñadora, es decir entre el Legislativo y el Ejecutivo, sí resulta pertinente que estén en comunicación, sí resulta pertinente que los encargados de un ramo determinado pudieran informar sobre el asunto.

Lo que sucede es que se hace la valoración de la conveniencia política de la asistencia o no de un determinado secretario o encargado de despacho, porque eso abre, ya no sólo un debate entre los legisladores en lo individual o como grupo, sino entre la Cámara y el Ejecutivo, es otro tipo de debate.

La cuestión, según nuestras actuales disposiciones constitucionales, los encargados del despacho pueden concurrir a las discusiones cuando lo consideren conveniente o sólo cuando los llame la Cámara correspondiente.

Constituye una intromisión del otro poder mandar oficiosamente a sus auxiliares en el despacho de un ramo, a los debates del Congreso, para debatir con los congresistas o se deriva del diseño del proceso legislativo, que también el Ejecutivo pueda tener voz durante los debates.

Entonces tenemos esta situación que está prevista en el Reglamento, que no se practica del todo, pero que sería de preguntarse si es o no acorde con el diseño constitucional, porque a final de cuentas, la decisión legislativa no es una decisión exclusivamente de la Cámara, hay una intervención, pero antes según la Constitución de 1857, la observación que se hacía a los asuntos que tenían dictaminados, obligaba a una mayor votación para salvar el escollo de la observación y a que hubiera la posibilidad de que un representante del Ejecutivo viniese a exponer.

Siguiente cuestión, se da el caso de que haya un entendimiento entre los grupos parlamentarios, estar de acuerdo y posicionarse, en ese caso se consultará a la Asamblea si alguien se inscribe a favor o en contra y si no lo hay, se consultará si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general. Se consultará si hay reserva de artículos, si hay reserva se ordenará la votación en lo general, con la consideración de que con los artículos no reservados también se va a proceder a hacer votación en lo particular.

Se vota el proyecto en lo general, como proyecto y se vota en lo particular en el mismo acto, los artículos no reservados.

De tal manera que en la segunda parte del debate, ya no es posible revertir la aprobación general que se le ha dado al dictamen. En lo que se refiere a la votación el lo general el Reglamento en el artículo 117 dice: "Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y si es aprobado se discutirán enseguida los artículos en particular", sólo los reservados.

En caso contrario, que no fuere aprobado en votación económica se preguntará si vuelve o no todo el proyecto a la comisión, si la resolución fuere afirmativa, volverá en efecto para que lo reforme, más si fuere negativa se tendrá por desechado, lo cual implica en términos constitucionales, que no se volverá a presentar el mismo proyecto en el tiempo que señala la Constitución.

Asimismo, el artículo 119 del Reglamento, dice: "Si desechado un proyecto en su totalidad o alguno de los artículos y hubiera voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiera comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la comisión".

Tomando como referencia una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, respecto del desechamiento del dictamen, a veces se ha hecho uso de la moción suspensiva para detener la discusión y hubo una ocasión en la cual hecha la moción suspensiva se dictó un trámite para que se devolviera a la comisión el dictamen, con el objeto de que lo reformara, lo cual no es correcto, porque solamente el Pleno tiene la facultad de decir la suerte del dictamen en el fondo. Entonces lo que hace la suspensión, es congelar la discusión exclusivamente y continuarla, se entiende en el estado en que quedó en otra sesión.

El artículo 7° del acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, señalaba que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, acordará la inclusión en el orden del día de los dictámenes señalados, para discutirse en alguna de las sesiones que se lleven a cabo dentro de los 7 días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido, con base en los trabajos conforme al tercer párrafo del artículo 2° de este acuerdo, o sea se le fijaba un tiempo para que se procesara su discusión.

Ese es un asunto que ha quedado ya otra vez en el vacío, en el momento en que se volvió a las normas del Reglamento y a las disposiciones de la Ley en que la Mesa Directiva podrá definir formas del debate.

Respecto de los tiempos, en el capítulo de las discusiones, el artículo 103 del Reglamento señala que los discursos de los individuos de las cámaras, sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora sin

permiso de la Cámara. Por eso, algunos legisladores pelean 30 minutos para discutir, lo cual era racional en cámaras más pequeñas, pero en una cámara con tantos legisladores, 30 minutos son muchos. ¿Cómo solucionar esto?

En la Ley Orgánica se señala que le corresponde a la Mesa Directiva determinar durante las sesiones, las formas que pueden adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios, al respecto el acuerdo en comento dice: "En la discusión en lo general de un dictamen, podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición, un orador por grupo parlamentario en un tiempo no mayor de 10 minutos, en todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento, pudiendo la Mesa Directiva en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, acordar los términos del debate, en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20 numeral, 2 inciso d), de la Ley Orgánica".

Otra es la disposición de la Ley Orgánica relacionada con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el artículo 38 numeral 1 párrafo 1 inciso a), dice que es atribución de la Conferencia establecer al final las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.

El artículo 20, en relación con el 38, fue reservado en la discusión del dictamen correspondiente, la reserva fue hecha por el diputado Bernardo Bátiz Vázquez, en ese momento el dictamen refería como artículo 21 y el que ahora conocemos como 30.

Tal fue su razonamiento: "A mi me parece que esto es un contrasentido, en una correcta legislación parlamentaria, no puede quedar a criterio de la Mesa Directiva las formas del debate, discusiones y deliberaciones, eso es motivo de un reglamento y eventualmente de un acuerdo parlamentario del Pleno, no puede quedar al arbitrio de la Mesa establecer las formalidades de los debates, al momento de irse a dar el debate. No puede ser que exista una regla previa y que sea en el momento del debate, cuando la gente diga cuál va a ser la forma como se va a debatir, la cuestión y quede además una facultad discrecional, que no me parece aceptable" y entonces propuso una redacción diciendo que es facultad de la Mesa Directiva, aplicar durante las sesiones las disposiciones reglamentarias o los acuerdos del Pleno que regulen los debates, discusiones y deliberaciones.

Por otra parte, en pro la posición del diputado Francisco Paoli Bolio, al respecto señaló: "Queremos señalar en esta ocasión, que una de las prioridades que se buscaron al establecer una Mesa Directiva con fuerza, capacidad y decisión, era que pudiera ir dotando a la Cámara de una ver-

dadera autoridad, que además está dada en el arranque con la elección que se hace, habiendo obtenido necesariamente dos terceras partes de los votos de que se trata de escoger a las mejores diputadas y diputados con experiencia, para ir modelando y modulando las necesidades de las sesiones y desde luego también la planeación a que se refiere el artículo 39".

En la Constitución el artículo 72 se refiere a lo siguiente: "Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y en las votaciones".

Aquí la cuestión es saber si conforme a nuestra ley y conforme a la Constitución existe o no una facultad reguladora de la Mesa en relación con los debates, cambiamos a Ley Orgánica, aunque sigue conservando el Reglamento Interior desde el punto de vista técnico, existe la posibilidad de que el Reglamento señalara que en el transcurso de la sesión o durante la sesión podría convenir la Mesa con los grupos parlamentarios, que es algo así como la Conferencia ampliada, lo relacionado con tiempos, porque así como puede fijar la regla el reglamento, puede fijar la regla de que será tantos minutos para cada intervención, lo mismo podría el Reglamento fijar la regla de que al inicio de la discusión la Mesa dará a conocer los tiempos y modos de proceder en el debate.

Se tendría que preservar en una decisión de esa naturaleza, esencialmente el principio de que todos tuvieran la oportunidad de debatir en igualdad de condiciones. Sería contrario a la naturaleza del parlamento que alguien no pudiera expresar su punto de vista, su disenso con el dictamen si son 10, 15 ó 5 minutos.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación.

Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo

(Sesión del 10 de septiembre de 2002,
clase 4 de 6)

HABLAREMOS DEL tema correspondiente a la discusión de los dictámenes, que se lleva a cabo en dos momentos, en lo general y en lo particular.

Cuando el proyecto consta de un solo artículo, la discusión se lleva a cabo en un solo momento en lo general y en lo particular, en el Reglamento sólo hay dos disposiciones que señalan la forma de proceder en la discusión de los dictámenes, con posterioridad a través de los acuerdos parlamentarios o en las prácticas parlamentarias, se ha introducido la intervención en representación, a nombre, de los grupos parlamentarios.

La fundamentación del dictamen, según lo señala el Reglamento en el artículo 108 que dice: "Siempre que al principio de una discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora, deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario, acto continuo seguirá el debate", lo que esta señalando este artículo es que la comisión sólo interviene para explicar cómo se llevó a cabo la dictaminación, qué consideraciones tuvo para dictaminar en el sentido en que dictaminó, pero no está en la lógica de entrar al debate, porque es la comisión la que propuso el proyecto, y actúa siempre y cuando se le pida.

También debemos considerar lo que señala el artículo 96, después de que habla de la lectura correspondiente, dice: "El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión".

Aquí pueden presentarse varios supuestos, como el que señala el artículo 121 del Reglamento: "Cuando nadie pida la palabra en contra de un dictamen, uno de los individuos de la comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho, se procederá a la votación". Pero también puede suceder que sólo se inscriban en pro, en cuyo caso se aplica el artículo 122 del Reglamento: "Cuando sólo se pidiera la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la Cámara", limita el número de oradores a dos.

Otro supuesto, el que sólo se inscriban en contra, en cuyo caso aplicaremos el artículo 123 del Reglamento: "Cuando sólo se pidiera la palabra en contra, hablarán todos la que la tuvieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discutido". Porque la finalidad de la discusión es aportar a los integrantes de la Asamblea los elementos en pro o en contra que consideren necesarios para deliberar y finalmente tomar una determinación.

También se solicita el uso de la palabra para rectificación de hechos o para realizar alusiones personales, tales figuras se encuentran en el artículo 102 que nos indica: "Los individuos de la Cámara, aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra por más de cinco minutos".

Se ha señalado y así se practica, que frente a las rectificaciones de hechos, tienen preferencia las alusiones, no existe una razón, quizá sea para resguardar en lo inmediato una situación que tiene que ver con la persona que fue aludida. Por su parte, la rectificación de hechos es eso precisamente, es rectificar respecto de lo que ha afirmado el orador que estuvo inmediatamente en tribuna y que es necesario aclarar y las alusiones personales pretenden contestar por lo que se haya dicho de la persona que lo solicita, propiamente constituye un derecho de réplica, de replicar lo que se ha afirmado respecto de su persona.

También se presentan en la discusión otra serie de problemas, como es el caso de las llamadas interrupciones, en que se solicita hacerle una pregunta al que está en uso de la tribuna, lo que algunos llaman interpección, en ese caso tendremos que aplicar el artículo 104 del Reglamento: "Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra a

menos que se trate de moción de orden, en el caso señalado en el artículo 105, o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del presidente y del orador”.

Por eso es que en el transcurso de los debates cuando se pide la palabra para hacer alguna pregunta al orador, el Presidente consulta al orador, si está dispuesto a contestar la pregunta, en cuyo caso se interrumpe el tiempo que tiene a su disposición el orador, para dar contestación a la pregunta y una vez que ha sido satisfecha la misma, se restablece el tiempo que tenía el orador en la discusión correspondiente.

Otra situación es la llamada moción de orden, el artículo 105 dice: "No se podrá reclamar el orden, sino por medio del Presidente en los siguientes casos; para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión". También el artículo 107:

"No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión cuando el orador haya terminado su discurso o en otra que se celebre en día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que la retire o satisfaga al ofendido. Si aquel no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la Secretaría, insertando éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar”.

Este artículo parte del supuesto de que existe irresponsabilidad del orador respecto de las injurias que llegue a proferir, no obstante debemos tomar en consideración lo que ha considerado pertinente la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a un caso en el que se planteaba la reparación del daño moral a los diputados de una x legislatura, que acusaron a un afamado funcionario de haber estado involucrado en algunos crímenes.

La resolución de la Corte llegó al punto de indicar que la protección que tienen los legisladores, haciendo uso de la palabra en tribuna o fuera de tribuna, no puede configurarse como delito y tampoco dará lugar a una reparación de carácter civil, puede darse el caso de que se haga una afirmación en una conferencia de prensa, alguna conferencia o debate extracameral, pero esa es la limitación.

De tal manera que este artículo el que se refiere a las injurias el 107, pierde eficacia, porque aun cuando en acta por separado se pongan las injurias para lo que hubiere lugar, la Corte ha señalado que no hay lugar a responsabilidad penal, ni a responsabilidad civil.

El artículo 105 parte del supuesto de que el orador es interrumpido, en tanto el artículo 113 dice: "Cuando algún individuo de la Cámara quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la Cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador". El artículo indica que la petición se debe someter a la aprobación de la Cámara, quien debe dar la autorización es la Asamblea, no la presidencia de la Mesa, aunque se ha practicado que la Presidencia dice "Secretario o secretaria lea el documento".

Por lo que respecta a la discusión en lo particular, ésta se lleva a cabo una vez que se ha sometido a votación en lo general el dictamen y en lo particular con los artículos que no se han reservado; procede luego la discusión en lo particular.

Se pueden dar diferentes supuestos, por ejemplo, que solamente se esté en la intención de que un determinado artículo no sea aprobado o que se tenga la intención de adicionarlo o modificarlo, aunque se pudiera dar también el supuesto de la existencia de un voto particular sobre una parte del dictamen, que es lo que señala el artículo 124 del Reglamento: "En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados".

Una propuesta para adicionar o modificar se presenta, el autor argumenta, después se somete a consideración, si se admite o no se admite, si no se admite está desechada, y si se admite debe pasar a comisión.

La regla que se establece para los asuntos con que se da cuenta al Pleno y que tiene que ser votados con posterioridad, es que ningún asunto podrá ser discutido sin que pase a comisión, a menos que se le dispense dicho trámite por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes, por eso además de que se solicita que se acepta, se abre la discusión en pro o en contra de la propuesta de modificación o de adición, se ha abreviado si se somete inmediatamente a discusión en dos momentos, en la misma fórmula si se admite y se somete inmediatamente a discusión.

Los artículos que ya fueron aprobados no vuelven a discusión a menos que exista propuesta de modificación o de adición, el asunto va a comisión,

se devuelve en específico ese asunto por parte de la comisión y se somete a discusión, y una vez que se termina de discutir, se considera la discusión en la totalidad del dictamen, está suspendido hasta que no se termine de discutir esta propuesta, lo que se somete a votación es el artículo correspondiente al dictamen que presentó la comisión.

Ninguna proposición se podrá dispensar de pasar a comisión a menos que se encuentre en el supuesto que señala el artículo 60 del Reglamento: "Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara, se calificare de urgente o de obvia resolución".

Una ley es un orden legal que reúne un conjunto de normas, supongamos que se aprueba en lo general una ley, pero únicamente se reservan algunos artículos, que están interrelacionados con los ya aprobados, se pasa a comisión, la cual hace algunas modificaciones, pero al hacer esas modificaciones afecta a otras disposiciones, a otros títulos, se tiene que promover entonces un nuevo trámite para que afecte a los ya aprobados, para el ajuste de las demás disposiciones, porque resulta lógico que moviendo determinados supuestos, se puedan mover otros que estén vinculados con el problema.

Luego resulta inconveniente hacer el cambio en el mismo momento, porque no se da oportunidad de estudiar las implicaciones del cambio o de la modificación o de la adición, y resulta un verdadero problema hacer modificaciones, una vez que ya ha terminado la sesión y que solamente queda constancia de que se modificó ese artículo, aunque haya implicaciones, entonces se pueden dar contradicciones con otros que ya no se pueden mover, se tendrá que acudir ahí a la interpretación para ver cuál era la intención que se tenía, se modificó y con ello se contradijo esta regla, ya el aplicador tendrá que usar procedimientos para hacer congruente la disposición.

Respecto a la situación de la votación, ya sea en lo general o en lo particular, para saber de qué manera tenemos que llevarla a cabo, necesitamos referirnos al inciso c) del artículo 72 constitucional, que señala que las votaciones de Ley o decreto serán nominales, esto hace referencia a un modo muy antiguo de llevar a cabo esa votación, que es de palabra de cada uno de los legisladores.

Con el sistema electrónico, resulta menos tortuoso llevar a cabo una votación, pero pudiere presentarse el supuesto de que hubiera un empate en la votación, en tales casos, el artículo 160 del Reglamento señala: "Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elecciones de personas, se repetirá 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". Es decir, si hay empate en un primer supuesto, en la misma

sesión se repite, si se vuelve a empatar, repetimos la discusión y repetimos la votación en la sesión inmediata.

No existe voto de calidad, ni en las comisiones, para la votación de los dictámenes, no lo previene nuestra legislación.

En nuestro sistema existen dos cámaras, una actúa como Cámara de Origen y otra actúa como Cámara Revisora, la revisión salvo con los proyectos que deben, por disposición constitucional, discutirse primero en la Cámara de Diputados, los relacionados con el dinero y con las tropas, las cámaras pueden actuar indistintamente como de origen o como revisoras.

No se da el supuesto de que todos los asuntos entren primero por la Cámara de Origen, una x Cámara definida y la otra actúe siempre como Revisora.

El trámite que se sigue en la Cámara Revisora es el mismo que en la de origen, sólo que allá no llega una iniciativa, sino llega una minuta con proyecto de ley o decreto.

Resulta necesario que la revisora no solamente conozca la minuta, debe estar informada de la discusión e informada del inicio del procedimiento, de tal forma que además de remitírsele la minuta, es necesario enviarle la iniciativa y el dictamen correspondiente junto con la discusión que se llevó a cabo en la cámara de origen, y así se va integrando en principio el expediente que se remitirá a la colegisladora.

Se practica la misma regla que cuando recibe la minuta, se turna a la comisión correspondiente de la cámara revisora, la que dictamina y se sigue el mismo trámite, exceptuando que en el Senado hay variaciones en relación a la discusión en lo general y en lo particular, que se ciñe a lo establecido exclusivamente por el Reglamento.

La revisión de los proyectos se hará de conformidad con el artículo 72 constitucional, aquí tenemos varios supuestos, que la revisora apruebe sin reserva la minuta, en cuyo caso pasará al Ejecutivo para los efectos constitucionales; que la revisora no apruebe totalmente la minuta o que la revisora no apruebe parcialmente la minuta.

El inciso d) del artículo 72 constitucional dice: "Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) ...".

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", de tal manera que se requiere de nuevo dictamen y de nueva discusión. De igual manera se podrá aplicar la regla que señala que se puede dispensar el envío a comisión, cuando se califique que el asunto es de urgente o de obvia resolución.

Por otra parte, dice el inciso e) del mismo artículo 72 señala: "Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen, versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta. Y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes".

Uno de los problemas que se presenta es el desechamiento total de la minuta o mejor dicho una negativa total de la minuta, si vuelve a la cámara de su origen, vuelve a dictamen, a discusión y a votación.

Desentrañaremos el sentido de la regla que dice: "Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a), pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones", pueden presentarse las dos hipótesis, que sea desechado, que no sea aprobado en su totalidad, que se devuelva a la cámara de origen y que ésta diga, yo me mantengo en este dictamen y que vuelva a repetir la votación, que tenga la mayoría absoluta de los presentes y se devuelva a la revisora. O que considerando las observaciones, reformule el dictamen, presente otro, tomando en consideración la opinión de la revisora y lo presente a votación para volverlo a mandar a su revisión.

Un caso particular de la legislatura pasada, relacionado con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en el dictamen se consideró separar la regulación de la obra pública de la de servicios y arrendamientos, suministros y adquisiciones. Uno de los puntos que fue discutido fue el ámbito personal de validez de la Ley; el artículo 134 Constitucional dice: "Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente..." y al final este mismo artículo señala que: "El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo", y que "Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de la Constitución".

La primera cuestión es saber cuál es el sujeto obligado según el propio artículo 134 constitucional, si utilizamos el término gobierno en su acepción estricta de Ejecutivo, la pregunta que tendríamos que formular es: ¿Los poderes legislativo y judicial no están sujetos a esta disposición constitucional? Si tal fuera la interpretación estos poderes podrán manejar a discreción los bienes públicos de que disponen. Considerando esta situación la Cámara de Diputados como la de origen, hizo una adición al articulado de ambas leyes tanto en el caso de obra como el de servicios, dispuso que el Poder Judicial y el Poder Legislativo deberán acogerse a los principios y procedimientos de dicha ley, como supletorios para llevar a cabo la administración de bienes y toda la contratación tanto de obra como de servicios. Aprobado el dictamen se pasa como minuta al Senado el que no está de acuerdo con esta adición y devuelve a la cámara de origen, la que elimina esta adición relativa a que la Ley de Adquisiciones es de aplicación supletoria por ambas cámaras del Congreso. Si se acepta que los órganos que por disposición constitucional tiene autonomía deben, supletoriamente, aplicar esa ley, léase IFE, Comisión Nacional de Derechos Humanos, por ejemplo, también podrán darse el supuesto para las universidades públicas con autonomía en términos del artículo tercero constitucional.

Otro ejemplo es el caso particular que tuvo varias dificultades, la Ley del Seguro Social en sus aspectos tributarios, se presentaron originariamente en el Senado, se debió considerar que si hacía falta hacer una modificación para ser congruente, pero no se resolvió en el correspondiente

dictamen, podría iniciar el procedimiento, dictaminar y en ese sentido, dado que ya se tocó el tema en otro dictamen y en otra minuta, alterar para hacer congruente la minuta, pero sin dejar de considerar que necesitábamos iniciar el procedimiento. Por un principio de acumulación, como sucede con las iniciativas que versan sobre la misma materia, para hacer dos dictámenes, se acumulan para efectos de la misma minuta y entonces se dictaminan en un solo acto, esto se puede presentar y se ha presentado en otras ocasiones, pero siguiendo ese procedimiento.

Si se estuviera en un sentido estricto de lo que se señala, se presentaría en virtud de que hay dos dictámenes y hay dos minutas, se presentaría la alteración en cualesquiera de las dos minutas, ya sea en la primera o en la segunda al fundirse, pero esa alteración no es una alteración de fondo, porque hay coincidencia de la cámara de origen en la modificación y en la adaptación del nuevo artículo, para qué tendría que regresarse, si la cámara revisora está de acuerdo con lo que hizo la cámara de origen, lo único que va a cambiar es la forma de la minuta y se va a contener en una sola minuta todo el dictamen.

Esta ley no solamente tuvo la dificultad de tener una iniciativa en el Senado, sino también de tener una iniciativa que fue discutida en Cámara de Diputados y remitida como minuta a la Cámara Senadores.

En la parte jurisdiccional, si llega un asunto de x materia y otros relacionados con al misma, se acumulan, nosotros no aplicamos un principio de acumulación, lo cual nos obliga a tener que estar jugando por separado cada quien, como cámara, en el tratamiento de un asunto.

Si se aplicara un criterio de acumulación, diríamos que si ya se presentó una iniciativa relacionada con el Seguro Social sobre tales materias, las posteriores debieran presentarse en la misma cámara, pero al no ser así el procedimiento, se dictaminará por una parte en la Cámara de Senadores y por otra en Cámara de Diputados, encontrándose varias veces contradicciones entre lo dictaminado en cada cámara.

En sentido estricto, si no hay objeción de la cámara de origen y llega para incorporarse en un solo cuerpo dos decretos, eso ya es una cuestión de técnica, no de procedimientos, incorporando en un solo decreto, aparentemente se modificó la minuta, lo que pasa es que se fundieron dos minutas y se le dio una sola forma al decreto.

Eso es lo que resulta lógico, porque no hay desentendimiento entre la de origen y la revisora, pudiera ser que se resolviera por una reunión o conferencia de comisiones en el Senado.

El inciso a) del artículo 72 constitucional dice que aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. El inciso b) establece que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo - afirmativa ficta-, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de 10 días útiles, a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. Utilizar la expresión día útil, en la parte correspondiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se utiliza la expresión útiles, usa otro término, el de días hábiles, los días útiles no son los días de sesión útiles, como primera referencia no se consideran días útiles aquellos que están fuera de periodo, así sea 16 ó 15 de septiembre, no se está refiriendo a los días feriados.

Como no había claridad sobre este asunto y sin que dejaran constancia del criterio, se llegó a establecer que los días útiles son todos los días que comprende un periodo, según el cual pueda plantearse la materia correspondiente a la ley, cuyas observaciones se harían.

Quiere decir que todos los días de un periodo ordinario, son días útiles para esos efectos, no en el periodo extraordinario.

Son todos los días de un periodo, todos los días naturales de un periodo, no son los días hábiles, no se excluyen ni los días feriados.

Pero si de cualquier modo el Presidente no publica, ¿cómo se le debe de considerar? Ya se reputó aprobado, pero no se ha publicado, ¿qué pasa con él? Ese es otro problema, estudiaremos primero el problema de las observaciones y luego el de la promulgación y de la publicación.

El inciso c) de artículo 72 constitucional dice: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación". O sea que para superar la observación total o parcial que haga el Ejecutivo, se requiere de una votación calificada de ambas cámaras.

Otro aspecto que es importante lo contiene el artículo 70 de la Constitución: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de ley o decreto)'. En las publicaciones del

decreta: (texto de ley o decreto)”. En las publicaciones del Diario Oficial de la Federación dice "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta ..." y luego dice: "Decreto que reforma tal y tal..." debe hacer una cuestión sustantiva, esencial, para que el Congreso haga esto, para que el legislador hubiera hecho esta diferenciación entre ley o decreto ¿A qué se está refiriendo? La distinción radica en que, cuando se está refiriendo a Ley, se está refiriendo a un acto que crea una norma general abstracta e impersonal, independientemente de que la norma esté contenido en el cuerpo denominado ley o que sólo sea una parte que se incorpora como cambio de adición o modificación al cuerpo ya existente, pero es ley, en este sentido el acto creador de normas generales abstractas e impersonales, sólo que por práctica, por costumbre, en vez de decir "Ley que adiciona y modifica el artículo tal.." dicen " Decreto" pero es en esencia una Ley.

El Decreto es un acto de singularización de la ley, es un acto de concreción de la Ley, es un acto de aplicación de la Ley y, por lo tanto, tiene la naturaleza de un acto materialmente administrativo, aunque formalmente legislativo.

Dicha claridad sobre qué debe entenderse por decreto, la encontramos nosotros en un antecedente constitucional, que es la Tercera Ley, en su artículo 43, que es el antecedente de la Constitución de 1857 y de la actual Constitución, que señalaba que toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de Ley o Decreto, el primer nombre, corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo es un acto *erga omnes*, para todos los hombres.

El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Un caso particular es el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que no es un acto materialmente legislativo, es un acto materialmente administrativo, pero formalmente legislativo y este criterio lo estableció la Corte cuando se presentó una acción de inconstitucionalidad y definió que no se trata de una ley, sino de un acto de individualización del gasto, para un tiempo determinado.

Acto de individualización que debe sujetarse a disposiciones de orden constitucional, como a disposiciones secundarias que regulan la presentación de ese proyecto de decreto. En nuestro caso, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Planeación y, en el caso del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal.

También expide decretos el Presidente de la República, es el que más expide decretos, porque la función que tiene es la de ejecutar las leyes, y en el acto reglamentario o en el acto de concreción está ejecutando. Cuando reglamenta lleva a cabo un acto materialmente legislativo, pero formalmente administrativo, y cuando al caso concreto, en la expropiación dicta que tales bienes quedan expropiados, está aplicando tanto la Constitución, disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración, quizá disposiciones relacionadas con otra ley en donde se establece la causa de utilidad pública y la Ley de Expropiación, también en lo que se refiere al procedimiento, está concretando para estos sujetos en tal lugar y para tal día.

Una aclaración importante a propósito del asunto de las observaciones, para efectos de las controversias constitucionales, la Corte ha establecido que si el Presidente de la República no hace observaciones, consciente la ley y por lo tanto genera una causa de improcedencia de alguna controversia constitucional, lo cual quiere decir que para interponer la controversia constitucional directamente por el Presidente, se requiere que haya hecho observaciones al proyecto y no se entienda como acto consentido y como causa de improcedencia de la controversia constitucional.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación.

Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo

(Sesión del 12 de septiembre de 2002,
clase 5 de 6)

CONTINUAMOS CON la parte final del análisis del procedimiento legislativo y lo referente a la sanción, a la promulgación y a la publicación de las leyes. Esto en particular, porque existe la opinión de que en el término promulgación están implícitos los aspectos relacionados con la sanción y al mismo tiempo con la publicación.

Esto tiene sentido porque si establecemos que son sinónimos los términos promulgar y publicar, tendríamos que considerar que cuando se haga una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, que en términos del artículo 70 constitucional no requieren de promulgación, no sería necesario publicarla para que entrase en vigor, sino bastaría con que concluyese el proceso en la cámara revisora, aprobando la minuta en sus términos, para dar por concluido el procedimiento legislativo.

Es importante ver cual es el sentido que se le dio a la nueva disposición del artículo 70 constitucional que surge en una reforma en 1977, cuando se discutía la primer reforma político - electoral en nuestro país, esa reforma perseguía, entre otros objetivos generar la participación organizada de fuerzas políticas en los procesos electorales, de formalizar al interior de la Cámara de Diputados la existencia de esas fuerzas políticas por medio de los grupos parlamentarios y además, tenía también otro propósito: fortalecer la función que corresponde al Poder Legislativo Federal.

El autor de la iniciativa cuando se refirió al término promulgación dijo que lo que se busca es que no esté sujeto el decreto que en todo caso surja, a la facultad que tiene el Ejecutivo según el artículo 72 constitucional, que puede hacer observaciones a los proyectos de la ley o decreto que surjan del Congreso.

En ese sentido, utiliza la expresión promulgar, de que no requiere de esa sanción, de que no es materia u objeto de observación, si consideramos que se le posibilita al Ejecutivo señalar al Legislativo aspectos que considera que no son convenientes para que ese proyecto de ley o ese proyecto de decreto entre en vigor, se le da también a la acción del Ejecutivo un efecto de bloqueo, de suspensión, de detención del proceso legislativo, que obliga a los órganos del Congreso a volver a iniciar el proceso, reestudiar el asunto y volver a tomar una determinación.

La razón de que no se le conceda al Ejecutivo facultad para hacer observaciones a un decreto de reforma o a una Ley Orgánica del Congreso, es para garantizar el principio de la división de poderes contenido en el artículo 49 constitucional. Se pretende que el Ejecutivo no se entrometa en la vida interior del Congreso y la forma es vedándole la facultad de sancionar en este caso.

La sanción constituye lo contrario de las observaciones, es la parte contraria de una observación, es el acuerdo, es la conformidad del Ejecutivo con el proyecto de ley o decreto que ha sido aprobado por las cámaras. Esa conformidad se hace objetiva por medio de la promulgación que reviste la forma de un decreto promulgatorio.

El Ejecutivo dice: "Ciudadano tal, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed que ..." y la orden está implicando la conformidad del Ejecutivo con el proyecto y en el mismo acto de promulgación está ordenando que tal decreto o ley ha sido resuelto y decidido por el Congreso sea obedecido.

Hay dos actos aquí, un acto al exterior administrativo que se llama decreto promulgatorio y al interior el acto legislativo que es propiamente la ley o decreto aprobado por las cámaras del Congreso o por una de las cámaras, si es el caso de facultades exclusivas.

La conformidad que asume la forma de decreto requiere ser conocida, difundida, publicitada y es precisamente este documento llamado decreto promulgatorio que contiene al otro texto o acto jurídico que se llama ley o decreto que se da a conocer de modo oficial y éste es propiamente el acto de la publicación.

Los actos creadores de las normas, en el caso de las leyes o decretos del Congreso, con sus excepciones, tiene que ser publicitados, no pueden ser secretos.

En el Reglamento hay una parte que señala la posibilidad de los ciudadanos de asistir a las galerías, de entrar al recinto, con el propósito de enterarse y de saber lo que están discutiendo y decidiendo sus representantes.

Normatividades anteriores obligaban, no sólo a publicar el resultado del procedimiento, sino sus actos intermedios como la iniciativa, el primer proyecto, el primer estudio o dictamen en los medios de comunicación, en los periódicos.

Por otra parte, el asunto que se está discutiendo resulta de interés común, de interés de toda la ciudadanía y toda la ciudadanía tiene el derecho de expresar, según el actual artículo 8° constitucional, lo que considere conveniente respecto de los actos de autoridad y a la autoridad relacionadas con su función que les está encomendada constitucionalmente. Esa forma de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, para el caso específico del Congreso, asume la forma de una comunicación, mediante la cual se le hace conocer a las cámaras lo que piensan respecto de un asunto que están estudiando a título personal, a título individual o como miembro de una organización.

Hoy, con la normatividad vigente, el ciudadano en general está en posibilidades de conocer las iniciativas que se presentan, los dictámenes que se hacen respecto de esas iniciativas, las discusiones que se dan, las comisiones y demás discusiones que se dan en el Pleno.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, queda de manera más específica el señalamiento que tiene la obligación la Administración Pública del Distrito Federal, de dar a conocer los actos administrativos y de difundir las leyes, lo importante es hacer ver que los representantes actúan en una relación dinámica de comunicación con la sociedad civil, con la ciudadanía en forma individual, en forma organizada y la ciudadanía de alguna manera toma parte en los actos.

Otro elemento que tenemos que considerar en el análisis del acto contrario a la sanción que son las observaciones, es preguntarnos ¿Cuál es la razón que sostiene que a un individuo se le dé el poder de paralizar la decisión del órgano que representa a la voluntad popular? En la Constitución de 1857 se señalaba que si había alguna observación del Ejecutivo, se tenía que discutir y alcanzarse una votación calificada, pero dicho acto del procedimiento no se daba una vez concluido el procedimiento, sino dentro del procedimiento.

Dicen algunos que el objetivo de ese acto llamado observaciones es poner una nueva reflexión a un problema, aportando información pertinente, de tal manera que la observación consiste en eso, en precisar cuáles son las objeciones que se tiene al proyecto, no basta con decir "no estoy de acuerdo" es necesario que el Ejecutivo exprese sus razones, que pueden ser razones del orden jurídico o razones de orden práctico, tiene que ver con los problemas de aplicación, la ley es una abstracción, una conceptualización de una situación x, que es valorada con el propósito de darle una salida en términos formales a n situaciones que se pueden presentar.

La ley es un esquema, es una abstracción del fenómeno social, político, económico, según la problemática que se quiere regular, pero el legislador no está al tanto de lo que implica ejecutarla, de tal manera que quien conoce las dificultades de la aplicación, es precisamente el encargado de aplicarlas, de ahí que tenga una ventaja informativa, no se ha puesto una disposición que diga que el Ejecutivo deberá informar de la aplicación de esa ley, se podría hacer y el Legislativo podría tener información, lo tiene respecto de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

En la historia parlamentaria de nuestro país encontramos otro elemento más, tiene que ver con el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, donde José María Morelos y Pavón explica el porqué tenía el Ejecutivo la facultad de observar los actos legislativos, argumentaba que es "porque es quien conoce la realidad del país, porque anda por toda la República, y que conoce también de una más inmediata, cuál es el sentido que tiene la población".

Tenemos en consideración, que además de poder hacer observaciones y en su caso, sancionar la ley, promulgarla y publicarla, el Ejecutivo tiene la obligación de ejecutarla.

Ese acto sale de la esfera de lo legislativo, ya no forma parte de lo legislativo, esto termina con la publicación, pero no nos dice la Constitución que el Presidente tenga un plazo para que una vez que se ha agotado la posibilidad de hacer observaciones, publique la ley o el decreto, hay una omisión que no explica por qué no la publica y ya se le pasó su tiempo, el que decimos aquí en el 72 de los días útiles, ya no puede hacer observaciones.

Los actos de promulgación y de publicación son reservados al Ejecutivo, el Legislativo no puede suplantar al Ejecutivo en la función de promulgar y publicar la ley, porque estaría invadiendo la esfera de competencia en términos del artículo 89, fracción I, y podría dar motivo a una controversia constitucional.

La cuestión, es si se puede fijar un plazo al Ejecutivo en la propia disposición constitucional o por vía de ley secundaria.

La Constitución prohíbe al Ejecutivo legislar, con sus excepciones, también al legislativo le prohíbe invadir la esfera de competencia del Ejecutivo.

Respecto de la promulgación, la disposición constitucional sólo le fija un plazo para hacer observaciones, a cuyo vencimiento se entiende que está sancionada o aprobada, de ahí entonces se deriva que el Ejecutivo deberá continuar con los siguientes actos, que es el acto de la promulgación, que es la formalización, objetivación, exteriorización, materialización de esta sanción.

Es a través de un acto ejecutivo y llamado decreto de promulgación, donde da a conocer también el contenido de la resolución del Congreso.

De acuerdo con nuestro sistema de responsabilidades, respecto del sistema de enjuiciamiento político, pensemos en que el Congreso hubiera dictado una disposición para hacer frente a una situación de urgencia y que el Ejecutivo no hubiere hecho las observaciones en el tiempo que le señala la Constitución, pero además no la publica, no la promulga, no la hace del conocimiento de los demás, ni la ejecuta, está haciendo nugatorio el acto legislativo, pero no obstante que esa remisión, esa negativa a publicar, a promulgar, esté causando perjuicio a los intereses públicos fundamentales, a su buen despacho, la Constitución lo excluye de la esfera de sujetos de responsabilidad política.

El que en los artículos transitorios de una ley se establezca que el reglamento deberá expedirse en un plazo x, esto no constituye una obligación para el Ejecutivo, porque esta parte es competencia del Ejecutivo y corresponde a él estimar si para el caso particular se requiere o no se requiere reglamento, porque podrían darse el supuesto de que no se use la vía reglamentaria para ejecutar, sino que por medio de otro acto administrativo haga la interpretación de la ley y le diga a los subalternos, así se debe entender y así la deben aplicar.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o jurado. Hay dos supuestos para que ejerza funciones de cuerpo electoral de origen, aunque el término cuerpo electoral tiene dos sentidos según la legislación de esta materia.

La función de calificación fue suprimida en la reforma de 1996 al Congreso, de calificar la elección presidencial y calificar sus propias elecciones.

nes; era un sistema mixto la calificación de las elecciones de los diputados y senadores, en principio el órgano electoral administrativo llevaba el proceso, hacía la declaratoria de validez y si no había impugnación ante el Tribunal se entendía como válida la elección, y si había impugnación hasta la resolución quedaba definida la validez de la elección.

Otro supuesto de actuación de calificación, es de ser elector del Presidente cuando hay una falta absoluta del Presidente Constitucional electo, en los supuestos señalados en la propia Constitución, cuando se nombra al interino, al sustituto, ahí actúa como elector.

El Presidente no puede hacer observaciones en el caso de juicio político y de la declaración de procedencia. Las observaciones no sólo son respecto de actos conocidos como materialmente legislativos, es decir de normas generales abstractas e impersonales, sino de decretos en el sentido restringido de aplicación, de actos de aplicación, de actos de individualización y el decreto que constituye como una especie de sentencia, en el caso del juicio político, es un acto de aplicación de la Constitución y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un acto de aplicación resultado de un acto materialmente jurisdiccional, porque hay partes, hay controversias, hay litis, a ese tipo de actos tampoco le puede hacer observaciones, pero además tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria de sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan ciertas funciones, dice: "No puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación", y aquí está el término que habíamos señalado con anterioridad, de delitos oficiales, lo que ahora llaman causas de juicio político.

El artículo 72 constitucional dice: " El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras ...", esta diciendo que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a la resolución que dicte la Cámara de Diputados respecto de la declaración de procedencia que es exclusiva de la Cámara de Diputados, es otra facultad exclusiva.

Respecto del presupuesto de egresos, el principio de anualidad que no es de la Constitución totalmente en algunos casos, porque en la misma se señala que no podrá hacerse pago alguno, que no esté contemplado en el presupuesto o por ley posterior. Está diciendo que el presupuesto puede ser modificado en cualquier momento, eso del principio de anualidad sólo se refiere a la vigencia del acto, ahí no es como los demás actos legis-

lativos que pueden tener una vigencia indeterminada, se está refiriendo a la vigencia del acto.

En mi opinión no sólo se pueden hacer observaciones a las resoluciones de ambas cámaras cuando actúan conjuntamente, sino a las resoluciones de cada una de las cámaras, con las excepciones marcadas en la propia Constitución.

Otro problema tiene que ver con los alcances del derecho de hacer observaciones a esas resoluciones que ya son actos terminales del proceso y que sólo requieren pasar a la esfera ejecutiva para ver si se da la promulgación o no se da, es el caso de las reformas a la Constitución.

Se le objeta al Ejecutivo Federal que no se opuso, que no hizo observaciones al decreto de reformas relacionado con los derechos de los pueblos indígenas, la cuestión es ¿tiene esa facultad o no?

¿Cuál es la naturaleza que tiene el órgano reformador de la Constitución? ¿Es un poder constituyente o es un poder constituido? El constituyente es de origen, es el órgano fundacional, ya sea por un acto primario que genere todo un nuevo ordenamiento constitucional o por otro acto primario que reforme el orden constitucional.

Pero como órgano constitutivo, está dotado de la forma más amplia del poder que le da la voluntad popular de la soberanía, que se aprecia en su forma externa como independencia, la no sujeción a ningún otro poder, e interna como supremacía, es el poder de poderes, no hay otro superior a él, para que estas dos condiciones se cumplan, se debe entender que no está sujeto previamente a derecho, porque son los originarios del orden jurídico, son los que generan ese orden jurídico, no tienen ataduras.

En otro aspecto, la propia Constitución en el artículo 136 dice: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta". Y luego dice el artículo 135: "Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados son poderes constituidos que, unificadamente, se convierten en el órgano reformador de la Constitución, se da el atributo de ser poder constituyente en cuanto al fondo de la cuestión, pero de ser constituido en cuanto al procedimiento de reforma. De ahí que tengamos que hacer la pregunta ¿Qué por ser el poder reformador está autorizado para no observar los procedimientos parlamentarios que señalan tanto la Constitución de la Federación como las respectivas de los estados?

La afirmación de la Corte es que no hay en el orden jurídico nacional, forma de judicializar los actos del órgano reformador de la Constitución, o sea está diciendo que un poder espurio puede reformar la Constitución, y no hay manera de controlarlo ni de declarar que esa no es reforma constitucional.

Si nosotros consideramos que es un acto terminal a lo que tiene derecho de hacer observaciones el Ejecutivo y que es acto terminal sólo está referido al Congreso o alguna de sus cámaras, este de reforma constitucional es terminal hasta que intervienen las legislaturas, antes no, y no hay precisión constitucional que diga que puede observar, por una razón esencial que aquí tendríamos que considerar en cuanto al fondo: cómo un poder constituido va a tener una preeminencia sobre un poder que constituye.

Yo creo que el Ejecutivo no tiene condiciones jurídicas para hacer observaciones a reformas constitucionales, sería contradictorio con un sistema constitucional.

Las dos terceras partes son para las cámaras del Congreso, no se dice ni lo regula, que en cada una de las legislaturas se deban dar las dos terceras partes, hay criterios encontrados en este sentido, pero si no le está dado a la Federación la facultad de regular el proceso de reforma constitucional en la parte que corresponde a la intervención de las legislaturas, no se le puede aplicar el criterio de las dos terceras partes; otra cuestión al respecto, es que hay disposiciones locales en las que sí señalan que las reformas constitucionales locales requieren de las dos terceras partes, pero no dice que las de carácter federal requieran de las dos terceras partes.

En ese sentido, es importante tomar en consideración que se deja a los estados la parte de trámite a su interior en sus legislaturas, eso es lo que está señalado en la Constitución, aunque resultaría lógico pensar que si se está exigiendo al Congreso General una votación calificada, también tal condición, debería cumplirse en las legislaturas de los estados, pero no lo señala la Constitución.

Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación.

Módulo VI: Derecho Procesal Legislativo

(Sesión del 17 de septiembre de 2002,
clase 6 de 6)

ANTES DE abordar el tema relacionado con las proposiciones con punto de acuerdo, debemos hacer una diferenciación respecto de los puntos de acuerdo que se inician como proposiciones y los acuerdos parlamentarios, porque ambos tipos de determinaciones o resoluciones de las Cámaras tienen una naturaleza distinta y un fundamento distinto.

Los acuerdos parlamentarios que pueden ser generales o individuales, se fundamentan en el artículo 77, fracción I, de la Constitución, que señala que: "Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior", en este sentido los acuerdos parlamentarios tienen por objeto regular aspectos de la vida interior de la Cámara, ya sea de modo general o de modo particular, individual y concreto. Por ejemplo, en el funcionamiento de comisiones, la regulación del orden del día, el debate, la publicación de documentos en la Gaceta, etcétera.

De manera concreta e individual, los acuerdos relacionados con la integración de las comisiones, el nombramiento de las mesas directivas, la creación de comisiones, la extinción de comisiones especiales, la sustitución de integrantes de las mesas directivas o de miembros de comisiones o comités.

Hay asuntos que son remitidos a la Junta de Coordinación Política, cuando por ejemplo quieren crear una comisión especial, y que la Mesa Directiva remite a la Junta porque le corresponde ver todo lo relacionado con las comisiones, por ejemplo cuando se quiere hacer la sustitución de algún miembro de una comisión.

Cuando se trata del cambio de un miembro exclusivamente, que no tiene una función directiva sólo se comunica, pero cuando ocupa cargo de dirección se tiene que someter a la votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Este es el procedimiento que se sigue en términos de lo que dispone la legislación actual, aunque han quedado aspectos sin clarificar, por ejemplo qué sucede si ya terminó el periodo ordinario y se quiere hacer una sustitución de algún miembro que forme parte de la directiva o que forme parte de la comisión, si el procedimiento es que se dé a conocer al Pleno y éste no está en funciones, el asunto queda regularmente detenido hasta que inicie el siguiente periodo legislativo.

En relación con las proposiciones con punto de acuerdo, señala el Reglamento en su artículo 58 lo siguiente: "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 sujetaran a los trámites siguientes" y luego señala: "Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto". Las proposiciones con punto de acuerdo a las que se refiere el Reglamento son solo aquellas que presenta un diputado o un senador en su respectiva cámara.

Las legislaturas de los estados, emiten acuerdos, que se reciben como comunicaciones y tales acuerdos pueden versar sobre cuestiones que debe resolver la Cámara o el Congreso en su conjunto, esos acuerdos que toman las legislaturas y que los dan a conocer a las cámaras, no tienen la naturaleza de proposiciones con punto de acuerdo, porque las legislaturas de los estados no tienen derecho de iniciativa en este caso.

Son acuerdos de aquel órgano que simplemente comunican, a los cuales se les puede dar respuesta del mismo modo, es decir, a través de una comunicación, no se dictaminan no tiene el tratamiento de una proposición con punto de acuerdo.

La primera condición es que la proposición con punto de acuerdo debe ser presentada y suscrita por un miembro de la respectiva cámara.

El otro aspecto, es el relacionado con el contenido de la proposición, que puede versar sobre recomendaciones de políticas públicas, sobre un acto de gobierno, un acto del Ejecutivo, y se dirige al Ejecutivo o puede suceder que se dirija a los gobiernos de las entidades federativas.

Se debe cuidar que no se interprete ni tampoco se entienda como una invasión al régimen interior de cada una de las entidades federativas, de tal manera que quizá puede hacer algún pronunciamiento, pero siempre cuidando que no se entienda como una invasión a la autonomía que tienen los estados que integran la federación.

No obstante, también sucede que los legisladores hacen proposiciones relacionadas con una gestión o relacionadas con una petición de información, hay legisladores que piden que el Ejecutivo les envíe determinada información, que la haga del conocimiento de la comisión, que informe de determinado asunto.

Ese tipo de peticiones, en primer término no requiere asumir la forma de una proposición con punto de acuerdo, porque las comisiones están facultadas por sí, sin petición o promoción del Pleno, para resolver todos los asuntos relacionados con el requerimiento de información a las oficinas del Ejecutivo.

Por otra parte, la mayoría de las comisiones puede directamente comunicarse con la oficina a la cual solicita información y ésta se encuentra en la obligación de proporcionar dicha información, no necesita asumir la forma de proposición con punto de acuerdo, ni ser objeto de dictamen.

Los asuntos relacionados con la petición de información no requieren de acuerdo del Pleno, requieren del acuerdo de la comisión en términos de la Ley Orgánica y del Reglamento.

Tampoco las gestiones, porque para eso la Cámara tiene un órgano de gestoría que se puede encargar de actuar a favor de determinada persona o grupo de personas para que le resuelvan un problema que muchas veces tiene que ver con una obra pública o que tiene que ver con un trámite administrativo.

En contenido de las proposiciones con punto de acuerdo, se refiere a recomendaciones de políticas públicas, versan sobre un determinado acto de gobierno o tienen el carácter de pronunciamiento, no son vinculatorias, no obligan al destinatario, sin embargo, pueden tener tal fuerza que incidan sobre el curso de la política pública, sobre el acto de gobierno o sobre los aspectos que resultan relevantes en el entendimiento, en el acuerdo de la cámara, pero no tiene un efecto vinculatorio, como lo tienen las leyes o los decretos, y analizando con detalle forman parte del control que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

A partir de la anterior legislatura, la LVII, se ha modificado el tratamiento procesal, antes el procedimiento lo marcaban los artículos 58 y 59

del Reglamento, el 58 ya que las proposiciones que no sean suscritas por individuos de la Cámara que formen mayoría de diputación, en este supuesto si la proposición era firmada por miembros que hacían mayoría de diputación, se pasaba el asunto a comisiones, se le daba el mismo tratamiento que señala la Constitución y también el Reglamento, de que las proposiciones o iniciativas presentadas por las diputaciones o por el Ejecutivo pasarán desde luego a comisiones.

Suponiendo que la proposición sea de una minoría y que fuere aplicable todavía a esta parte del Reglamento, lo primero que se tenía que hacer era a la consideración del Pleno, si se admite la proposición a trámite.

El procedimiento que nos señala el artículo 58 indica que debe ser primero presentada por escrito y segundo firmada por sus autores y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas por su autor o uno de ellos, si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de la proposición o proyecto y luego hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición.

Sobre lo primero que versa es sobre si se admite a trámite, no sobre su contenido, porque eso es materia de otro procedimiento.

En segundo elemento es el uso de la palabra para hablar en pro o en contra, no resulta aplicable aquella disposición que habla de intervenciones para hechos, para rectificar hechos o para alusiones personales, no obstante, que así se debe entender en mi opinión y se había practicado antes de la anterior legislatura.

Una vez que se discute y se admite la proposición, debe remitirse a la comisión, o puede darse el caso de que se solicite que se discuta de inmediato por razones de urgente u obvia resolución.

Entonces, si se aplican las reglas que establece el Reglamento para el debate de los asuntos como si fuesen dictaminados y entonces se pueden hacer adiciones, modificaciones, intervenciones para hechos, intervenciones para alusiones personales, porque ya se está discutiendo el fondo de la proposición y ya se está deliberando para resolver el asunto, no para ver si se admite o no.

Un acuerdo parlamentario de diciembre del año pasado para esta Legislatura, en su artículo duodécimo señala que quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de cinco minutos. Toda propuesta presentada a la cámara, que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna, excepto si

hubiere objeción de alguno de los diputados, en cuyo caso se sujetará a discusión y votación su admisión, para lo cual podrán intervenir un orador en contra y un orador en pro hasta por cinco minutos, sin que en este caso se puedan presentar intervenciones para hechos.

Un acuerdo parlamentario, se toma pensando en el funcionamiento de una legislatura determinada, son las formas que tiene la legislatura de ir adaptando las condiciones a su propia realidad y la realidad de cada legislatura es por lo regular una modificación en la correlación de fuerzas, y por otra parte también es una experiencia respecto de cómo atender determinados asuntos.

Una de las cuestiones es que la reglamentación es tan antigua, que en algunos aspectos resulta inoperante, no resulta ya útil y se constituye en algunas ocasiones en un estorbo de trámite para resolver los asuntos.

El problema está cuando iniciada la nueva legislatura no se ponen de acuerdo si ratifican o cambian el acuerdo, porque entonces quedamos en un vacío e indefinición. Es conveniente que se fijen aquellos que son de carácter general o algunos que tienen que permanecer o trascender a esa legislatura.

Todo ordenamiento está sujeto a una interpretación y la propia Constitución nos va señalando las pautas de cómo hacer esa interpretación, el artículo 124 constitucional dice que todo lo que no está expresamente señalado como competencia de las autoridades federales se entenderá reservado a los estados y hay otras disposiciones como el artículo 117, el 118 y el 73, que hablan de una competencia que es sólo de la Federación, otras en la que hay concurrencia, otras en las que hay coincidencia, tendríamos que revisar lo que se ha visto con anterioridad y ver si se está en presencia de una facultad exclusiva, de una coincidente o de una concurrente. Tendremos que hacer interpretación, la solución se tiene que buscar porque muchas veces no es está a la vista del texto constitucional.

Los pronunciamientos forman parte de las cuestiones que pueden ser consideradas por el órgano colegiado y son formas de control, porque resulta que hay una serie de gastos que se hacen con el dinero público y estos no son racionales, no se ajustan a lo que se señala en la Constitución, o no se sigue el trámite para hacerlos de manera adecuada, pues es parte de la función de observación y de vigilancia y de control que tiene el Congreso o que tienen las asambleas legislativas.

La manera en que se hace es a través de pronunciamientos, por los gastos excesivos pronunciándose por cómo se gasta el dinero, cuánto se gastó del dinero o por qué se gastó, porque también la omisión de gasto puede constituir una responsabilidad.

Dentro del procedimiento legislativo, pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoque su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trasciendan al contenido mismo de la norma y por ende no afecten su validez.

Lo primero sucede cuando, por ejemplo, se aprueba una norma sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, es una violación formal que trascendería de modo fundamental provocando su invalidez.

En cambio, cuando por ejemplo, las comisiones no siguieren el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieren provocado o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se le cumple con el fin último buscado por la iniciativa, que haya sido aprobada por el Pleno de órgano legislativo y publicada oficialmente, en este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

De ahí que resulte fundamental la existencia del quórum y que se tenga realmente la oportunidad de debatir.

En otro tema, la facultad que tiene el Gobernador de un Estado para objetar dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente.

Si el gobernador ejerce dicha facultad y pese a ello el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, más no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar.

Si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto del contenido del decreto proveniente del legislativo.

Otro aspecto que es importante tener en cuenta es el relativo a la fundamentación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que si bien es cierto que la exigencia de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación abarca a todas las autoridades, también lo es que tratándose de actos legislativos, aquellos se satisfacen siempre que las autoridades encargadas de su formación, actúen dentro de los límites de las atribuciones que la ley suprema les confiere (fundamentación), y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique en modo alguno que todas y cada una de las normas que integren un ordenamiento deban ser necesariamente materia de motivación específica.

En congruencia, en el procedimiento legislativo se entiende que la motivación viene dada en el dictamen y en el curso de los debates, que forma parte de las consideraciones que toma en cuenta el legislador para acordar, para resolver respecto de una iniciativa de ley o decreto.

¿Cuál es el objeto o ámbito material de validez de una Ley Orgánica? Es la organización y el funcionamiento de un determinado órgano ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial; las normas que regulan la organización y funcionamiento del órgano, de ahí la idea de que si era posible que desapareciera el Reglamento del Congreso General y que cada una de las cámaras, según el origen, pudiera tener su reglamentación basada en la Ley Orgánica.

Esta disposición se mantuvo hasta la reciente Ley Orgánica que cambió el criterio y volvió a que hubiera Ley y Reglamento del Congreso, no Ley y Reglamento de cada una de las cámaras, es Ley y Reglamento del Congreso.

La reglamentación actual tiene vacíos de aspectos relacionados con la Comisión Permanente, que tienen que ser resueltos aplicando el criterio de analogía, en algunos casos, el de mayoría de razón, porque hay vacíos en la reglamentación.

La Mesa Directiva no ejerce el control necesario respecto de las proposiciones que se presentan y es que la Mesa no tiene facultad de controlar a los diputados, no es autoridad sobre los diputados, no le compete juzgar sobre el contenido de las proposiciones, ese asunto compete a las comisiones y en su momento al Pleno de la cámara; lo único que tiene que hacer la Mesa Directiva es recibir, agendar en el orden del día, dar cuenta con el asunto al Pleno y remitirlo a la comisión correspondiente, que será

la que juzgue si la proposición es o no pertinente, si la proposición cubre o no determinados requisitos.

Puede ser que la iniciativa o proposición sean contrarias a la Constitución, no le corresponde a la Mesa juzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la proposición, eso es objeto por un lado del dictamen y por otro del debate que se lleva a cabo en el Pleno, la Mesa tiene la función de dirigir la discusión, la sesión y dar curso a los asuntos.

Muchas veces no se conoce la proposición, sino hasta el momento en que el legislador sube a tribuna, simplemente avisa que va a presentar una proposición x y se guía en el análisis por la denominación de la proposición que es la que primero tenemos a la vista.

Aunque no existe una correspondencia exacta, guiándonos por la materia, sí resulta importante tener en cuenta la competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la materia a qué comisión debiera ir el asunto, no bastaría con tener la Ley Orgánica o la vista, la de la cámara, la del Congreso, sino es necesario contrastar con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Retomando el tema de los pronunciamientos, el respaldo que pueden tener es la fuerza social o política, porque hay veces en que el pronunciamiento se ha hecho por la mayoría de los legisladores, pero no alcanza una trascendencia social y política, se queda en el vacío.

Respecto del tiempo que tienen las comisiones para emitir su dictamen, el problema no son los plazos, son los entendimientos, las mesas directivas de las comisiones no son autoridad sobre los integrantes de las comisiones, ahí solamente tiene la función de dirigir, pero quien es autoridad es el Pleno como tal, los acuerdos que tome el Pleno. Así les pueden poner treinta días de plazo, mientras no haya entendimiento, que es el de mayorías, no hay dictamen.

Partimos de señalar que había un proceso de co-decisión entre los legislativos y los ejecutivos en la creación de las leyes, pero hay un nuevo elemento que se da a partir del sexenio de Ernesto Zedillo, que es la creación de las figuras de las acciones de inconstitucionalidad y el reforzamiento de la figura de las controversias constitucionales, en otros sistemas el control de la constitucionalidad se lleva a cabo cuando existe una duda de las esferas de la competencia entre los poderes, en este caso la controversia constitucional legislativo - ejecutivo y la acción de inconstitucionalidad que está reservada a las minorías parlamentarias, que son los propios legisladores, según el artículo 105 constitucional, los que pueden

oponerse a la determinación que se ha hecho en un Congreso, cuestionando la constitucionalidad de la resolución.

Y el efecto es la invalidación general de la resolución, entonces en México estamos practicando este tipo de control de la constitucionalidad, de la constitucionalidad en términos materiales y también en términos formales, en el sentido de que también se puede examinar si se cumplen los principios de legalidad que establece el artículo 16 constitucional.

La posición que asume el órgano colegiado respecto de un problema señalando que el Ejecutivo no se ha conducido adecuadamente y pareciera como si le estuviera imponiendo una sanción, pero no tiene ningún efecto jurídico, son los pronunciamientos, los que están regulados, la queja como tal no constituye un extrañamiento, es simplemente un modo de referirse a que tal funcionario no ha cumplido con una obligación y se dirige a los superiores, porque son sus jefes y en su caso o en su oportunidad se podrá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa por incumplimiento de obligaciones que le señala la ley.

Hay diversos sistemas y niveles de intervención del legislativo en la aprobación de los tratados y diversos sistemas de recepción de los tratados. El nuestro es de los más desventajosos, porque entran como derecho nacional automáticamente y el legislador no tiene más que decir si está o no está de acuerdo, pero no da curso a la negociación ni incide sobre la negociación. Sería conveniente un cambio sobre todo porque forman parte del orden jurídico nacional.

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 tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se altere no 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.

Curso-Taller “El trabajo
de las Comisiones en la
Cámara de Diputados”
(17 y 22 de marzo de 2004)



*Mesa Directiva de la Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión*

Curso-Taller “El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados”¹

(Sesión del día 17 de marzo de 2004)

QUISIERA PARTIR de dos ideas para que podamos comenzar el trabajo del día de hoy. Nuestra preocupación el día de hoy es aproximarnos a qué se debe hacer y cómo se debe hacer para poder dictaminar una iniciativa. No voy a entrar al problema de cómo elaborar el resultado de este trabajo, que es propiamente la redacción del documento llamado dictamen. Vamos a partir de esa claridad. No voy a entrar al problema de cómo presentar los resultados de la actividad de dictaminar. Eso será materia del Taller, en su oportunidad, que ustedes llevarán a cabo.

Pero aquí lo que nos preocupa es cómo examinar la iniciativa, qué hay que examinar, qué hay que hacer para examinarla y cómo hay que hacerlo.

Nosotros debemos distinguir tres problemas cuando nos enfrentamos a la actividad del dictamen. En primer término hay un problema operativo, que ustedes habrán quizá ya platicado en otra sesión y que tiene que ver fundamentalmente con la organización del trabajo; si van a haber subcomisiones, si van a llamar a foros, si van a hacer entrevistas, si van a llamar a funcionarios.

Otra es la organización metodológica del estudio, es decir, cómo van a proceder a hacer el examen de la iniciativa. Y otra es la secuencia y la formalidad que debe seguir el proceso de dictamen. Esto es más que nada lo referente al procedimiento parlamentario, a las normas que regulan la formulación y la presentación del dictamen.

¹ Convocado por la Dirección General del Centro de Capacitación de la H. Cámara de Diputados.

Pero para poder comenzar en esta tarea, nosotros nos vamos a circunscribir al punto segundo que es la organización metodológica del estudio y vamos a partir de dos ideas fundamentales. Ustedes tienen una disposición en la Ley Orgánica que es el artículo 39 en su párrafo 3, que habla de que las comisiones tienen a su cargo tareas de dictamen, pero no nos aclara nada, simplemente dice: tareas de dictamen.

En cambio, si ustedes revisan el artículo 65 del Reglamento, podrán encontrar dos aspectos básicos sobre lo que es la tarea de dictamen. Fíjense lo que dispone el artículo 65 del Reglamento en el sentido de que las comisiones examinarán e instruirán los asuntos hasta ponerlos en estado de resolución; de tal manera que el estudio del asunto en este caso llamado iniciativa, el estudio del asunto tiene como finalidad poner ese asunto en estado de resolución, es decir, en condiciones tales que el Pleno de la Cámara esté en posibilidades de tomar una decisión. Y esa es la tarea fundamental que tiene el trabajo de dictamen.

¿Qué significa examinar y poner los asuntos en estado de resolución? Significa que en esa actividad que llevan a cabo las comisiones se cruzan dos tipos de procedimientos, o procesos, como los queramos denominar, ya haremos la distinción.

En primer término hay un proceso de decisión, es decir, hay una actividad política que está examinando un asunto y que busca que se tome una decisión sobre él; y a la vez que existe un proceso de decisión en el cual intervienen no solamente los que formalmente aprueban el dictamen, sino otros sujetos; también hay un proceso de investigación, una búsqueda de datos, una búsqueda de conocimiento, una búsqueda de información para poder clarificar en qué consiste el asunto que se les ha puesto a su consideración y cuál vaya a ser la solución más adecuada para atenderlo.

Es importante entonces entender qué naturaleza tiene este asunto para saber qué es lo que se espera, aunque existen diversos actos que inician los legisladores como promociones al interior de las Cámaras, y no todos esos asuntos son materia de dictamen.

La lista es larga de todo lo que puede ser materia de dictamen, pero hay tres productos típicos que presentan los que tienen derecho de iniciativa que son materia de dictamen. En primer término las iniciativas de ley o de decreto normativo. En segundo término, las proposiciones con punto de acuerdo, y en un tercero, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

Luego haremos una relación más detallada de todos aquellos asuntos que están sujetos a dictamen, pero por lo pronto vamos a trabajar con

estos tres en términos de clarificar lo que se hace o requiere hacerse para estudiar el asunto y ponerlo en estado de resolución.

Si tenemos que atender a la naturaleza de la acción legislativa, de la iniciativa legislativa en términos genéricos, pues el objeto de la iniciativa de ley o decreto, como ustedes saben, es precisamente crear, modificar, abrogar una norma de carácter general, abstracto e impersonal. Ese es su objeto. Su resultado debe ser esa creación o en su caso, esa es la pretensión que tiene la iniciativa, aunque el dictamen puede derivar en que surja una nueva legalidad o en que se mantenga la legalidad existente. Es decir, no necesariamente vamos a concluir con una nueva norma o con un cambio en el mundo jurídico. El dictamen no necesariamente da como resultado crear la ley o crear el decreto. Pero si se va a crear, el propósito central es diseñar una norma de carácter general, abstracto e impersonal.

Distinta situación se presenta para las proposiciones con punto de acuerdo. ¿Cuál es el propósito que persiguen las proposiciones con punto de acuerdo? ¿Qué se quiere con ellas? Pues lo que se quiere, fundamentalmente, es tomar una definición política, una postura política que puede traducirse en un pronunciamiento, en un exhorto, en una recomendación que se hace a otro órgano, a otra autoridad, con la finalidad o con el propósito de que atienda un problema, considerado de interés general y que puede afectar según su naturaleza, a un grupo, a una comunidad, a la nación en general; pero que parte del supuesto de que quien tiene que tomar la acción, de quien debe ejecutar determinada conducta, es otro sujeto.

Y en ese sentido podríamos decir que en algunos aspectos lo que persigue la proposición con punto de acuerdo es que se adopte una determinada política pública sobre un asunto que se considera de interés general.

Ahora bien, ustedes se habrán encontrado con proposiciones con punto de acuerdo que no tienen esta finalidad. Ustedes se habrán encontrado, por ejemplo, con proposiciones con punto de acuerdo en las que se solicita información o con proposiciones con punto de acuerdo en las que se solicita que determinado servidor público asista a una comisión a platicar sobre un determinado problema. Lo que sucede es que se está siguiendo una vía inadecuada para la finalidad que se persigue, porque para que se tenga información sobre un problema o un servidor público asista a una reunión en una comisión, que no una comparecencia, en términos del 93 constitucional, para que asista un servidor público, no es necesario que el asunto sea planteado en el Pleno. Basta que se plantee ante la propia comisión para que en ésta se discuta, y en ejercicio de las atribuciones que la comisión tiene, acuerde entrevistarse con el servidor público o acuerde, en su caso, pedir la información que requiere. Por eso es impor-

tante distinguir si se trata de una reunión de trabajo, como la llaman a veces o se trata propiamente de una comparecencia.

Pero la esencia de la proposición con punto de acuerdo es plantear ese tipo de problemas. Pueden ustedes verlo en el acuerdo parlamentario relativo al orden del día y las sesiones, cómo se especifica lo que se pretende con la presentación de una proposición con punto de acuerdo.

La palabra *punto de acuerdo* da lugar a confusiones y luego llegan a las comisiones asuntos a los cuales se les da tratamiento de proposición con punto de acuerdo, cuando tales asuntos no tienen esa naturaleza. ¿A qué me refiero? Hay ocasiones en que llega una comunicación de un congreso, equis, de una legislatura local; esa comunicación nos hace saber que aprobaron un punto de acuerdo mediante el cual solicitan al Congreso de la Unión tal o cual cosa. Eso es lo que llega y a veces se confunde con la expresión *punto de acuerdo* y se quiere dictaminar ese asunto y aunque lleva la denominación de *punto de acuerdo*, no es materia de dictamen por una simple y sencilla razón. Primer término: es una comunicación; no es una iniciativa, en términos amplios; y segundo: de acuerdo con el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas locales no tienen derecho de iniciar proposiciones con punto de acuerdo. Su facultad se circunscribe a la iniciativa de leyes y decretos.

Por eso ustedes habrán visto cuando se recibe la comunicación, se dice: "Remítase a la comisión tal para su conocimiento". Y es para ese sólo efecto.

¿Qué tendría en ese caso que hacer la comisión? Pues como se trata de una comunicación seguir el mismo camino y contestarle al órgano legislativo local que se ha recibido su comunicación de tal fecha. Y allí concluye y acaba el asunto, pero no conviene que ustedes pierdan de vista esta naturaleza de esos acuerdos, que no son materia de procedimiento parlamentario, son una simple comunicación.

Por lo que se refiere a la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el propósito u objeto es establecer las reglas para el ejercicio del gasto público conforme a los programas propuestos.

El objeto del presupuesto es ese, fijar reglas para el ejercicio del gasto público, ejercicio que tendrá que darse de acuerdo con la Constitución y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, conforme a programas. Ya ustedes habrán platicado en otra reunión de la estructuración del presupuesto.

Pero vamos al aspecto de la iniciativa, generalmente nosotros enfocamos el estudio de la iniciativa como si fuera un problema jurídico, pero no lo es completamente. El examen de la iniciativa sí nos puede plantear un problema jurídico, pero la naturaleza de la iniciativa no es de carácter jurídico.

¿A qué me quiero referir con esto? A que la parte esencial que será objeto del estudio tiene que ver más con aspectos sociales, políticos o económicos que con aspectos jurídicos, aunque hay aspectos jurídicos.

¿Qué quiero decir con esto también? Que el examen de lo que plantea la iniciativa requiere al menos de dos clases de estudios: un estudio desde el ángulo del conocimiento que se refiere al problema que se está presentando en la iniciativa y otro estudio sobre los aspectos de legalidad que están implícitos en el problema planteado por la iniciativa.

Son dos ingredientes que se tienen que examinar, pero el ingrediente determinante se encuentra en el análisis de la naturaleza del problema o del asunto que da motivo, que da pie, que origina la preocupación de generar una norma de carácter general, de carácter abstracto y de carácter impersonal.

Por eso es que, siguiendo la idea de que la iniciativa es una propuesta de creación normativa motivada por un problema histórico completo, es que el estudio de la misma debe comenzar por el estudio de ese problema histórico concreto.

Voy a tratar de explicar ese asunto para que podamos tener una idea de cómo metodológicamente podemos abordar la situación, para esto voy a valerme de la experiencia que los administradores y los políticos tienen en relación con el examen de las llamadas políticas públicas.

La iniciativa tiene una política legislativa. ¿Qué quiero decir con esto? Tiene una alternativa, estrategia o curso de acción frente a un problema que se considera atendible para mitigarlo o para suprimirlo. Por eso nuestro enfoque primario debe estar en clarificar en qué consiste ese problema.

Vamos a poner un ejemplo. Ustedes recuerdan que se hizo una reforma constitucional para modificar en el artículo 16 el concepto de tipo penal por el concepto de cuerpo del delito, concepto que venía originariamente en la Constitución, y se modificó ese concepto.

Al modificarse el concepto, se decía que había una dificultad para que la autoridad pudiera cumplir con su función de investigación de los delitos y persecución de los mismos, que porque al establecerse que debieran

acreditarse elementos que pudiesen configurar los elementos del tipo penal se dificultaba la acción de investigación que deben llevar a cabo las procuradurías y que, por lo tanto, eso se traducía en una ineficacia por parte de los órganos encargados de la persecución del delito. Palabras más, palabras menos, este era el planteamiento.

¿En qué consistía el problema? Porque lo que nos estaban diciendo ahí no era en realidad el problema, que esto es algo que ocurre muy comúnmente, lo que nos estaban explicando ahí eran las razones que tenían para adoptar la solución de cambiar el concepto de elementos del tipo penal al concepto de cuerpo del delito, pero no aclaraba el problema.

¿Cuál es ese problema? ¿En qué consiste ese problema que obliga a que haya una modificación en el mundo jurídico, en el sistema jurídico? Este es uno de los primeros asuntos que tenemos que abordar: ¿en qué consiste el problema? Porque si no tenemos claridad respecto de dicho problema, no tendremos oportunidad de evaluar si la alternativa que se plantea como solución es la más aceptable de las alternativas; porque lo que ya se plantea como norma es una opción de solución.

Presumimos que es la mejor opción, todavía no sabemos si va a funcionar en el mundo real, pero hay una serie de elementos que nos llevan a concluir que de las opciones que existe es la mejor opción.

Vamos a poner otro ejemplo, porque dicha parte es fundamental en el examen de la iniciativa. Ustedes recordarán que se estableció un impuesto para la fructuosa, se tomó la medida de gravar a ese producto con una finalidad, con la finalidad de posibilitar que los productores de azúcar mejoraran su condición, en virtud de que la producción de fructuosa, la actividad productiva de la fructuosa estaba desplazando a la industria azucarera. Entonces, se tomó la decisión de establecer una carga tributaria específica a quienes usaran la fructuosa como producto para endulzar refrescos y otras bebidas.

¿Cuál era el problema ahí? ¿En qué consiste el problema y por qué la medida de establecer el impuesto era la mejor de las medidas? A lo que quiero llegar es que conforme nosotros vamos clarificando en qué consiste el problema, vamos dando pie a que el espectro de las alternativas de solución sea mayor.

Podemos tener un error, pensar solamente que ese es un problema y en realidad no serlo, tal vez no es un problema, pero nosotros apreciaríamos equivocadamente tal vez el asunto. Pero, ¿qué es lo que nos permite a nosotros apreciar que es un problema? Que es el fondo de toda iniciativa, véanlo ustedes, analícenlo.

De alguna manera la exposición de motivos nos quiere decir que hay un problema y que ese problema requiere de una solución, y que la solución es la que se plantea en la iniciativa como norma de carácter general, abstracto e impersonal.

El problema lo percibimos inicialmente a través de la llamada retórica que contiene la propia iniciativa, ahí nos dice en la exposición de motivos hay tal o cual dificultad. Por ejemplo, hay iniciativas que señalan que es necesario que exista una reglamentación en las normas electorales que dé cauce a los conflictos partidarios internos, que encuentre un camino institucional de solución cuando se presentan conflictos por candidaturas, por expulsiones o, en su caso, cuando se presentan también conflictos por la elección o designación de dirigencias partidarias.

Y nos plantean que constituye una situación problemática el hecho de que no existan normas que permitan garantizar la legalidad y el estado de derecho en este tipo de conflictos, y que hasta el momento se ha dejado como un asunto interno de las agrupaciones políticas, de las organizaciones políticas, sin que los miembros de estas organizaciones puedan acudir, conforme lo previene el artículo 17 constitucional, a la justicia para obtener la aplicación del derecho.

Y ciertamente, si ustedes examinan, si van a buscar información acerca de la conflictiva, se van a encontrar que en los organismos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, hay un número considerable de quejas o denuncias relacionadas con candidaturas, relacionadas con el nombramiento de dirigencias y también con procedimientos de expulsión en los partidos políticos.

Hay muchos aspectos de la vida social que no están siendo motivantes para una legislación porque no se les percibe como problema, pero a otros sí, por ejemplo el que nosotros bebamos agua o tomemos café, pues no se percibe como un problema, tal vez con el tiempo y si resulta que advertimos que el consumo de café causa determinados daños a la salud y que estos determinados daños a la salud se traducen en gasto, en atención médica y en una serie de circunstancias, probablemente se convierta en una motivo de atención. Pero se necesita esa percepción, se necesita esa idea de que hay un problema, y aquí hay un aspecto valorativo, de carácter subjetivo hasta cierto punto.

En otros momentos de la historia, por ejemplo, no se percibía como problema el que los contrayentes de matrimonio no pudieran divorciarse, no se percibía en nuestro país, se consideraba que no debería disolverse el vínculo, que el vínculo debería mantenerse por siempre y que en todo caso, si ya no querían tener la convivencia que acostumbraban, se podría autorizar la llamada “separación de cuerpos”, es decir, no cumplir lo que

en un momento se consideró como derecho y como una obligación llamado el débito carnal.

Porque ustedes recordarán que antes del primer año Internacional de la Mujer se establecía en la legislación civil, en la definición de matrimonio, como parte de las obligaciones, la vida sexual. Bueno, se dejó de considerar este aspecto, pero insisto, hubo un momento en el cual ya la disolución del vínculo se vio como solución a un problema, se fue percibiendo como un problema y se le fue dando la atención de un problema.

Para poder arribar a la definición del problema es necesario obtener determinada información, hay que poner en juego un trabajo de indagación. ¿Qué vamos a buscar o qué necesitamos buscar? Necesitamos buscar datos, es decir, información sobre hechos, información sobre hechos que hasta cierto punto nos debe permitir cuantificar el problema, nos deben dar una evidencia empírica de que hay problema, pero además de buscar este tipo de datos que se pueden traducir en estadísticas o en estimaciones, también hay que buscar otra serie de datos técnicos que no necesariamente son medibles, pero que están ahí, que constituyen un hecho, un hecho que contribuye al esclarecimiento, a la definición del problema.

Ustedes vean, por ejemplo, en la mayoría de las iniciativas si les dan alguna evidencia de qué información sostiene lo que están afirmando. Son muy pocas, son muy pocas las iniciativas que les dicen: “fíjense que de acuerdo con las estadísticas del INEGI de tales años, encontramos que en el país hay como un millón de niños que tienen tales enfermedades”.

Por esa razón, sí resulta importante, dado que lo que origina la discusión es la iniciativa, solicitar al promovente que nos aporte los mayores elementos informativos sobre los cuales se construyó su iniciativa. Atrás de las iniciativas del Ejecutivo hay una serie de estudios que generalmente no se conocen, pero que serían de gran utilidad para poder estudiar el asunto, de igual manera necesitamos buscar información relacionada con la función de alguna entidad del estado.

Hace poco, por ejemplo, yo recuerdo que en la Comisión Permanente se aprobó un punto de acuerdo para solicitar al Secretario de Seguridad Pública Federal y al Procurador General de la República que informara sobre la estadística de los secuestros; ellos, tanto la Procuraduría como la Secretaría de Seguridad Pública tienen esa estadística y resulta importante conocer la estadística para efecto de poder determinar la magnitud del problema. Que a lo mejor lo que nosotros pensamos que es tan grave, el problema no resulta ser el gran problema. ¿Pero qué evidencia tenemos, qué sabemos de la magnitud del problema? Requerimos de información numérica cuantitativa para tales finalidades.

Si bien los hechos forman datos, uno de los datos que nosotros debemos encontrar es el dato jurídico, al igual que encontramos otra serie de datos, es el dato jurídico y ese dato jurídico es: vamos a ver cuál es la legalidad vigente y cómo está operando, cómo se está aplicando.

Por desgracia hay muy poca estadística de la aplicación de las normas, pero hay algunas por ahí, hay algunas que se pueden encontrar y que son de utilidad para estudiar el problema, pero también hay que considerar que la búsqueda de este dato, de la legalidad vigente, tenemos que acceder a fuentes confiables para saber si tal legalidad es o no es legalidad vigente.

Voy a poner un ejemplo. Hemos estado acostumbrados a que cuando revisamos las leyes vemos cuáles han sido los decretos que reforman, adicionan, derogan determinados ordenamientos, e incluso, ustedes pueden ver en la Colección Andrade que es, digamos, de las más sistematizadas, que les hacen referencia en el artículo correspondiente, les dicen: “este artículo fue reformado por el decreto de tal fecha”, y nosotros creemos que eso está vigente, pero nos olvidamos que a partir del establecimiento de las llamadas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales existe otro modo de suprimir el derecho, de quitarle vigencia y por lo regular nuestros códigos no nos dicen lo que acordó la Corte en una determinada controversia o en una determinada acción de inconstitucionalidad y nosotros la damos por vigente.

Hace poco se resolvió una controversia que interpuso el estado de Durango y que dejó invalidados dos artículos de la Ley Federal de Competencia Económica, y si ustedes se van a la Ley tal y como la publican, van a encontrar que ahí están esos artículos, pero no está el señalamiento de que ya no tienen validez, de que ya no son aplicables de conformidad con la controversia constitucional que resolvió la Suprema Corte de Justicia.

Entrar entonces al dato para determinar si forma parte o no de la información que vamos a requerir, pero de ahí tenemos que elaborar con estos datos un conocimiento, tenemos que elaborar una información, un conocimiento en el sentido de que debemos descubrir en los datos algún sentido para el problema que estamos estudiando, porque puede haber información irrelevante.

La guía para saber si el dato que estamos atrayendo tiene relevancia, tiene significación, es la clarificación sobre el problema. Si no tenemos claridad sobre el problema podemos navegar en todo el océano y nunca saber hacia dónde ir. Por eso es importante repetir y repetir el esfuerzo de ir clarificando conforme vayamos teniendo información de ir clarificando

la naturaleza del problema y entonces sí estaremos en condiciones de poder decir: este es problema o así lo percibimos.

Pero ahora bien, fíjense, tratándose de la tarea de dictamen lo que llamamos problema es producto de una actividad colectiva por eso es una visión consensada, política, no solamente técnica, porque en el examen del problema está la visión de todos los que integran la comisión incluyendo, incluyendo, a los asesores o secretarios técnicos, todos están aportando, por eso el resultado de este esfuerzo de examen es una visión consensada, es la visión que tiene una mayoría, igual que la visión que se expresa en el voto particular, que es la visión que tiene una minoría sobre el problema, pero en principio lo que están ustedes haciendo es contribuyendo a que con todos los elementos informativos y de conocimiento que ustedes aportan, se vaya construyendo una visión consensada, una definición consensada del problema.

¿Pero de qué va a depender? Pues va a depender de la calidad de la información y de la claridad con la que planteen el problema. Tomen ustedes cualquier iniciativa, cualquiera, la que quieran y busquen cuál es el problema. No se confundan, el problema no es la solución. Muchas veces al redactar la iniciativa nos presentan primero la solución y esto es lógico, esto es esperable, porque la forma de presentar la solución parte de argumentación que se tiene para convencer de que tal medida es la adecuada, pero hay que invertir la forma de pensar y comenzar por el problema y no por la solución.

Pero ya que tenemos claridad sobre el problema, ya que hemos logrado una cierta claridad sobre el problema con el auxilio de la información, nos enfrentamos al segundo aspecto del análisis, que es la construcción de las alternativas, ¿cuáles? Pues la que está dentro de la posibilidad de solución del problema, por ejemplo, se vio como problema el aumento de determinados delitos, como contra la salud, el secuestro, el robo de autopartes, etcétera, etcétera, se vio como problema.

Y al percibirse como problema se consideró que era necesario establecer una normatividad específica para este tipo de delitos, en cierto modo diferenciada de la normatividad penal ordinaria y crearon la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el propósito, uno, de lograr acciones comunes de todas las autoridades en el combate a este crimen, y segundo, posibilitando que la federación pudiera atraer los delitos del orden común, vinculados con las actividades llamadas de delincuencia organizada.

¿Esa es la solución que dieron? Pero esa solamente era una alternativa, ¿era la mejor? ¿Era la más conveniente?

Otra, ustedes lo ven, en el problema de las muertes, de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez se dijo: “la Procuraduría del estado y las autoridades del estado no resuelven nada”, y se dijo, “la solución es que investigue la autoridad federal”, hay un problema, ahí el problema consiste en que ha ido en aumento el número de asesinatos, sin que la acción de la autoridad local haya detenido el asunto, eso se ve como problema; solución, crear una fiscalía especializada de la federación para poder enfrentar el problema, pero era una opción, amén de que si la opción fuera constitucional o no, está como alternativa, como estrategia, como curso de acción, como opción de intervención para eliminar o mitigar el problema.

Esas son las alternativas que hay que buscar, no hay una sola, generalmente hay más de una, y entre otras alternativas puede estar también, dependiendo de a qué conclusiones nos pueda llevar el examen y a qué valoraciones, puede estar también, no crear ninguna norma, se vio el problema, se dijo, “no se cree ninguna norma, porque el problema no es de creación de normas”, porque la solución está, por ejemplo, en la ejecución de X o Z programa.

Veamos el caso particular que se discute acerca del derecho a la alimentación, se dice, es que en la Constitución debe establecerse el derecho que todo individuo tiene a una alimentación, y frente a esa solución, el problema es crear las condiciones para ello, porque hay individuos que llegan a la vida sin tener los nutrientes básicos para su desarrollo, para un normal, como dicen, desarrollo, entonces, hay que garantizarles que van a tener esos nutrientes básicos.

Y frente a esta problemática que es real, hay una infinidad de alternativas, una es, dicen, crear el derecho a la alimentación; otra es, dicen, no crear un derecho, sino imponer al estado que persiga que todo individuo esté bien alimentado, entonces, es una norma programática, no es una garantía del individuo, esa es una alternativa, y otros dicen: no, lo que hay que hacer es crear un programa específico que se deriva de la aplicación de un determinado ejercicio del gasto, y es otra alternativa para el mismo problema, que es buscar que los individuos cuando nacen y hasta cierta edad tengan acceso a una alimentación que les permita un normal desarrollo.

Tenemos, entonces, que buscar, imaginar, porque a la mejor la alternativa que nos propone el que inicia la ley o el decreto no es la mejor de todas, a la mejor hay otra salida y eso es parte de lo que están estudiando, es parte de lo que están examinando y de ahí puede derivar en que le hagan modificaciones a la iniciativa, es decir, al texto normativo, de ahí puede derivar que quiten una disposición, pongan otra o que de plano digan vamos a desechar esta iniciativa, pero se tienen que examinar, primero formular, y luego examinar las alternativas.

Acaso, por ejemplo, así se pensó la medida de incrementar las penas privativas de la libertad para determinados delitos, ¿ha dado como resultado la disminución del número de esos delitos? ¿Se ha disminuido el secuestro, se ha disminuido la violación, se ha disminuido X o Z delito llamado grave o no, robo? ¿Ha disminuido?

El pensamiento fue: “hay que ser más severo y castigar implacablemente a los delincuentes”, dicen: “cuando se den cuenta de que van a perder tantos años en la cárcel, se van a inhibir y ya no van a delinquir”, ¿cuál era la función que se suponía que tenía en principio la amenaza de la pena? Después dijeron: “fijense que no, que no es suficiente”, entonces vamos a eliminar de las posibilidades que da la ley, el derecho a la readaptación social y entonces vamos a disponer que cualquier sujeto que esté sentenciado por esos delitos, no podrá obtener los beneficios de la readaptación social”.

Entonces, se endureció el tratamiento que se le dio a este tipo de delincuencia, después se modificaron las reglas para computar las penas, de manera que si en un principio regía la regla de que se aplicaba la pena más alta, por el delito más grave, después se sumaron, se agregaron y entonces nos da el caso de que hay penas como en Estados Unidos que son de 120 años ó 300, lo que llaman cadena perpetua.

¿Pero todas estas medidas han resuelto el problema de la criminalidad? ¿La han inhibido, la han restringido? Eso es lo que ustedes se tienen que poner a examinar, porque no van a partir de cero, porque cuando ustedes van a poner una legalidad X, tienen que examinar también todas las legalidades que han estado puestas, hasta donde es posible, tienen que ver las legalidades que han estado puestas y los resultados que han dado esas legalidades; si en efecto no debieron cambiarse o debieron mantenerse.

Hay sociedades que mantienen sus legalidades inamovibles en tanto que hay otras que las cambian de la noche a la mañana, también depende del sistema jurídico, pero si algo persigue la legalidad, es hasta cierto punto una certeza en la conducta que se espera del sujeto. Por lo tanto la legalidad pretende mantenerse, no quiere decir que se vaya a mantener, si no durar un cierto tiempo, ser estática, convertirse en conducta, no quiere decir que no vaya a cambiar, porque cambian los valores y cambian los intereses, pero hasta cierto punto tenemos que examinar nosotros qué ha pasado antes. Hay veces que se formula una iniciativa desconociendo que ese asunto ya había sido legalidad vigente, ustedes se ponen a explorar en todas las iniciativas y van a consultar el proceso legislativo de determinada norma, se van a encontrar con que varias de las ideas que se están planteando ya fueron ley, ya fueron norma en un momento determinado y

que hay veces que se cambió la norma simplemente por la idea de que era conveniente cambiarla, pero sin ningún sustento informativo.

De ahí nosotros tenemos que partir, una vez que hemos construido determinadas alternativas, a fijar los criterios para valorarlas, vamos a valorar no propiamente las alternativas, digo, porque podríamos decir, sería mejor que a todos se les diera una pensión alimenticia por tanto tiempo para en vez de que existiera la obligación de los padres y alimentar a sus hijos, no vamos a comparar las alternativas, porque las alternativas en sí mismas no son buenas o malas, lo que resulta conveniente o inconveniente son los resultados que pueden dar esas alternativas. Entonces, los criterios que hemos de seleccionar están en relación con qué resultados nos van a dar, por ejemplo, en nuestro país existe un número considerable de adultos mayores, la mayor parte de los adultos mayores apenas si tienen para atender a sus necesidades básicas, en algunos casos, esos adultos mayores cuentan con una pensión por los años de trabajo, pero esas pensiones son tan raquíticas que resultan inferiores al salario mínimo general, y ya en sí mismo el salario mínimo general resulta insuficiente para atender normalmente las necesidades, no se puede lograr todo con mil y fracción de pesos al mes, alimentación, salud, comida, etcétera.

Otro ejemplo. Cuando se trata de los niños y hay una dificultad de que el padre no quiere apoyar, o la madre, porque también ya estamos en ese criterio, para el sostenimiento del hijo, existen mecanismos para que se fije una pensión alimenticia. Pero lo mismo podríamos hacer para los padres, porque ustedes pueden ver en el Código Civil del Distrito Federal algo que por lo regular a veces, como hijos, no vemos, que la obligación alimentaria es recíproca, es decir, que no va solamente de los padres para acá, sino de acá para los padres y existe la posibilidad judicial de que el padre demande al hijo su pensión alimenticia; eso está ahí, podríamos quizá establecer, como se hizo para el caso de los niños, una oficina judicial en la que el trámite de la pensión alimenticia sea rápido o también como hay otras alternativas ya, pues generar un seguro o una especie de cuota que se les dé por el estado a cargo de los contribuyentes a estos adultos mayores.

Pero ¿cuál tiene los mejores efectos? ¿Cuál resulta más conveniente? ¿En razón de qué vamos a valorar? ¿En razón de los resultados que la alternativa nos puede proporcionar? Pero para eso debemos fijar determinados criterios, uno de esos criterios es el de la eficacia que va a tener la alternativa que tenemos por sus resultados.

¿Qué eficacia puede tener en un momento determinado? Prohibir por ejemplo el consumo de cigarro para disminuir el número de enfermedades pulmonares, tendremos que valorar, así como en un tiempo se prohibió en Estados Unidos el consumo del alcohol, qué eficacia, como propone el

Procurador del Distrito Federal, va a tener posibilitar que los reclusos puedan tener acceso al consumo de drogas sin dificultad; de esa manera se va a eliminar el comercio clandestino, el tráfico de drogas al interior de las cárceles, porque está como alternativa, no está penado el consumo, está penado el tráfico, entonces dicen: “pues si no está penado el consumo, pues hay que darle al que consume su cuota regular”.

¿Qué tan eficaz va a ser la medida? Tenemos que ver hasta dónde el beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, es decir, a lo mejor cualitativamente resuelve el problema, pero no para todos. Entonces, necesitamos tener una aproximación del alcance de los efectos que pueden tener, pero valorar esos alcances y esos efectos de acuerdo con determinados criterios y uno de esos criterios es, lo que generalmente no practicamos, el criterio del costo - beneficio o del costo - eficacia, generalmente no lo hacemos pero está ahí, y precisamente porque generalmente no lo hacemos luego resulta que lo que se vio como solución normativa no tiene tal carácter y se convierte en letra muerta dentro del sistema jurídico.

Pero otro criterio que nosotros tenemos que considerar aparte de la eficiencia de la medida, otro criterio es el relacionar como decía con los valores, porque es un elemento subjetivo y esos valores estarán vistos desde una determinada perspectiva filosófica e ideológica de los interesados en la iniciativa, por eso hay una percepción de igualdad, una percepción de equidad, una percepción de justicia en los actores que deciden el asunto.

Hay quienes perciben que no es equitativo y que no es justo aumentar la tasa del impuesto al valor agregado, hay quienes conciben que es injusto que quienes más ingresos tienen no hagan una mayor aportación a la Hacienda Pública, pero aquí también en la valoración de la medida, de si es injusta, es desigual o es igual o es inconveniente, en esta valoración en el proceso de construcción del dictamen, en el análisis, hay una justicia consensada, hay una igualdad consensada, hay una equidad consensada, hay una valoración de cierto modo de que se considera conveniente o que se considera inconveniente también, razón por la cual pueden concluir diciendo: “se desecha la iniciativa”.

Es entonces importante también tomar en consideración que hay otros valores que entran en juego y entre otros está la legalidad, la constitucionalidad; cuando nosotros formulamos un dictamen con motivo de una iniciativa necesitamos examinar si la alternativa de solución no es contraria a garantías individuales, necesitamos examinar si la alternativa de solución está dentro de la competencia del órgano legislativo, necesitamos examinar si la alternativa de solución al darle a una autoridad una función específica es o no es adecuada conforme a la organización política que establece la Constitución.

Fijense, voy a ir al artículo en la Constitución en el que hay una serie de prohibiciones absolutas y otras relativas, dice el artículo 117, en su fracción quinta, que los estados no pueden, en ningún caso, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera.

El Estado de Durango viendo la enfermedad de los pollos, dijo: “aquí no entran pollos provenientes de tal lugar”, y tomó la medida de que no debían permitirse al territorio la entrada de esas aves. Y la Comisión de Competencia Económica resolvió en ejercicio de las facultades que le concedía la ley, anular la prohibición y la Corte decidió anular esos artículos porque dijo que ese órgano federal de competencia económica no estaba en nuestro sistema constitucional facultado para ejercer el control de la constitucionalidad y que por lo tanto no estaba facultado para anular actos diciendo que eran inconstitucionales, que eso sólo se podría hacer por la vía judicial. Y entonces invalidó esos artículos que le daban a este organismo de la competencia económica la facultad de prohibir actos en términos del artículo 117 constitucional.

Entonces, nosotros debemos examinar si la facultad que se le va a dar a determinada autoridad está o es acorde con el sistema constitucional que tenemos, ésa es la otra parte que tenemos que valorar, la legalidad de la medida, la constitucionalidad de la medida y también tenemos que examinar si no se contradicen las garantías individuales, los derechos de libertad, los derechos de propiedad, las garantías de seguridad jurídica, para ver si la medida encuentra aquí uno de los elementos o criterios de valoración, puede ser que a lo mejor sea muy eficaz, vamos a pensar prohibir la producción de tabaco, ¿pero sería constitucional?

Igual que en el caso de otro tipo de medidas, dice el artículo 5° constitucional que todo sujeto podrá dedicarse a la actividad, industria o comercio que le acomode siendo lícito y ello ¿es un asunto de la vida privada, del derecho privado o es un asunto del derecho público? En fin, es una serie de consideraciones que tenemos que hacer en torno a guías que nos permitan hacer una valoración de las alternativas por sus resultados y luego a disminuir el número de alternativas y confrontar una con otra de las posibles para poder determinar precisamente cuál es el costo de una y cuál es el costo de otra.

Y cuando hablamos del costo no nos referimos nada más al dinero, no sólo nos referimos a lo que va a gastarse para poner en práctica una determinada norma, que por lo regular no lo pensamos. Ustedes se han puesto a pensar, acaba de mandar el Ejecutivo al Senado una iniciativa entre otras de la justicia en la que propone que se establezcan los jurados y que se establezca el sistema oral en los juicios. ¿Ustedes tienen idea de cuánto va a costar cambiar esta cultura jurídica de los procedimientos

escritos en vez de orales y de los jurados en vez de los jueces de legalidad? ¿Cuál va a ser el costo, el costo en términos financieros? Pero no solamente en eso, no solamente hay que considerar el costo en términos financieros, hay que medir el costo también en términos sociales y hay que medir el costo también en términos políticos.

El legislador no sólo evalúa cuánto le va a costar en términos de dinero, no debemos olvidar que el legislador forma parte de una opción política y que una determinada medida puede modificar el peso de su opción política dentro de los órganos legislativos o en el gobierno, ustedes ya lo vieron en el caso de la elección española, el hecho de ocultar información sobre el origen, sobre los autores del atentado en Madrid, significó una reversión, un cambio en la representación, aunado claro, al impacto que tuvo el acto terrorista, pero el peso ahí está: como no nos dijiste la verdad, ¿cómo podemos confiar si no nos dijiste la verdad?

Igual pasa con la legislación, tiene sus efectos políticos y entonces hay que evaluar el costo. ¿Por qué? Por una sencilla razón: porque la legislación al poner en juego diferentes intereses tiene que optar por uno, o por el que considere más beneficioso, y al optar por ello es posible y casi es seguro que va a afectar otros intereses.

Si, por ejemplo, se establece que quienes mayores ingresos tienen deben ser los que más aporten en términos fiscales, si se establece esta medida probablemente va a tener una reacción la economía en la adopción. No quiere decir que por eso le vaya a dar miedo al legislador, pero tiene que medir los costos, de igual manera que tiene que medir los costos en términos de si dice que se aumente el impuesto al valor agregado, o sea, el impuesto al consumo, tiene que medir los costos.

De igual manera, que si establece determinadas prohibiciones o limitaciones, o requisitos de elegibilidad, para determinados casos, de quienes quieren aspirar a cargos públicos en la República, tiene que medir los costos. Tiene que hacer una valoración, tiene que confrontar qué le va a costar más, ¿obligar a los hijos a cumplir con la obligación alimentaria para sostener a sus padres o disponer de parte de la Hacienda Pública, para darles una determinada cantidad de dinero a todos los adultos mayores que están en una situación crítica? Tiene que valorar el costo. Y en ese sentido, tiene que decidir.

El dictamen en esencia es una decisión consensada, sustentada en una visión consensada del problema y en una solución alternativa también consensada al problema.

No puede ser de otra manera, no todo es verde ni blanco, a lo mejor es pintito el asunto, pero eso depende de esta articulación que se da en torno

del problema y su solución, y la valoración de los costos que va a tener determinada alternativa, conforme a sus resultados, tenemos que proyectarlos, tenemos que pensarlos.

Hay veces que el asunto queda como letra muerta, vean ustedes en la Constitución y dice: "los derechos de las niñas y de los niños", sí, pero cómo se traduce esto.

Los legisladores son los que toman la decisión, por eso señalamos que en el proceso de dictaminar hay un proceso de investigación, hay un proceso de reflexión y hay un proceso de decisión, pero una vez que se tomó la decisión, vamos a pensar, la decisión es aumentar el impuesto al valor agregado, viene luego otro asunto, ¿en qué porcentaje?

Después viene otro problema que es distinto, que es el problema de traducir la solución al lenguaje de la norma, es el problema de traducir lo que se ha tomado como solución a la forma jurídica, y ese es un problema técnico, no es un problema político, es un problema técnico; saber cómo construir los supuestos jurídicos de la norma; saber cómo construir las consecuencias jurídicas de la norma; saber establecer los vínculos entre una norma y otra; saber cómo agrupar las normas, cómo ordenarlas, cómo incluirlas dentro de un capítulo, sección, título, libro, etcétera.

Ese ya es un problema técnico que tiene que ver con la lógica jurídica, que tiene que ver con la sistemática jurídica, que tiene que ver con la teoría del derecho, eso lo vamos a tratar en otro momento, pero sí es importante que distingamos, que no confundamos el problema del dictamen con el problema de la traducción de la solución del problema a su forma jurídica, eso no es materia del dictamen, acompaña al dictamen, porque el dictamen es en esencia el planteamiento ya de una alternativa de solución, al que sí acompaña la forma jurídica que debe asumir esa solución, y ahí hay un problema técnico: saber que la solución que se ha elegido adopte la forma legal adecuada, tanto en la norma como en el decreto.

Esta es otra tarea también técnica, es aquí donde la especialidad del que escribe, del que sabe redactar, la especialidad del que sabe derecho y la especialidad del que conoce de la lógica, resultan determinantes para ser una buena redacción de un dictamen, pero otro es el problema de estudiar la iniciativa.

Y así como nos sucede con la iniciativa de ley o decreto, también nos sucede en el dictamen de la proposición con punto de acuerdo, tiene la misma problemática: clarificar cuál es el problema.

Y en el caso más claro, más claro, es en el del presupuesto, porque el debate central no es cuánto se va a gastar, sino el debate central es en

qué se va a gastar y conforme a qué programa se va a gastar; entonces el debate central en el presupuesto es, a ver, tu programa es la mejor alternativa o no es la mejor alternativa; tú dices que vas a resolver el problema de atención de cierta población infantil que no tiene acceso a la educación, porque sus padres no tienen recursos X o Z, y los tiene que sacar de la escuela, tú dices que vas a resolver el problema dándoles una beca mientras estudian ese nivel. ¿Es el mejor programa o no es el mejor programa?

Eso es lo que valoran los legisladores, no sólo se le va a dar dinero así, no, a lo mejor el programa no resulta el mejor, a lo mejor el programa no resulta bueno ni trae los beneficios, ¿y eso cómo lo van a saber? Lo van a saber cuando revisen la Cuenta Pública, porque en la revisión de la Cuenta Pública no solamente está la valoración de si gastaron legalmente el dinero, en la revisión de la Cuenta Pública está la valoración de si el programa que se aplicó fue el más eficaz, y esa es la importancia que tiene la Cuenta Pública.

Oye, este programa que pusiste de vacunación no era el que necesitábamos, ya nos dimos cuenta, ya vimos que no resultó, que no tuvo los alcances, que no resolvió el problema, que sigue aumentando el número de enfermos por viruela, etcétera, tenemos que hacer otra cosa, ¿pero eso dónde lo saben? Cuando les mandan la Cuenta Pública y cuando les dicen cuáles fueron los resultados, porque la Cuenta Pública debe mandar cuantificaciones, resultados de las acciones, y eso es lo que valora.

Oye, fijate que te gastaste 30 millones de pesos para tener a un solo niño, pues como que no fue muy eficaz el gasto, ¿no?; y eso porque tu programa no fue el bueno; entonces, la esencia en la discusión del presupuesto está precisamente en los programas, en lo que llaman cuando mandan el presupuesto, los analíticos, que es donde se presentan todos los programas de las diferentes dependencias, y es ahí donde ustedes podrán confrontar después, en la Cuenta Pública qué resultado dio ese programa, porque esa es la Cuenta que debe rendir el Ejecutivo.

Ahora la idea es: ustedes han tenido ya la experiencia de trabajar en alguna comisión y se han enfrentado al problema de dictamen; nos gustaría que ustedes plantearan cuáles son los aspectos que mayormente se les dificultan o cuál es la problemática que ustedes encuentran en el momento de dictaminar.

Lo que he tratado de esbozar, es un modo de enfrentar el trabajo o tarea de dictamen, pero no necesariamente esto ha sido la práctica en las comisiones, muchas veces el asunto se limita a recibir la iniciativa, a formar una subcomisión, a platicar con el promovente, en algunas ocasiones piden información al gobierno, en otras hacen que venga un funcionario,

en otras consultan a unos especialistas, pero no en todos los casos se presenta así, y la profundidad del examen, la profundidad del estudio no es para todos los casos.

Entonces, si me gustaría que con la experiencia que ustedes han tenido, plantearan algunos de los problemas que se les presentan en el dictamen, y luego quizá pudiésemos hacer un esfuerzo de concretar algunos aspectos mínimos, que ustedes debieran tener en cuenta en la tarea de dictamen.

Hace ratito se acercó uno de los compañeros que está aquí y nos platicaba de su experiencia, no sé si le puedan dar el micrófono allá al compañero, allá.

- INTERVENCIÓN DEL AUDITORIO: Muchas veces desde el planteamiento del problema estaban señalando argumentos falaces, es decir, la causa que estaban señalando, y además a veces, muchas veces, era una sola causa y generaba infinidad de problemas y la mayoría perdía el sentido de examinar precisamente los objetivos de esa iniciativa, y si realmente el planteamiento de ese problema era un problema.

Si desde ahí no estaba, era el comentario que yo le hacía en ese entonces a quien me tocaba asesorar, decía, bueno, si desde el planteamiento no está bien elaborado, todo lo demás va a ser un ejercicio infructuoso.

Entonces, eso nos sigue sucediendo, muchos de los dictámenes que leo en la actual Gaceta, pues no hay un hilo conductor, es decir, no es coherente muchas veces, desde el dictamen, y la parte de los antecedentes lo único que se señalan son una serie de elementos casuísticos, de que si se reunió la comisión, que si no se reunió, y muchas veces las opiniones de otras comisiones no son consideradas y ahí podrían verse algunos otros tipos de argumentos, incluso más sólidos que los que está planteando la propia comisión dictaminadora. Esa es una de las cosas que constantemente yo tuve en mi experiencia.

- EL LICENCIADO ALFREDO DEL VALLE, EXPOSITOR: ¿Quién más? ¿Alguna otra intervención?

- INTERVENCIÓN DEL AUDITORIO: A mí me preocupa una cosa, sobre todo cuando se pretende iniciar la ley a partir de los diputados, por lo que la explicación que escuchamos, el tiempo de análisis, el tiempo de investigación, el tiempo de información, al parecer no es de un mes o dos meses o de tiempo determinado; pero sí en el sentido de que muchas veces al vapor se pretende hacer una ley, esto implica muchos problemas de normatividad, jurídicos y de los que ya estamos entendidos.

Pero aquí cómo hacer reflexionar de alguna manera que la ley, quizás si la quieren iniciar a principios de legislatura, pudiera tener un proceso de investigación y demás, como nos ha sucedido, sin embargo, a nosotros nos tocó estar cooperando con la Ley de Desarrollo Rural y, por ejemplo, ahí nos quedaron muchas dudas en cuanto a la elaboración de la propia ley y en la parte jurídica, porque había observaciones desde el punto de vista de que a partir de la Ley de Planeación de los artículos constitucionales, esta ley no se podía dar aunque fuera general, incluso en determinar si es general o no una ley o en qué términos se basa o como se decía, a veces se confunde en términos, a veces tenemos esa confusión de los términos que el otro día se explicaba, no me acuerdo en qué parte, pero sí al momento de iniciar la ley decir que las definiciones son también determinantes para la iniciativa, ¿no?

- INTERVENCIÓN DEL AUDITORIO: Nosotros tuvimos, se presentaron dos puntos de acuerdo antes de la instalación de las comisiones, esos puntos de acuerdo fueron turnados al Ejecutivo Federal, se recibieron comunicaciones del Ejecutivo Federal dando las respuestas a los mismos, pero ambas comunicaciones a los dos puntos de acuerdo eran desde una perspectiva insuficientes, entonces tendría que haberse dado un seguimiento, por tanto, se proponía un dictamen, pero la decisión que se adoptó finalmente fue que solamente se acatará una instrucción que decía: “túrnese para el conocimiento de la comisión y a los promoventes”.

- EL LICENCIADO ALFREDO DEL VALLE, EXPOSITOR: ¿Quién más quiere hacer uso de la palabra?

Bueno, vamos a partir de estos puntos que ya han ustedes seguido, es importante lo que señala el compañero cuando habla de examinar con toda claridad el problema, porque hay ocasiones en que se toman decisiones de generalidades o afirmaciones que no tienen sustento, que no hay con qué sostener la afirmación y esto porque estamos muy acostumbrados a hacer aseveraciones sin sustento, o sea, nuestra forma cotidiana de pensar no es de una forma, aunque así nos definan por naturaleza, racional, o sea, nos vamos con la opinión, pero no tenemos elementos que sostengan la afirmación o la generalidad, esa es una costumbre, por eso también es una costumbre cambiar el modo de pensar.

Hay ocasiones en que se hacen afirmaciones como las siguientes: la drogadicción es un factor incidente en la criminalidad. Así vista la afirmación parece aceptable, pero de aquí se derivan otras implicaciones, en términos de solución; entonces en vez de tomar la medida, de permitir y no considerar como ilícito el consumo de drogas, pues hay que considerar ilícito el consumo de drogas, pero ¿en qué se sostiene que la drogadicción es un factor incidente en la criminalidad? ¿Qué evidencias o elementos

empíricos tenemos para decir: del 100% de los delitos denunciados, tal porcentaje los sujetos lo cometieron en estado de drogadicción; de los sujetos que lo cometieron en estado de drogadicción, el 20% usó cocaína, el tanto por ciento usó heroína, etcétera, como para que establezcamos una relación de causalidad racional?

Esto es muy importante que ustedes lo consideren, porque muchas veces la información que contiene la propia iniciativa no viene acompañada de los elementos que den sustento a la iniciativa, la construcción, incluso de la exposición de motivos, no viene acompañada de estos elementos.

Y es lo que dice la compañera en su pregunta, de que cómo le va a hacer un estudio a la iniciativa, si se cuenta con poco tiempo y se quieren hacer las cosas al vapor.

Yo creo que en primer término debemos nosotros partir de que donde debemos operar en principio es en la propia presentación de las iniciativas. Las iniciativas tienen que ser iniciativas de calidad, iniciativas de calidad en cuanto a su construcción o su elaboración.

Hay ocasiones y lo sabemos, así sucede, que alguien se despertó con la idea de que hay que hacer tal cambio legal y entonces se encomienda que le hagan una iniciativa, dice: hazme una iniciativa diciendo que hay que suprimir el voto de los mexicanos en el extranjero, o a la inversa, que hay que incluir el voto de los mexicanos en el extranjero. Bueno, pero, ¿por qué? Pues creo que es conveniente. Pues sí pero, ¿por qué es conveniente?

Y hay ocasiones en que algunos que elaboran iniciativas, pues se van sólo con la afirmación o deseo de quien les pide la iniciativa, pero sin realmente hacer una consideración sobre que la alternativa sea la más adecuada, sin siquiera plantear el problema.

Hay veces que resultan simplemente recopilaciones de información o de datos diciendo: no, pues en tal país se hace así, en tal país se hace asado; sí, eso es importante pero, ¿en qué contribuye toda esa información? ¿A clarificar cuál es el problema que se quiere resolver en nuestro caso?

Es como si hiciéramos una monografía en vez de un trabajo de investigación. Hacemos una monografía buscando toda la información que hay sobre determinado tema, pero sin ningún problema en la mano.

Entonces, nosotros debemos reforzar este trabajo de investigación, no necesariamente el individual; ustedes saben que la Cámara cuenta con estructuras que puede auxiliar en este trabajo de investigación.

Están los centros de investigación, está la Dirección General de Apoyo Parlamentario, está la Biblioteca, está Servicio de Investigación y Análisis.

- INTERVENCIÓN DEL AUDITORIO: Sobre el particular, creo yo, estoy completamente de acuerdo con lo que usted está señalando, pero de qué manera podemos obligar o de qué manera podemos conminar en su momento a las personas o legisladores que presentan una iniciativa para que proporcionen todos estos elementos que sustenten la exposición de motivos.

En ocasiones nos hemos dado cuenta, como lo mencionaba el compañero, que no hay una situación congruente, aunque se dice en la exposición de motivos y la propia iniciativa o incluso señalan datos estadísticos sin señalar de dónde los obtuvieron.

Entonces, es una tarea titánica el estar buscando o tratar de resolver ese problema en cuanto a qué fuentes se acudieron para poder sustentar la exposición de motivos, entendiéndose como un razonamiento lógico, jurídico y técnico de lo que vendría a ser el por qué de esa iniciativa.

Otro problema que quería comentar es que, desgraciadamente como no hay un formato, según tengo entendido, de cómo se presentan los dictámenes, en la mayoría de los dictámenes se ha observado que tienen 3 rubros, a saber: antecedentes, una parte de considerandos y una parte que podría considerarse como resolutivos o lo que vendría a ser la iniciativa de ley o decreto y tal pareciera que se le diera un formato de sentencia, siendo que no es una sentencia.

Entonces, habría que homogeneizar los criterios para la elaboración de los dictámenes y los formatos que se deben de utilizar, creo yo.

- EL LICENCIADO ALFREDO DEL VALLE, EXPOSITOR: Bueno, respondo a la primera de las interrogantes y dejo las otras para la siguiente ocasión, por la siguiente razón: porque en la otra sesión vamos a hablar precisamente de la traducción de la solución a la forma jurídica y es ahí donde vamos a ver propiamente el resultado de todo este examen que es el informe que se llama dictamen.

Aunque voy a hacer alguna expresión. Yo creo que no hay ningún factor que obligue a los legisladores a proporcionar toda su información, no obstante, hay otras legislaciones que sí obligan al legislador a enviar su iniciativa, sus estudios preliminares y un comparativo entre lo que es la legalidad vigente y lo que es la propuesta, cuestiones que ustedes de alguna manera hacen como parte del esfuerzo de estudio.

Incluso ustedes podrán darse cuenta que este vacío que tenemos nosotros en la legislación, ni siquiera nos dice cuál debe ser la estructura que debe tener la iniciativa; no se van a encontrar una norma en la Ley Orgánica ni en el Reglamento que les diga: la iniciativa se tiene que presentar así.

Una posibilidad sería establecer en la Ley Orgánica o en el Reglamento, según se vea, esta obligación de los legisladores de aportar los elementos que sirvieron de base a su propuesta, así lo hace, por ejemplo, en lo que se refiere a la comparación, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no basta con que lo presenten por escrito, dice cuál es la estructura y dice que deben enviar una comparación entre lo que propone y lo que existe, es eso.

Pero independientemente podría generarse quizá un acuerdo interno en la comisión, pidiéndole al promovente, al actor, que entregue sus elementos; o entrevistándose con él y ahí mucho ayudaría la forma en que se le plantea el interrogatorio o la entrevista al que lo promueve, decirle: bueno, cuál es el problema que tú ves, por qué lo ves así, qué elementos tienes para sostener que es de esta manera o que es de otra; eso ya es una cuestión operativa, como qué estrategia quieran seguir.

Ahora bien, yo creo que sí hace falta que la norma señale esta parte como operación en la presentación de las iniciativas, porque incluso, fíjense ustedes, cuando se reformó la Constitución de 1857, para reintroducir la figura del Senado, la iniciativa que se presentó fue simplemente el planteamiento de que se debería restablecer el Senado y que también era conveniente examinar la posibilidad que tuviera x o z funciones, pero nunca la iniciativa llevaba consigo la forma jurídica o legal de cómo deberían quedar los artículos constitucionales.

Hubo un constituyente que se opuso, porque dijo que eso debe formar parte de la iniciativa, pero de ahí partieron, de la sola idea y ellos tuvieron que construir la parte normativa. Entonces, es necesario precisar esta cuestión.

Ahora bien, por lo que se refiere al formato, es cierto que no hay un formato, pero el propio Reglamento habla de dos elementos estructurales; ustedes lo pueden ver en el Reglamento: “Todo dictamen –dice el artículo 87 del Reglamento- deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”. Ojo: esto es el contenido, no la forma.

¿A qué me quiero referir? Tan sencillo como esto: el dictamen debe ser un elemento que sirva para el convencimiento, por lo tanto, el dictamen

debe clarificar el problema, exponer la solución y argumentar fundadamente, sobre la solución que se propone.

Ya es una forma de presentar el resultado de todo lo que se investigó, entonces, por eso dice el Reglamento: “debe tener una parte expositiva de las razones en que se funda”, una parte argumentativa y la argumentación es de dos naturalezas: es una argumentación analítica, en tanto que argumenta sobre la definición del problema y es una argumentación valorativa, en tanto que argumenta por qué, de todas las soluciones posibles, la que se considera mejor es la que contiene el propio dictamen.

Por tanto, tiene que argumentar los pro, frente a las otras oportunidades que tiene, por decirlo así, la propuesta esta que tienen, de suprimir la difamación del catálogo de los delitos y sujetarla sólo a causas de responsabilidad civil. Tiene que argumentar por qué es la mejor solución.

Por qué de esa manera, por ejemplo, se garantiza la libertad de expresión y cuando dice “con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”, propiamente se está refiriendo, cuando se trata de un dictamen de ley o decreto, se está refiriendo al texto normativo, que eso es lo que está sujeto a votación.

Cuando se va un asunto al Pleno, no está sujeta a votación la exposición de motivos que tiene el dictamen, esa está sujeta a discusión, pero no está sujeta a votación; lo que se vota es, ustedes lo pueden ver en el Reglamento, completamente el resolutivo y el resolutivo en el caso de las leyes o decretos, son los articulados, son las normas que se proponen.

Yo creo que necesitamos ver esto como un problema de generar espacios de investigación, que con tiempo preparen adecuadamente las iniciativas. Una iniciativa bien preparada, puede dar como resultado una solución adecuadamente seleccionada y el mejor interesado en que su propuesta salga adelante es el que lo propone, por eso debiera ser el primer interesado en aportar todos los elementos que tenga a su alcance.

Pero fíjense, en el dictamen de una iniciativa y en la decisión de una iniciativa, ya en la resolución, no solamente está presente el interés de quien la promueve, de quien la alienta, hay un derecho contradictorio.

Así como existe el derecho de perseguir la aprobación de la norma, también existe el derecho de oponerse a la aprobación de la norma.

Entonces no necesariamente deben ustedes pensar en que la argumentación es en pro; el propio debate lo está estructurando así y esa es su naturaleza, también puede ser en contra.

Entonces, no debe perderse de vista en este caso, que es necesario considerar el problema, tanto del lado de los que están en pro, como del lado de los que están en contra, por qué sí o por qué no, esa es la sustancia del debate, por qué sí o por qué no.

Y no solamente debe estar informado el pro, sino también necesita estar informado el contra.

La tarea que ustedes desarrollan, desde los distintos ángulos en que se muevan, como asesores de comisión, como asesores personales del diputado, como asesores de un grupo parlamentario; la posición que ustedes tienen ahí, el papel que ustedes desarrollan es el de acercar los elementos de convicción, los elementos que den, hasta cierto punto al legislador, una relativa confianza en que tal o cual asunto debe resolverse de tal o cual manera.

Ustedes son sus consejeros, en cierto modo, y si bien ustedes no toman la decisión, sí resulta importante el papel que ustedes desempeñan y la calidad del trabajo que ustedes desempeñan.

No es lo mismo que yo aconseje a un legislador diciéndole: “oye, no votes a favor de que se establezca el voto de los mexicanos en el extranjero”; “¿por qué”, “no, pues yo creo que va a haber una influencia X o Z y que se va a meter el gobierno de los Estados Unidos y que no van a poder votar”, pues estos son prejuicios; a que yo le diga: “mira, no resulta conveniente por A, B, C y D y aquí están los elementos en que lo sostengo”.

Esa es la diferencia que debemos hacer en el trabajo de dictamen o de preparación de las iniciativas y esa es de alguna manera, la tarea que deben desempeñar todos los asesores.

Hay veces en que nos proponen una X medida, Z, Y, y resulta que no es la mejor salida; vamos a suponer que nos proponen un punto de acuerdo y la mejor salida es una iniciativa, debemos nosotros tener elementos para argumentar.

Esa es también la naturaleza del dictamen: aportar los elementos argumentativos para que se tome la decisión, se trata de hacerle claridad a los otros; aportarle los elementos para que diga “ah, entonces sí es conveniente; ah, entonces no es conveniente”, pero esa forma de presentar los resultados, tiene que estar sostenida, debe dar la posibilidad de que cualquier interesado pudiera, cuando menos, confirmar ciertos datos, cierto conocimiento que se invoca, para que se tome una decisión sobre el problema, porque si no, resulta que es sólo un problema de fe o de creencia y el dictamen no es un problema de fe ni de creencia, completamente.

Sí tiene un elemento de creencia, creencia en que esto es justo o es injusto, creencia en que esto es igual o es desigual, creencia es en que esto es equitativo o inequitativo, creencia en que esto propicia la libertad o la anula.

Esa es la estimación, pero no hay creencia cuando uno dice: “fíjate que si tú vas a adoptar tal medida, vas a provocar que desaparezca la industria de la fructuosa y aquí están las proyecciones que hemos hecho de qué es lo que se sobrevendría, qué implicaría en términos de carga fiscal, que esto, que lo otro y que aquello”.

Yo me pregunto: si tales elementos hubieran estado al alcance como proyección del legislador, probablemente hubiera tomado la misma medida de crear ese impuesto para la fructuosa, probablemente, probablemente, pero hubiera sido consciente de que iba a causar una afectación económica a la industria de la fructuosa.

Esa es su decisión, no podemos negársela, pero es una decisión informada, en la cual él elige el interés de los cañeros azucareros frente al interés de los que están en la fructuosa, pero eso es visión política y él tiene que valorar los costos, pero hay que ponerle enfrente los elementos que le permitan tomar esa decisión informada.

Por eso, el dictamen, como resultado de la acción de examen, de estudio, es eso, un elemento para que el Pleno tome una decisión informada del asunto que pretende resolver, pero si el dictamen sólo repite el documento que nos presentaron como iniciativa en esta fecha, que en tal fecha hubo tales comparecencias, que una subcomisión presentó el proyecto y que la subcomisión dice que sí es bueno, sin ningún argumento, sin ningún razonamiento, pues no estamos dándole elementos para que tome una decisión informada, sino simplemente le estamos diciendo que en la comisión llegaron al acuerdo de que era conveniente de que eso fuera aprobado, pero no le estamos diciendo por qué llegaron a ese acuerdo, qué es la sustancia del dictamen, aquí en donde está señalado que debe haber una parte expositiva de las razones en que se fundan.

Si ustedes examinan una iniciativa y dicen “hay que quitarle estas partes”, y no le están diciendo al legislador “oye, le quitamos esto porque nos pareció inconveniente”, a lo mejor puede pensar el legislador, el que va a tomar la decisión, el que va a votar, puede pensar que es lo que vino de origen. A veces, ni siquiera conoce los cambios que se le hicieron a la iniciativa, porque el dictamen no da cuenta con ellos.

Entonces, si no hay una redacción en la cual se planteen de manera informada las razones de la solución, pues eso no es propiamente un dictamen, que repitan lo que dice la exposición de motivos; yo creo que lo

más importante es, no tanto repetir lo que ya dice la exposición de motivos, sino plasmar el criterio que tiene la comisión sobre lo que fue la iniciativa y las razones expuestas en la exposición de motivos.

Digo, para ir a la exposición de motivos, ahí está la iniciativa y además la iniciativa es un insumo; solamente es eso, es un insumo, es un ingrediente con el cual pueden ustedes construir, porque muchas veces la iniciativa se queda corta frente al problema.

Hay veces que ustedes ven un problema y dicen “no, pues sí está pequeño”, pero después se dan cuenta de que abajo está la verdadera dificultad y que lo otro era la apariencia y entonces dicen “no, pues no solamente tenemos que cambiar la Ley Orgánica de la Administración Pública, sino también tenemos que cambiar la Ley X, la Ley Z”, entonces dicen “es que nos estábamos excediendo, ¿no?”, su punto de referencia es el problema, lo que los llevó a estudiar el problema fue la iniciativa, por eso es que no hay límite en las modificaciones o en las adiciones.

Cuando la iniciativa está bien formulada, entonces ya llevan un camino recorrido porque toda esta información es presentada de tal forma que convence o tiene elementos de condición de que la solución que se propone es la adecuada.

Ya dependiendo del problema es que ustedes van a interpretar con posterioridad cómo estructurar el dictamen. Y digo dependiendo del problema porque no es lo mismo, aunque sea el común denominador de la norma jurídica, no es lo mismo hacer una norma penal que una norma fiscal, ni de igual manera es lo mismo hacer una norma ambiental, tiene su propia lógica y sus propias características, tiene su propia técnica en tanto que norma. No es lo mismo prohibir que permitir o tolerar.

Yo después, si me lo permiten en la siguiente exposición quiero explicar este problema. No perdamos de vista que en el trabajo de examen para crear una norma, todavía no estamos en el punto de acuerdo, hay dos lógicas a considerar. Una lógica es partir del problema para crear una generalización, para crear una abstracción y esto es en términos metodológicos como un modo de pensar inductivo.

Otra lógica es traer a la solución concreta lo que ya está regulado como norma y que tiene que aplicarse, particularmente en las normas superiores, que este es un método deductivo, ir de lo general a lo particular y de lo particular a lo general.

Ustedes van a abstraer el problema y lo van a presentar en una técnica jurídica a través de ciertos enunciados, y ustedes lo que tienen que ver

también es si estos enunciados traducen adecuadamente el problema y traducen adecuadamente la solución.

Ustedes lo pueden ver en la norma, el enunciado y la solución, los supuestos jurídicos y la solución; y siempre los supuestos jurídicos se refieren a hechos o a situaciones jurídicas.

Los que han estudiado derecho saben que la estructura normativa, en principio, está encajonada en la descripción de los supuestos, que son las condiciones, las condiciones de las que se hace depender el surgimiento de derechos y de obligaciones.

¿Cuándo está obligado el estado a otorgarme mi credencial de elector? Cuando yo cumpla con los supuestos de tener mayoría de edad, un modo honesto de vivir, acudo al módulo correspondiente, me tomé la fotografía, acredité mi domicilio.

Todas estas condiciones son las que impone la restricción, pero esa misma solución abstracta se espera que sirva para n casos, para n situaciones, en las que cada vez que se presente la misma regularidad se presente por lo menos la misma solución; pero esa es ya la traducción de todo esto, de la solución a un problema y, que es lo que buscaremos ver en la siguiente reunión, de cómo traducir una solución en norma jurídica.

Curso-Taller “El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados”

(Sesión del día 22 de marzo de 2004)

VAMOS A comenzar el día de hoy, con un tema que anunciamos desde la reunión pasada y que tiene que ver con la traducción de la decisión que se ha escogido como alternativa para solucionar un problema, al lenguaje jurídico o a la forma jurídica. Yo he preferido utilizar el término traducción en vez del término redacción, en virtud de que se trata prácticamente de convertir nociones, conceptos, ideas que pueden provenir de otras áreas del conocimiento para convertirse en definiciones, enunciados, capitulados, titulados, denominaciones, de carácter legal.

Podríamos nosotros afirmar, que sólo se convierten en jurídicos aquellos acontecimientos que están previstos en una norma, pero que para que esos acontecimientos sean considerados como causa o como efecto jurídico, es necesario que queden plasmados en alguna redacción de la norma jurídica.

Entonces, hoy nos vamos a enfrentar a ese problema, ¿cómo traducir la solución que se ha escogido al lenguaje normativo? Para poder hacer la traducción de esta solución, es necesario que el traductor tenga bien entendidos los siguientes aspectos de la solución.

En primer término, que comprenda muy bien los objetivos, es decir, que entienda muy bien el ámbito en el que va a aplicarse la norma, los efectos que se espera que vaya a producir la norma, las causas de carácter social, político, económico y hasta jurídico que son determinantes de la creación de la norma y además los valores o bienes que la norma pretende proteger.

Es importante, entonces, que antes de la traducción, en el que va a llevar a cabo esta traducción, haya claridad, claridad en estos aspectos, en

los objetivos de la norma misma. Vamos a pensar en un ejemplo para tratar de considerar cómo tomar en consideración los objetivos de la norma.

Ustedes saben que existe una problemática que socialmente se llama la problemática de las madres solteras; cuando nosotros estamos ante esa situación, nos encontramos que puede haber diversas alternativas para solucionar esa problemática por parte de un legislador, entre otras alternativas la que se puede elegir es la de establecer una pensión mensual de x cantidad para quienes se consideran madres solteras.

Aquí tenemos un primer aspecto que considerar en relación a los objetivos: primero, el ámbito de aplicación; si ustedes se dan cuenta en la propuesta de solución, el ámbito de aplicación está expresado con el término “madres solteras”, tenemos nosotros que aclarar qué vamos a entender por tal, qué vamos a considerar con el concepto de madres solteras.

Podría darse el supuesto, por ejemplo, de que aun cuando la expresión fuese rebasada por el hecho, se quieran referir no exactamente al término “madres solteras”, que es decir mujeres que han sido madres sin haberse casado; sino se quieran referir al caso específico de una mujer que tiene hijos, pero que no existe un sujeto llamado padre que se encargue de atender las necesidades alimenticias de los hijos.

Y así podríamos nosotros tener un caso, el caso particular de los padres que no cumplen con la obligación alimenticia, pero que han reconocido al hijo, ya sea porque fue registrado a su nombre como hijo de matrimonio o ya sea porque fue registrado a su nombre como hijo nacido en un concubinato.

Tenemos, entonces, que clarificar: se trata de simplemente todos aquellos casos en que la mujer habiéndose casado ya no se encuentra con el esposo o con el concubinario, y en este caso ya no tiene manera de hacerle cumplir de inmediato con la obligación alimenticia o nos estamos refiriendo solamente a aquellos casos en que no hay matrimonio, en que no hay concubinato, en que el hijo no está reconocido por el padre y no hay una figura paterna que esté atendiendo a la obligación de cumplir con la pensión alimenticia. Tenemos que clarificar ese ámbito de aplicación; por eso, es importante saber cuál es la intención que tiene el creador de la norma para identificar el ámbito al cual va destinado la norma.

Segunda cuestión: los efectos que pretende lograr, o sea, el objetivo que pretende lograr el legislador con esa norma, en este caso crear una pensión alimenticia o una pensión mensual de x cantidad de dinero destinada a madres solteras.

¿Qué es lo que pretende? En primer término sabemos que una intención es mejorar la condición económica de esa familia o de ese grupo en donde no existe la figura de la relación matrimonial o donde hay una ausencia de padre para atender ciertas obligaciones y particularmente la obligación de los alimentos, como ustedes saben definidos éstos en términos del Código Civil correspondiente.

¿Qué persigue? Mejorar. ¿Qué otra cuestión persigue aparte de mejorar la condición económica? Proveer a los hijos de ciertas condiciones para su desarrollo, es decir, hay una especie de sustitución en la obligación paterna que hace el estado, se sustituye al obligado primario que en este caso es el que biológicamente debe considerarse: el padre.

Y ¿qué otra finalidad puede perseguir, aparte de la finalidad de mejorar la condición económica y de dotar a los hijos, en parte, de los alimentos? En esencia, también puede ser de paliar los efectos de los inconvenientes que socialmente implica ser madre soltera; entonces, habrá que considerar qué persigue, qué propósitos está teniendo el legislador, qué efectos espera que se produzcan.

Otra de las cuestiones es que ahí se expresaran o tendremos que considerar o tomar en consideración, los motivos que tiene el legislador. ¿Qué es lo que motiva, o dicho de otro modo, qué es lo que mueve al legislador a promover una norma de esa naturaleza?

Aquí tenemos que examinar, en principio, los aspectos considerados como causas generadoras del problema, ya sean sociales, económicas, políticas, ideológicas, religiosas, cualesquiera que sean estas causas, son aspectos que están motivando, que están moviendo a la generación de la norma y que pueden ser determinantes del problema, pueden ser condicionantes del problema o pueden ser acompañantes del problema, aunque no sean determinantes, puede estar circundando el problema y es necesario tomarlas en consideración para poder formular una solución jurídica.

Y, por último, por lo que se refiere a la comprensión de los objetivos de la norma, es necesario que nosotros atendamos a las razones; este es el aspecto valorativo, subjetivo del que hablamos la vez anterior a las razones que tiene en cuenta el legislador para poder generar su norma; aquí vale invocar todos los aspectos ideológicos, programático, políticos, filosóficos, que entran en juego para poder valorar el asunto y la alternativa en sus efectos, consideraciones de justicia, consideraciones de libertad, de igualdad, consideraciones que tienen que ver con el aspecto subjetivo de la evaluación de los efectos que puede tener una determinada alternativa.

Como ustedes podrán ver en el caso particular de la propuesta de generar una pensión mensual, una ayuda mensual a las madres solteras, está presente entre otros aspectos hacer posible el derecho a la alimentación que pudieran tener los menores, éste es uno de los aspectos que se pretende cuidar, que se pretende considerar.

Otro aspecto es la salud de los propios menores, ya que si éstos carecen de una mínima alimentación adecuada, pueden verse afectados en su desarrollo y con posterioridad no desempeñarse en todas sus capacidades como seres humanos; entonces se toma en consideración dentro de la valoración que hay que proteger el desarrollo de los menores, que hay que proteger el desarrollo de las criaturas.

Ello es parte de lo que se busca justificar, entonces las razones son eso, son justificaciones de la medida, vamos a justificar. ¿Qué justifica, por ejemplo, que demos una pensión alimenticia a las madres solteras? Bueno, pues que estamos procurando que los menores que no tienen padre en este caso, que los menores puedan acceder a los mínimos nutricionales que son requeridos para su desarrollo, pero además que puedan tener posibilidades de continuar en su caso, en la educación básica o elemental que requieren para su formación.

Entonces son, insisto, son precisamente valores o bienes que le interesa al legislador proteger, que le interesa al legislador mantener, que le interesa al legislador preservar. Pero además de que se requiere para hacer la traducción de la solución a lo jurídico o a lo normativo, además de que se requiere una comprensión de los objetivos, también hace falta hacer un análisis de los objetivos a la luz de los siguientes aspectos que podemos denominar áreas de riesgo, es decir, que pueden poner en riesgo la solución que se ha elegido.

Un primer aspecto que hay que analizar, es el de la constitucionalidad de la solución elegida. Puede ser que la solución sea justificable, puede ser que la solución sea buena, puede ser que la solución vaya a ser efectiva, pero que no sea constitucional. Y cuando hablamos del análisis de la constitucionalidad de la solución que se quiere poner en marcha, pensamos en dos aspectos: en el aspecto formal y en el aspecto material.

¿Qué quiero decir? Quiero decir con esto que debemos pensar si el órgano que va a producir la norma es o no es competente para producir dicha norma. Si existe el conjunto de atribuciones necesarias que le establezca la Constitución para que pueda producir esa solución. Esto es uno de los aspectos que en primer término tenemos que analizar: el aspecto formal de la constitucionalidad.

Muchas veces pensamos que se llega hasta ese poder, pero por desconocer lo que son las facultades que tiene el órgano legislativo, por desconocerlas, podemos incurrir en la generación de una norma inconstitucional, que con posterioridad podría ser invalidada, ya sea por medio de las acciones de inconstitucionalidad, ya sea por medio de las controversias constitucionales, lo cual produce efectos generales, como ustedes saben, o en su caso, a través del amparo con efectos limitados al sujeto que ha solicitado la protección y auxilio de la justicia federal.

Para dar un ejemplo de esa situación. Ustedes saben que el poder legislativo federal emitió una ley denominada Ley de Competencia Económica. Ustedes saben que en el artículo 117 constitucional se estableció una prohibición a los estados de la República que señala que los estados no pueden, en ningún caso, y dice su fracción V: “Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera”.

El Estado de Durango dictó, con motivo de la enfermedad de los pollos, dictó una serie de medidas para prohibir la entrada de pollos importados a su territorio, para evitar que los pollos que se producen allí pudieran contaminarse, pudieran enfermar. Pues bien, en los artículos 14 y 15 de la Ley de Competencia Económica, se dispone que el órgano encargado de la aplicación de esta Ley puede anular cualquier medida contraria a la fracción que acabo de señalar del artículo 117. El Estado de Durango interpuso una controversia constitucional contra la resolución de ese órgano que aplica la Ley de Competencia y la Corte resuelve que los artículos 14 y 15 deben invalidarse en virtud de que contienen un mecanismo de control de la constitucionalidad que no está permitido por la Constitución.

Lo que está diciendo la resolución de la Corte es que el órgano legislativo federal no puede generar mecanismos de control de la constitucionalidad que no estén previstos en la Constitución. Eso es lo que quiere decir la Corte con su resolución al haber invalidado los artículos 14 y 15. Pero también ustedes recordarán la llamada dificultad que se presentó con motivo del horario de verano, en el que por decreto del Ejecutivo se estableció un horario de verano y que el gobierno del Distrito Federal interpuso una controversia constitucional bajo la hipótesis de que esa competencia la consideraba local y que por virtud de esa competencia local, cada entidad federativa podría tomar la decisión de establecerlo o dejar el horario como se ha venido usando.

Ustedes saben que la Corte determinó que no es competencia de las entidades federativas, pero que tampoco es competencia libre, abierta, discrecional del Poder Ejecutivo, sino que se considera como competencia del órgano legislativo, el cual debe definir, por ley, las normas aplicables a

este sistema de husos horarios, y señaló que tal facultad viene establecida en el propio artículo 73 constitucional donde se señala en relación a todo lo que es el sistema de pesas y medidas, dice que le corresponde a la federación y, en ese caso, al Congreso de la Unión, establecer las normas correspondientes para ejercer esta facultad y, por lo tanto, imponer el llamado horario de verano.

Vamos a ver lo que dice la Constitución en la fracción XVIII del artículo 73: “Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas”, entonces la decisión que en este caso tomó el legislativo, como ustedes saben, es crear una Ley de Husos Horarios estableciendo dentro de dicha ley la hipótesis del horario de verano.

Es necesario, insisto, indagar si la solución está dentro del ámbito de competencia que tiene el órgano que va a producir la norma, esto es en su aspecto formal, y desde el punto de vista material, hay que analizar si no existe contradicción con alguna norma de carácter constitucional, si no hay alguna contradicción con alguna regla en el ámbito de las garantías individuales, en el ámbito de las garantías sociales o en ámbito de la parte orgánica de la Constitución en lo que se refiere a la organización de los poderes o autoridades.

Necesitamos evaluar si nuestra medida no impacta contradictoriamente alguna de dichas normas, porque puede ser, vamos a pensar en la propuesta de solución de la dificultad que enfrentan madres solteras mediante una pensión mensual de x cantidad, vamos a pensar, vamos a imaginar que la Constitución estableciera con toda claridad cuál es el objeto del gasto público, que no lo hace, como ustedes saben, simplemente habla del gasto público, pero vamos a pensar que la Constitución precisase en qué se debe gastar el dinero y estableciese, por tanto, límites.

Tendríamos que analizar si la solución que estamos buscando con crear una pensión para madres solteras no sería contradictoria con los límites u objetos de gasto que la propia Constitución estableciera. De igual manera, tendríamos que analizar si con una determinada solución no estamos afectando el derecho de propiedad, o sea, las garantías individuales, las garantías de libertad o las garantías de seguridad jurídica. Tenemos que hacer esta evaluación para que pueda tener practicabilidad, para que pueda tener eficacia la norma, porque puede darse el caso de que la solución sea muy factible desde el punto de vista de los efectos que puede producir, pero que se invalide porque tiene problemas de constitucionalidad.

Y de igual manera con los tratados o convenciones internacionales que ha suscrito México. Recientemente, ustedes recordarán, lo pueden ver publicado en la Gaceta, el Presidente de la República devolvió a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma al artículo, si no me equivoco, 222 de la Ley de Salud, con observaciones. Como se trata de un solo artículo, pues está haciendo observaciones totales, no parciales al proyecto, lo está devolviendo para el efecto de que se vuelva a discutir, y entre otras razones por las cuales devuelve lo que ya aprobaron ambas cámaras, entre otras razones invoca que la norma aprobada es contraria a tratados internacionales suscritos por México.

Si atendemos al criterio que ha establecido la Corte, de que los tratados internacionales están por arriba, son jerárquicamente superiores a las normas expedidas por el Congreso, pues los tratados se convierten en norma que no debe de ser contradicha por la inferior, casi como si fuera norma fundamental, digo casi porque sólo le falta acceder al nivel de la propia Constitución como en otros sistemas sucede, por ejemplo en la Constitución española lo pueden ver en relación a los tratados sobre los derechos humanos, que están en el orden jurídico existente, equiparados a una norma fundamental, no todos los tratados, aquellos que tienen que ver con la protección de los derechos humanos.

En este caso, nuestros tratados internacionales, que son muchos, en materia comercial, se vuelven norma superior y por ende, tendríamos nosotros que considerar varias alternativas. Podría darse el caso de que el ámbito de aplicación del tratado se circunscribiese a determinados países, por ejemplo las obligaciones derivadas del tratado con América del Norte, del tratado comercial, se circunscribiese a ese ámbito de aplicación y en el resto del mundo no tuviésemos esa obligación. Tendríamos que valorar si generamos una norma específica para el ámbito de ese tratado y algunas otras para donde no tenemos esa obligación.

Claro que tendríamos también que valorar si con tal medida no incurrimos en una desigualdad en el tratamiento de problemas de la misma naturaleza.

Otro aspecto que debemos de analizar como área de riesgo es de carácter legal. Ustedes deben imaginar al sistema en su totalidad como una especie de rompecabezas en donde van a quitar una partecita, pero hay ocasiones en que quitan toda la pieza y otras en que quitan un pedazo de la pieza, y hay veces en que le dejan casi la misma forma al pedazo o a la pieza, pero en otras le cambian la forma y entonces tenemos necesidad de hacer adecuaciones a otros ordenamientos.

¿Qué impacto va a tener en el conjunto del sistema la decisión que se ha adoptado de x alternativa que se va a traducir a norma? ¿Qué otras

disposiciones va a impactar? ¿Qué otros pedazos del sistema se van a ver alterados o necesitan alterarse por efecto de la solución que se ha elegido?

Por eso, no podemos hacer exclusivamente el análisis de la norma en términos de su sola alternativa, sino que es necesario ver en el conjunto del sistema qué cambios va a provocar.

Por ejemplo, ustedes saben, el Presidente de la República ha propuesto una serie de reformas de carácter constitucional para incorporar a nuestro sistema legal, el llamado juicio oral y por jurados. Ésa es la propuesta que ha hecho la Presidencia de la República. Bueno, esta sola propuesta que queda como un enunciado en la Constitución, trae por efecto una serie de cambios en el conjunto del sistema.

En primer término, por decirlo como ejemplo solamente, pues tiene que producir un cambio de función de la judicatura. Si antes el juez tomaba completamente, plenamente la decisión, ahora la decisión la va a tener que compartir con un jurado y esto impacta a la organización del Poder Judicial, a la función del Poder Judicial y a la formación de los jueces, incluyendo la selección de los mismos.

Impacta en el procedimiento a seguir porque va a tener que cambiar la presentación de la demanda, la admisión de la demanda, una serie de aspectos relacionados con el procedimiento, el ofrecimiento de las pruebas, el desahogo de las pruebas, la valoración de las pruebas, la presentación de los alegatos o en el caso del Ministerio Público, de las conclusiones, si van a ser o no acusatorias.

Va a cambiar la forma de trabajar el procedimiento, entonces va a impactar, de alguna forma, también a la profesión, porque por lo regular los abogados en nuestro país están formados bajo el sistema escrito.

Algunos son buenos oradores, otros no han aprendido la oratoria porque no es una actividad necesaria para su desempeño en tribunales; pero si se cambia el sistema pues tendrán que actuar como un viejo personaje de la televisión, abogado, llamado Perry Mason, en donde la clave de su éxito estaba en su oratoria.

En fin, piensen ustedes en todo el impacto que va a provocar su solución en el conjunto del sistema, es necesario valorarlo. Pero también es útil ver si no van a estar ustedes entrando en contradicción, en contradicción en el mismo sistema.

Vamos a pensar que ustedes hagan una Ley de la Familia, por decirlo así, pero que conserven las normas del Código Civil vigente y que en la

Ley de la Familia dispongan x obligaciones para el padre, pero no hayan hecho la adecuación correspondiente en el Código Civil.

Primero están usando dos normas que van a tener vigencia sobre un mismo hecho. No lo han eliminado, ¿cuál de las dos van a aplicar? ¿O van a dar por entendida su derogación? ¿Su derogación va a ser tácita? ¿Va a derivarse de la sola fórmula que dice "se derogan todas las disposiciones que sean contrarias a la presente", que es una fórmula que deja muchas dificultades. ¿Cuáles son aquéllas? ¿Le dejan la solución al que va a aplicar la ley?

Hay ocasiones en que hay soluciones contradictorias en el mismo sistema y que obliga a los aplicadores a buscar un criterio para elegir alguna de las alternativas, pero hay situaciones en que deja un verdadero problema de aplicabilidad.

Entonces hay que examinar si la solución que ustedes van a introducir no es contradictoria con el resto del sistema.

Y claro está, hay momentos en que el enunciado queda muy bonito y dicen: "Todos los niños tienen derecho a una vida feliz", así queda de bonito el enunciado; pero es impracticable. ¿Por qué? Primero porque es posible que no le hayan dado ningún derecho, es decir, que no haya derecho subjetivo, que sea solamente un enunciado de buena voluntad. ¿Con qué se come eso de que "todos los niños tienen derecho a ser felices"? ¿En qué se concreta? ¿Hay acciones para llegar al goce de ese derecho o no hay acciones para llegar al goce de ese derecho? ¿Hay procedimientos para cumplimentar, para alcanzar, no sólo procedimientos en el ámbito de disputas, sino también procedimientos administrativos para hacer asequible, para poder alcanzar aquel derecho que se les ha otorgado? Tenemos que analizar qué aspectos son necesarios para que la norma sea practicable; porque no basta con considerar que ya les dimos el derecho a los niños de ser felices, pero no tienen mecanismos, modos, vías de hacer efectivo ese derecho.

Y finalmente, dentro del análisis de los objetivos, de las llamadas áreas de riesgo, pues hay que considerar, que volver a considerar, porque ya lo hicimos con anterioridad al formular una alternativa de solución, hay que volver a meditar la oportunidad de la ley.

Es necesario ver nuevamente, primero, si la ley es oportuna, en muchos sentidos; oportuna por el problema u oportuna por su aceptabilidad, porque puede ser que sí sea el momento de atender el problema de este o cual modo, pero que no haya una aceptación social de la solución; éste es un aspecto que cuenta, sobre todo, imaginen ustedes si tuviésemos un sistema político en el cual la opinión ciudadana por mecanismos de con-

sulta obligatoria, hiciese depender la vigencia de la norma, ¿va a estar sujeta a un mecanismo de consulta o de participación ciudadana indirecta como sucede en algunos estados de la República?

Entonces, considerar la oportunidad de la ley, considerar esta oportunidad es una cuestión que entra, que forma parte del análisis previo a la traducción de la solución a la forma legal.

Pues bien, esto por lo que corresponde a la parte previa. Todo esto existe en diversos sistemas; en el nuestro no se da una ordenación, no hay una práctica todavía como en Inglaterra o en Alemania, que después se traduce en una serie de indicaciones, pero todo esto que quiere hacer el legislador debiera quedar de manifiesto y casi, casi por escrito para el traductor de la norma, pero a veces hay que adivinar. Ustedes tienen esa experiencia cuando trabajan en comisiones y están examinando una iniciativa, a veces hay que adivinar qué quiere.

Por eso es importante que ustedes vayan pensando en qué mecanismos se puede utilizar para llegar a la claridad de este problema. Uno de ellos puede ser, no sé qué tanto sería aceptable, pero es una solución, sería formularle un cuestionario al autor de la iniciativa para que nos aclarase algunos aspectos.

Podría ser también formularle el mismo cuestionario o pedirle que conforme al mismo esquema, aquel que quiere oponerse a la iniciativa, nos manifieste su punto de vista. No sería necesario esperar a que llegara a una reunión para que nos dijera que no está de acuerdo. Podría organizarse el análisis primero, pidiéndoles la opinión, luego ustedes como técnicos, organizando la información y llegar hasta cierto punto a una medición de decir: hay tal nivel de aceptación de esta iniciativa en esta comisión.

Tener una idea, ofrecer a todos los demás integrantes de la comisión de una manera sistematizada, organizada, todas las posiciones que existen sobre la iniciativa. Digo, es un problema operativo, de organización del trabajo. Y también es un problema de método, porque hay veces en que se espera la reunión o se espera el trabajo de la subcomisión o del grupo de trabajo para poder arribar a una discusión más general del proyecto o de la iniciativa.

Pero con esas directrices, estas señales que tenemos para hacer la traducción, procedemos al segundo paso. El segundo paso en la traducción es el diseño de la norma; y estoy utilizando el término diseño de la norma, casi como si fuera en la ingeniería o como si fuera en el dibujo, de alguna manera vamos a dibujar lo que va a ser la norma.

Vamos a hacer un bosquejo. Hagamos de cuenta que ustedes tienen la idea de una casa que quieren, probablemente ustedes no se van a meter al detalle de los cimientos porque esto de los cálculos es un problema del ingeniero; pero sí tienen ustedes idea de si la quieren de un piso o de dos, tienen ustedes idea si la quieren con techo planito o con techo de dos aguas, para que caiga de un lado y del otro, tienen ustedes la idea de si la quieren de techos altos o techos bajos, tienen ustedes la idea de qué lado quieren ustedes los cuartos para dormir, de qué lado quieren los cuartos de los servicios. Pues así, dicho de alguna manera, es el diseño de la norma, de la ley, tienen que darle una ordenación a lo que van a regular.

Y en ese sentido, por lo que se refiere al diseño de la estructura, nosotros necesitamos clarificar: número uno, cómo vamos a llamar a la norma, cómo se va a llamar, qué denominación, título o, como dirían otros, qué nombre le queremos dar al niño, a la norma. Esto tiene que ver con la materia que van a regular y tiene que ver también con la competencia que del órgano legislativo.

Hay ocasiones que entra en juego para la denominación también el ámbito de aplicación, porque para ustedes debe estar presente que toda norma debe definir cuatro ámbitos de aplicación.

El primer ámbito es la aplicación material, ¿qué regula? Este ámbito de aplicación material, el que regula, está relacionado también con la competencia.

Número dos, un ámbito de aplicación espacial o territorial, ¿es aplicable a toda la República o sólo es aplicable a una parte de ese territorio?

Un ámbito de aplicación temporal, y antes que nada, personal, ¿a qué sujetos regula?

Hay, como ustedes saben en la Constitución una disposición en el artículo 13 que habla del fuero militar, y aquí en este caso tenemos que clarificar el ámbito de lo militar, que es el ámbito material; se aplicaría a toda la República porque solamente hay un Ejército y es nacional.

Y personal, tendríamos que definir quiénes se consideran miembros de la milicia, quiénes se consideran dentro del llamado fuero de guerra, hay que definir entonces a los sujetos que están comprendidos dentro de la norma.

Y en cuarto lugar, el ámbito de aplicación temporal. Hay normas que tienen una aplicación temporal indefinida, la mayoría de ellas, pero hay normas que tienen una aplicación temporal definida.

Veán, por ejemplo, el caso de la reforma que se hizo al COFIPE para establecer las cuotas en las candidaturas, se van ustedes a dar cuenta de que no es que hayan establecido la cuota con una duración indeterminada, la cuota se estableció de manera temporal, en la expectativa de que la medida se iba a volver práctica y que no iba a ser necesario que se impulsara por ley o se obligase para los partidos políticos.

Bien, la Ley de Ingresos de la Federación es anual, como ustedes saben, tiene una temporalidad limitada, pero hay normas que ya veremos al referirnos a la estructura, hay normas que están sujetas a una temporalidad limitada.

Pues bien, ustedes deben examinar en la denominación en principio esos tres aspectos, aunque no necesariamente estos tres aspectos se van a ocupar para darle denominación o título a una ley.

Voy a dar un ejemplo. Hay ocasiones en que la ley se denomina federal y dice Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así se denomina la ley, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ¿qué nos quiere decir esta denominación? Primero, que el ámbito de aplicación espacial o territorial es en toda la República, pero además nos quiere decir, cuando utiliza la expresión federal que se trata de una facultad exclusiva de la federación, que no tienen las demás entidades federativas.

Y nos señala también su materia: las armas de fuego y explosivos, no usamos en el caso al ámbito personal, de validez, sólo utilizamos el ámbito espacial y material para darle su denominación.

Pero hay ocasiones en que la expresión federal, para referirse al ámbito territorial o a la exclusividad de la facultad no se emplea de ese modo, hay veces que dice ley general, y aquí la expresión, que resulta muy ambigua, se utiliza en dos casos: uno, ley general, para referirse al caso de una ley federal, y otro, ley general, para referirse al caso de facultades concurrentes, en donde hay materia para la federación y materia para los estados, pero que la propia Constitución señala que es la federación la que distribuye la competencia, y así tenemos el caso de los asentamientos humanos, el caso de la salud, el caso del equilibrio ecológico y otros más, que la propia Constitución establece y que los llaman leyes generales.

También sucede que se aplica para una cuestión muy específica, digamos que casi única en nuestro sistema, para la llamada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde si bien está regulando un aspecto que compete a la federación y compete a los estados, esta ley no distribuye competencias en materia de medios de impugnación, no las distribuye.

Entonces, hay que tener mucho cuidado a la hora de darle nombre, pero sí en lo posible que éste exprese su ámbito material, si es necesario su ámbito espacial y también su ámbito personal; cualesquiera de estos tres aspectos de aplicación pueden servirnos para darle nombre a la ley.

Pero cuando nosotros estamos en presencia no de crear una ley completa, sino de hacer una norma parcial sobre una ley existente, sobre una ley vigente, utilizamos como ustedes saben la expresión decreto.

Ya hemos platicado en otra ocasión acerca de que esto es una costumbre, porque dice la propia Constitución, todas las resoluciones que adopte el Congreso serán ley o decreto.

Sí, sólo que aquí la Constitución utiliza la palabra decreto como contrario a la disposición de ley, para referirse no a una norma de carácter general abstracta e impersonal, sino para referirse a una norma individualizada, personalizada; sin embargo, ha sido una costumbre no llamarles leyes, que sí sucede en otros sistemas, no llamarle leyes a estas normas de carácter general abstracto e impersonal, que contienen los llamados decretos normativos o decretos mediante los cuales se reforma, adiciona o deroga, determinada disposición.

Les hemos llamado decretos y así se les ha quedado como nombre: decretos, pues bien, es importante en este sentido tener claridad de cuándo debemos utilizar, de acuerdo con la técnica legislativa, decreto que reforma, decreto que adiciona, decreto que deroga o decreto que abroga; ustedes saben la distinción entre derogar y abrogar, la última, la abrogación supone la supresión completa del ordenamiento, la derogación, solamente de alguna de sus partes.

Pero luego, hay una confusión a la hora de ordenar en el cajoncito llamado decreto cuándo vamos a referirnos a una reforma y cuándo vamos a referirnos a una adición.

Aquí resulta importante tomar en cuenta dos aspectos: primero, la adición supone un texto nuevo y la reforma, un texto modificado, ¿a qué me refiero con texto nuevo? Un texto agregado como nuevo, y con la reforma es un texto modificado al que no le vamos adicionar nada, pero que puede dar como consecuencia también un texto nuevo, algo novedoso, por decirlo así.

Debemos cuidar un poco esta situación, porque hay aspectos límite, aspectos frontera, en donde no queda muy claro si debemos valernos de la expresión reforma o valernos de la expresión adición.

Veán un caso, hay ocasiones en que al X primer párrafo de X artículo le estamos agregando unas líneas al final o al principio, y entre el principio y el final dejamos el texto anterior; unos dirían se adiciona, algunos dicen se adiciona el primer párrafo, y dicen, bueno, pero si ya existe un primer párrafo, precisamente eso es uno de los modos de distinguir el término, adicionar fracciones, adicionar incisos, adicionar párrafos, a eso se refiere por lo regular el uso de la palabra adición, no a adicionar enunciados, oraciones, o frases dentro de un párrafo, dentro de una fracción, dentro de un apartado, dentro de un inciso existente, por lo regular es algo que genera este tipo de estructuras, un capítulo, un nuevo artículo, un nuevo párrafo.

Hay que formarse una idea del todo y sus partes, tener en la cabeza el enunciado global para poder luego traducirlo en diferentes niveles que nos permitan darle sistematicidad, orden a los artículos. Aquí va a depender de la extensión, como ustedes saben, de la extensión de la materia regular, puede ser algo muy breve que no requiera de una gran estructura de la norma o de algo muy complejo, de eso va a depender que nosotros utilizemos la organización por libros, por títulos, por capítulos, por secciones y por artículos y dentro de los artículos por párrafos, incisos, numerales y una serie de aspectos técnicos que ustedes tendrán ocasión de ver, ya dentro de la aplicación de este curso, que es la parte del taller.

Yo sólo quiero referirme por el momento, ya que vamos a hacer una breve pausa y continuaremos, a una cuestión que nos es importante clarificar para poder proceder.

El orden en que vamos a subdividir a toda esta masa que es la solución que buscamos, puede estar ya dado por una norma o puede ser nuevo, pero va a depender de los conceptos con que nos vamos a manejar, el concepto puede ser muy general, luego tenemos que ir dándole concreción a ese concepto, así, por ejemplo, la construcción de la norma llamada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que está hecha en libros, títulos y capítulos y, luego en artículos, subtítulos, etcétera, que se utilizan, parte, como ustedes pueden ver, de dos categorías ahí, dice: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las dos categorías son instituciones y la otra es procedimientos electorales, que implica lógicamente lo de instituciones y luego lo de procedimientos electorales, estas dos categorías, en primer término, nos hacen referencia a los sujetos del derecho electoral y esos sujetos son el ciudadano, los partidos políticos y los órganos electorales.

Por lo que se refiere al ciudadano, lo que corresponde a la institución es el empadronado y luego el elector. Partimos de la categoría de ciudadano, construimos la categoría de empadronado y luego la categoría de elector. No es lo mismo el ciudadano que el empadronado y que el elector,

luego entonces, tenemos que precisar aquí, por lo que se refiere a los partidos políticos, pues, su procedimiento constitutivo, las normas a las que se debe circunscribir o regir su vida, a su registro, a las causas de pérdida de su registro y a todo lo que se refiere a sus derechos y obligaciones, igual que acá para el ciudadano, a sus derechos, al empadronado y al elector.

Entonces hacemos un esquemita en el cual vayamos dejando lógicamente todos esos apartados, porque luego debemos buscar si la solución x, que es el enunciado normativo específico para una situación, debe de caber en qué parte de las celdillas, pero nosotros debemos de ir derivando lógicamente de la categoría mayor, ciudadano, partido u organismo electoral, todos los aspectos que comprendería el problema, ya después vamos a construir los artículos. Cuando ya tenemos idea de cuál va a ser la estructura del ordenamiento, nos damos a la tarea de construir los artículos.

Igual en el caso de los procedimientos electorales, hay que ver qué actos comprende el procedimiento electoral, cuáles son esos procedimientos, porque no hay sólo procedimiento electoral. En nuestro país hay, al menos el procedimiento electoral para el presidente de la República, los senadores y los diputados, y en las entidades federativas: para el gobernador, los diputados y los integrantes del ayuntamiento, en fin.

Por otra parte, hay dos problemas a los que vamos a enfocarnos ahora: uno es el referido a la construcción de la norma y otro el referido a la redacción de la norma.

Se han distribuido unas hojas en donde les han planteado que cuando nos enfrentamos a la traducción hay dos aspectos que entran en juego: uno lingüístico y el otro lógico. Pero vamos a hablar de la parte lógica de la estructura de la norma.

Veamos ese aspecto. Toda norma jurídica está compuesta por dos elementos estructurales. Esta es una estructura invariable, hasta el momento, de las normas jurídicas, compuesto por dos elementos estructurales. Toda norma jurídica contiene una parte hipotética y un conjunto de consecuencias. Podríamos decir que la parte hipotética está constituida por el conjunto de hechos o de situaciones jurídicas de las cuales se hace depender el surgimiento de determinadas consecuencias en el ámbito del derecho.

Por lo tanto, en la parte hipotética se contienen, precisamente, las descripciones de los llamados supuestos jurídicos, que son los hechos o son situaciones, y cuando nos referimos a hechos, estamos hablando de hechos en un sentido estricto y de actos jurídicos. Ya aclararemos esa noción porque es importante.

Veán ustedes todas las normas, no sé si alguien traiga algún código distinto a la Constitución, pero si no, me voy a valer de una iniciativa que está por aquí, que es la Ley de Radio y Televisión, que en su artículo dice: “Las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, en cualesquiera de los sistemas de modulación, de amplitud o frecuencia, se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a las sociedades cuyos socios sean mexicanos, si se tratare de sociedades por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter de nominativas y aquellas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la lista general de sus socios”.

Piensen lo que dice el artículo, dice: “las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión en cualesquiera de los sistemas de modulación de amplitud o frecuencia se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos”.

Como supuesto de esa norma está una situación jurídica que es una condición que se debe cumplir para que el estado otorgue la concesión. ¿Cuál es esa condición jurídica, que no es un hecho?, y vamos a clarificar, es una situación jurídica que se expresa con las palabras “ciudadanos mexicanos” o “sociedades cuyos socios sean mexicanos”, dice: “ciudadanos mexicanos”.

Están aquí, en las dos expresiones definidas dos situaciones jurídicas: una, es la situación jurídica de ciudadanos, es decir, mayores de edad; y otra es la situación jurídica llamada “mexicanos”, que es la nacionalidad, la nacionalidad entendida como el vínculo que une a un individuo con el estado, con x estado.

Esa situación jurídica, ¿por qué la estoy denominando una situación jurídica? Porque se trata, es la descripción de un modo de ser, de una manera de ser que tiene un determinado sujeto o una determinada relación. Las situaciones jurídicas son esos modos de ser de los sujetos o de las relaciones jurídicas o también de las cosas.

Así, por ejemplo, la cocaína es un objeto ilícito, tiene la condición jurídica, la situación jurídica de ser ilícito, y aunque se comercia, es decir, se compra y se vende, es un objeto, es una mercancía fuera del comercio, porque el comercio en términos legales es sólo de las cosas lícitas.

Entonces, es un comercio ilícito, aunque económicamente hay comercio, hay traslado de valores, es un comercio ilícito. Entonces, las cosas, las personas o las relaciones pueden adquirir determinadas modalidades. Hay cosas que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Bien, como ustedes se podrán dar cuenta, están trabajando aquí con una descripción que ya fue hecha o que ya existe en el sistema jurídico, que es el concepto de ciudadano y el concepto de mexicano.

Si ustedes van a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrarán cuáles son los supuestos jurídicos para acreditar la condición de mexicano y cuáles son los supuestos jurídicos para acreditar la condición de ciudadano.

De tal manera que aquí en la descripción de la condición no tenemos que hacer ninguna precisión en la ley secundaria, porque ya está hecha tal precisión en la Constitución. No tengo por qué repetir en la redacción de la norma que para los efectos de esta ley se entenderá por ciudadanos, ni tampoco tengo que repetir que para efectos de esta ley se entenderá por mexicanos, porque tales categorías ya están explicadas, precisadas en otra parte del ordenamiento jurídico y no es necesario redundar en la explicación de este supuesto.

Pero, además, puede tratarse el asunto de un hecho proveniente de la naturaleza y que está sujeto a tiempo y a espacio, puede tratarse de un hecho. Esta es la definición, digamos, estricta del concepto de hecho jurídico que se refiere a un acontecimiento de la naturaleza sujeto a tiempo y espacio.

Y hay acontecimientos de la naturaleza que son determinantes, condicionantes del surgimiento de consecuencias jurídicas y que los necesitamos. El Código Civil nos da un ejemplo de esto, cuando se refiere al nacimiento.

Estábamos tomando esta expresión del nacimiento cuando se logre por los experimentos genéticos desarrollar a un ser humano fuera de los canales conocidos de la naturaleza, pues tendremos que modificar muchos supuestos relacionados con la filiación, con la paternidad, con la maternidad, con los derechos, con la condición de hijos y con la causa que originó lo que entendemos por nacimiento hasta el momento.

Pero eso es algo que está en la naturaleza, que está sujeto a tiempo y espacio y que a veces nos explica, no el derecho, sino la ciencia o el conocimiento correspondiente a ese campo de la vida. Así como cuando nos hablan de muerte encefálica, la expresión de muerte encefálica, que es una valoración de que el cerebro ha dejado de tener una función que explique que todavía hay vida; entonces, la expresión muerte encefálica, para efectos de ciertos aspectos de la medicina, resulta importante.

No así la categoría de la muerte para el derecho penal, que es de aplicación estricta, que no hay interpretación en la lógica ni por mayoría de

razón y que por muerte entiende la cesación de las funciones vitales del organismo. Entonces, es un acontecimiento de la naturaleza el hecho.

Platicábamos en el ejemplo de la expresión madres solteras, ¿no es así? Bueno, en la expresión madre está implícito por un lado un nacimiento y por otro lado una relación, una relación de filiación que se acredita con una acta de nacimiento. Esa es la primera condición que habrá de cumplirse, ¿quiere acreditar que tiene derecho a la pensión? Tiene que acreditar que es madre.

La segunda condición: soltera, que nos quiere decir, quizá este es el acotamiento que vamos a hacer, que está libre de matrimonio o el equivalente, que es el concubinato. Son dos condiciones que está estableciendo el derecho: la condición de madre, que se acredita con el acta de nacimiento y la condición de soltería, que aquí sería muy difícil encontrar alguna evidencia que no sea nada más la palabra o la buena fe de quién está solicitando, porque tendría que decir: “Manifiesto bajo protesta de decir verdad que mi situación civil es la de soltera”.

Porque no le van a dar un certificado como sucede cuando le van a dar a uno un crédito en el ISSSTE para poder comprar vivienda y le dicen: “A ver, tráigame un certificado del Registro Público donde diga que usted no tiene propiedades, para poderle dar el crédito”.

Aquí no me van a decir: “Tráigame usted un certificado donde me diga que no está casada o testigos que dicen que usted no está en concubinato”. Claro que para eso utilizan otro mecanismo que es el del trabajo social, que van a las casas, ven cómo vive, conocen su circunstancia y se basan en el crédito que se da por la fama que tiene el sujeto en el lugar en donde está viviendo.

Pero esto es lo que se acredita, son las dos condiciones que están imponiendo. En este caso hay un acontecimiento de la naturaleza, pero también hay una situación jurídica, y hay ocasiones en que en sentido amplio el hecho es un acto jurídico, es la descripción de un acto en el que está la voluntad del sujeto pero al cual a dicho acto el derecho le acredita, le da la función de crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones.

Por eso, no podemos confundir nosotros a los actos jurídicos que son ilícitos de hechos en donde hay voluntad, psicológicamente hablando, pero que son ilícitos; para esta clasificación el delito es un acto ilícito, no es un acto jurídico, es ciertamente un acto voluntarioso en algunas ocasiones, imprudente en otras.

Hay una conducta humana, pero en este caso tratándose del delito no es que le atribuya el derecho la posibilidad de crear, modificar o extinguir

derechos y obligaciones, sino que está tomando la situación para imputarle determinadas obligaciones y derechos a ciertos sujetos, pero no lo califica de acto jurídico, lo califica de hecho jurídico ilícito.

Cuando hablamos nosotros de actos jurídicos estamos pensando en aquellos que son lícitos en donde interviene la voluntad del sujeto, como pueden ser los contratos, las declaraciones unilaterales de la voluntad, los concursos que hacen para ganarse un carro, un diploma, un premio y que expresan una manifestación de voluntad.

¿Con qué vamos o con qué clase de estos hechos o situaciones vamos a descubrir los supuestos jurídicos? Todo depende de la solución que hayamos escogido. Pero a todo supuesto jurídico para completar la norma hace falta acreditar o imputar determinadas consecuencias, y la primera consecuencia que deriva de la realización de estos supuestos es una relación jurídica.

Una relación jurídica que se da entre dos sujetos quienes tienen a veces de forma unilateral, a veces de forma recíproca, derechos subjetivos y obligaciones o deberes. Esta es la estructura.

Una relación jurídica que se establece entre madre e hijo o hija, la relación jurídica que define a dos sujetos, uno como madre y otro como hijo, y la relación jurídica en la que están implícitas las dos consecuencias centrales de la realización de los supuestos, que es el otorgamiento de derechos subjetivos y de deberes.

Derecho subjetivo visto como la facultad que le concede la norma a un sujeto para que exija de otro sujeto, que es el obligado en dicho caso, la realización de una conducta, que puede consistir en hacer, en no hacer, en tolerar, pero le exige un comportamiento.

Así, por ejemplo, cuando yo acredito las condiciones que me impone la Ley de Radio y Televisión para obtener una concesión a fin de operar en una frecuencia de manera comercial la radio, me está dando la facultad de exigir del sujeto llamado estado, representado en este caso por cierta parte de la Administración Pública, llamada Secretaría de Relaciones y Transportes, de que ese sujeto me extienda la concesión si he cumplido con las condiciones o supuestos que establece la norma.

Pero fíjense cómo esta traducción que estamos haciendo lleva implícita una solución de orden legislativo y político, ¿por qué nada más a los mexicanos, excluyendo a los extranjeros? Ahí hay una definición política que se construyó y se plasmó en la norma y que se dejó expresada en los supuestos jurídicos.

De igual manera, ¿por qué nada más a las madres solteras? Hay madres casadas que están en peores circunstancias a veces, pero a ellas no les correspondería la pensión, ¿por qué?

El derecho subjetivo en este sentido es esa facultad que va a tener un sujeto para que otro realice determinada conducta, y la obligación o deber va a ser precisamente el contenido de ese derecho, es decir, la conducta esperada o la conducta debida.

Y ante el incumplimiento de la obligación o la vulneración del derecho subjetivo, se hace presente la sanción.

Y claro está que antes de llegar a la sanción en los diversos aspectos que tiene ésta, existe una traducción aquí que es la de los mecanismos que el mismo derecho debe establecer, para hacer posible el cumplimiento del derecho y la observación de la obligación, pero esa es la estructura invariable de toda norma jurídica que no necesariamente cabe sólo en un artículo, hay ocasiones en que hay que expandirla durante en todo el texto del ordenamiento, pero esta es la básica.

Ahora bien, esto me sirve para expresar algunas cuestiones de utilidad, el derecho se conecta o se hace sistema o se puede articular a través de los supuestos, no de los derechos subjetivos ni de los deberes, sino de los supuestos, veámoslo de qué manera, fíjense ustedes, artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Eso dice el artículo 1º constitucional, y dice, “todo individuo”, y a partir de esa categoría construimos otras categorías jurídicas, ¿cuáles? La de ciudadano, por ejemplo, el ciudadano está teniendo como base de su articulación con el sistema la categoría de individuo; la de empadronado, categoría que está teniendo como base la de ciudadano y a su vez la de individuo y además la de nacional o mexicano; la de elector, que está teniendo todas estas incluyendo la de empadronado, y además la de sujeto que ha ido a recoger su credencial con fotografía.

Si ustedes se ponen a ver las ramificaciones que pueden conectar con el derecho, tienen que conectarlas con las categorías genéricas que están contenidas en la Constitución, y entonces derivar las conceptualizaciones, entonces, el derecho se articula a través de sus supuestos y luego pasamos del nivel del enunciado de una simple norma al nivel de articular varios enunciados en una institución, por ejemplo, la institución del ma-

trimonio, que parte del enunciado de que hay dos sujetos de acuerdo con nuestro derecho de diferente sexo, que han cumplido con determinadas condiciones.

Y entonces, articulamos en torno a esa relación jurídica que se da entre dos sujetos, articulamos en torno a la relación jurídica un conjunto de supuestos a los cuales le atribuimos también un conjunto de consecuencias y que la atribuimos también a ese conjunto de consecuencias un orden cada vez más complejo. Cuando hablamos del matrimonio en el Código Civil, hablamos de los requisitos para contraer matrimonio, hablamos de las formalidades del matrimonio, hablamos de las obligaciones y derechos que implica, o sea, vamos construyendo del nivel de un simple artículo un conjunto de artículos que hacen un enunciado aislado, todo un conjunto de enunciados y los tenemos que articular dentro de instituciones que reciben el nombre, tal vez, de capítulo, de título, de libro, dependiendo de la complejidad de la norma que estamos construyendo.

Pero si ustedes solamente se quedan en los supuestos jurídicos y no indican cuáles son las consecuencias, pues no hay norma jurídica o hay lo que diría Kelsen, una norma jurídica imperfecta, que no tiene manera de hacerse cumplir, y entonces de esas estamos ante lo que los civilistas llaman obligaciones naturales, es decir, deberes que no van acompañadas de acciones o modos de hacerse cumplir.

Así, por ejemplo, los juegos con apuestas prohibidos, pueden generar un deber en quien perdió de pagar la cantidad perdida, pero el derecho no les concede acción para reclamar lo que ganaron ni para entregar lo que perdieron, lo consideran en este sentido, el concepto de obligaciones naturales que carecen de acción propiamente dicha, de modo de instar para que se aplique el derecho, de modo de mover al aparato estatal para que se aplique el derecho.

Vean ustedes que hay veces en que no necesitamos recurrir más que al propio derecho para encontrar las definiciones aplicables a los sujetos, aplicables a los hechos o a las situaciones jurídicas que integrarán los supuestos, pero sí debemos ser muy precisos en la descripción de los derechos y de los deberes, hay veces que pueden ser nuevos, también puede darse el caso de que sean nuevos los conceptos que utilicemos para referirnos a los supuestos jurídicos.

Vean en el artículo 27 constitucional esto, dice el artículo 27 en su párrafo 3º: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”, hasta ahí un primer enunciado, y luego dice: “así como el de regular –este es un segundo derecho– en beneficio social, el aprovechamiento de los elemen-

tos naturales susceptibles de apropiación”, que ese es un segundo enunciado. Bien.

Cuando la Constitución dice “elementos naturales susceptibles de apropiación”, está pensando en futuro, está diciendo habrá elementos naturales que ahora, bajo las condiciones técnicas, científicas existentes, no sean apropiables, o sea, no son convertibles a la condición de apropiación, pero con el paso del tiempo pueden surgir técnicas, teorías, ciencias que posibiliten a apropiarse de elementos que en cierto momento no pensábamos que fuera posible apropiarse, como el calor que genera el sol para desarrollar electricidad.

Hasta la fecha, si tomamos el artículo 27 constitucional mismo, el aprovechamiento de la energía calórica que deviene del sol mediante celdillas, sería servicio público cuando su finalidad fuese prestar esa energía a otros y sería exclusivamente un aprovechamiento del elemento natural, cuando lo quiere utilizar para mí sin comerciarlo o sin dárselo a otro.

Entonces, como un mismo caso, dependiendo de las condiciones, puede derivar en un servicio público o en un derecho de aprovechamiento de los elementos de la naturaleza, de modo personal.

Insisto en que nosotros tenemos que acudir al derecho mismo, también al existente, para poder redactar o traducir, hay categorías que no necesitamos inventar, ya están, lo único es que tenemos que referirlas, o yo digo, por ejemplo, fijense en la definición “madre soltera”, estoy solamente utilizando una categoría en principio, que es la de individuo, aquí no estoy poniendo que sea nacional, simplemente digo que sea madre soltera, aquí no estoy poniendo que sea ciudadana, porque antes de 18 años se puede dar el fenómeno de embarazo, nada más estoy utilizando dos categorías, las de madre y la de la soltería.

¿Por qué? Porque el concepto de individuo no necesito decir por madre el individuo que, hay ocasiones en que no necesitamos definir y resulta una exageración a la hora de traducir la solución a derecho, hacer definiciones, hay ocasiones en que sí se necesitan, sobre todo cuando la categoría que se va a utilizar, puede ser de tal naturaleza de complejidad relacionado con otra ciencia, con otro conocimiento, que conviene para el mejor entendimiento de la solución, explicar a qué se está refiriendo.

Hay veces en que se lo dejan a la interpretación y simplemente usan la expresión, muerte encefálica, entonces, ustedes acuden a los diccionarios especializados y a la práctica y a las soluciones que da la corte para conocer los alcances de la descripción que se ha hecho.

Peor en las hojitas que les hemos dado, nos están alertando en relación con los aspectos del lenguaje que utilizamos, que hay que evitar la ambigüedad, la vaguedad, la carga emotiva del lenguaje y hay que procurar identificar cuando la expresión utilizada, la palabra empleada traduce adecuadamente la intención que se tiene.

Vamos al artículo 105 de la Constitución, a la fracción II de ese artículo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad y vamos al inciso f), en su tercer párrafo, y dice: “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse”; y luego agrega, que durante el mismo, o sea, durante el proceso electoral, no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Bueno, cuando se presentó la iniciativa que reformó el artículo, los autores de la iniciativa decían que “durante el mismo no podrá haber modificaciones legales sustantivas”.

Quienes dictaminaron cambiaron el término de sustantivas a fundamentales. Buscamos en el dictamen y en el debate y no encontramos ninguna explicación, ninguna, ninguna, de por qué ese cambio, de ahí que tenemos que suponer la razón.

Si yo hubiese encontrado el término sustantivas, probablemente las hubiera interpretado como contrarias a las adjetivas y entonces tendría que decir que no se podrían modificar todas aquellas que tienen que ver con derechos y obligaciones, pero sí se podrían modificar las que tienen que ver con procedimientos. Pero no era la idea que quería transmitir el legislador, su idea era fundamentalmente referirse a las normas que pueden trascender o ser determinantes en el resultado del proceso electoral, por eso le puso fundamentales. Pero no sólo eso, si ustedes analizan la expresión fundamental, ¿qué es fundamental? ¿Qué es ese concepto o esta idea? Es lo básico, lo fundamental es lo básico, aquello sin lo cual no puede existir una determinada cosa, es lo que lo origina, si nos vamos por la definición gramatical del asunto.

Pero hay veces en que el lenguaje nos presenta la dificultad de no ser el adecuado para expresar la idea, entonces, tenemos que hacer un gran esfuerzo y para eso conviene que los especialistas en el lenguaje nos ayuden a hacer la traducción o al menos, tener un poquito más de formación en la lengua en la que vamos a crear la norma. Es importante tener esta formación en términos de la traducción que vamos a hacer.

Ya ustedes habrán visto también, cuando se trata de ordenar, que hay una serie de problemas lógicos, a los cuales no me voy a referir de manera completa, porque yo quiero aprovechar también la ocasión para referirme a algunas de las dificultades que enfrentamos a la hora de presentar dic-

támenes y de qué manera conviene o es necesario superar esas dificultades.

Por lo que se refiere a esa parte de la traducción, voy a lo que se llaman las normas transitorias, que tienen una gran dificultad, pero que están vinculadas particularmente con tres clases de asuntos: uno que tiene que ver con la vigencia de la norma, ya sea para comenzar o ya sea para cesar, para que inicie la vigencia o para que cese la vigencia y otras que tienen que ver con problemas de aplicación de la norma, que se van a presentar de modo temporal, limitado, transitorio, de ahí su expresión, transitorio. Las normas transitorias tienen una determinada temporalidad, están circunscritas al caso o al tiempo.

Por lo que se refiere a la iniciación de la vigencia, se acostumbra, como ustedes saben, se acostumbra señalar dentro del texto del decreto, en qué momento va a iniciar la vigencia.

Y aquí no hay regla en lo que se refiere al momento en que debe iniciar la vigencia, no hay regla, lo único que hay que considerar es, ¿cómo expresar adecuadamente el momento en que se inicie la vigencia con una fecha determinada?

Ustedes han visto en diversos decretos, que se utilizan cualesquiera de estas dos fórmulas, dice: La presente ley o el presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esta es una; y otra que dice: Entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¿Qué diferencia hay entre una y otra? Entre decir, al siguiente día de su publicación y decir al día siguiente al de su publicación, tiene una diferencia.

En el primer caso, supondría que se debe contar lo de día a partir del momento en que sale publicado y contar 24 horas, en el otro caso no se está refiriendo al día completo, se está refiriendo simplemente al acontecimiento de la fecha en que se publicó y a partir de que inicia otro día, aunque no se han cumplido las 24 horas, está vigente.

Y esto tiene un sentido, tiene el sentido de juzgar si el hecho que se presentó, si el acontecimiento que se va a tomar en consideración para aplicar la norma, estaba bajo el nuevo ordenamiento o bajo el anterior ordenamiento.

Tiene un problema de aplicación, a ver, dígame por favor, voy a pensar como que estoy defendiendo un caso, dígame por favor ¿a qué hora se publicó tal reforma? Porque si usted me está imponiendo esta fórmula

para inicio de vigencia, yo quiero ver si se ha cumplido el día y si no se ha cumplido el día, entonces me van a aplicar la norma anterior, porque si es en perjuicio, no se puede aplicar retroactivamente la norma, no se debe, mejor dicho, aplicar retroactivamente la norma.

Ah, pero si yo dije, al día siguiente al de su publicación, se publicó hoy, 22 de marzo a las tantas horas, pero hoy se publicó y mañana es 23, a partir del primer segundo después de las 12 de la noche del día de hoy.

Entonces, tengo que ver en qué momento se realizó el acto, pero ahí ya me queda claro que pasando de las 12 de la noche del día de hoy, de las 24 horas, inicia la vigencia de la nueva norma.

Bueno, siguiente problema en relación con los transitorios. Hay ocasiones en que se tienen que regular ciertos asuntos de una manera transitoria y muy particular, es posible que al crearse un nuevo impuesto o una nueva carga fiscal, haya una hipótesis tributaria, un hecho imponible, como llaman los fiscalistas, para determinados sujetos, como pueden ser los causantes menores, que no convenga en este momento aplicar, sino que sea necesario darles un tiempo a esos sujetos fiscales para que se preparen, es el caso, por ejemplo, ustedes recuerdan de unos que vendieron aquí enfrente y que están en los mercados y que entre otras cosas, lo que les preocupaba es que tenían que hacer ciertas declaraciones, cuando durante mucho tiempo no habían hecho ninguna declaración y entonces, se les generó una nueva carga fiscal y una nueva problemática, pero les llegó así, sin preparación previa.

Hay ocasiones en que el legislador juzga conveniente darles un poquito más de tiempo y, por lo tanto, dice, tratándose de este caso, la vigencia iniciará tantos días después de haberse hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Conviene llevar un orden en los transitorios, hay que referirnos en primer término, a la iniciación de la vigencia, ¿cuál es la regla general? Luego, a los casos excepcionales para inicio de vigencia y después, a otras disposiciones transitorias que tengan relación con la aplicación de la norma.

En esta parte, ha surgido una costumbre de imponer vía transitoria un plazo o un término al Ejecutivo para que emita el reglamento, ciertamente, el reglamento tiene que ver con la aplicación de la norma, pero, la pregunta que tendríamos que formularnos en este caso es, señores, ¿es constitucional imponerle al Ejecutivo una fecha para que dicte su reglamento? ¿Sería una disposición constitucional?

Segunda pregunta, ¿cuáles serían los efectos que produciría que el reglamento fuese expedido después del tiempo que el Congreso le concede al Ejecutivo para hacerlo? O sea, ¿dejaría de tener el carácter de reglamento? ¿Afectaría su validez que no se haga dentro del tiempo estipulado?

Y la siguiente pregunta: hay normas que sí requieren de una precisión ejecutiva, pero no solamente y habrá que analizar, por el camino del reglamento se puede resolver. No es el único instrumento de la ejecutividad de la norma. Existen otros medios administrativos para la ejecutividad de la norma, pero bueno, se ha encontrado en diversas iniciativas, en diversos dictámenes, en varias decisiones que se le impone al Ejecutivo, la carga de hacer un reglamento en determinado tiempo.

Hay quien se equivoca y piensa que las llamadas normas de supletoriedad son normas transitorias o que deben ir en los artículos transitorios. No. Forman parte o de las disposiciones finales o de las disposiciones generales porque son normas que tienen la misma vigencia que el cuerpo principal del decreto o la ley, y cuando hablo de la supletoriedad me estoy refiriendo a las remisiones que hace un determinado ordenamiento para suplir las lagunas o vacíos que existen en el ordenamiento que se crea.

Así ustedes pueden ver la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos donde se regula el juicio político y la declaración de procedencia que siguen vigentes para estos efectos que nos remiten a dos ordenamientos como supletorios, uno, al Código Penal, y dos, al Código de Procedimientos Penales para que en ausencia de regulación, por ejemplo, cuando la Sección Instructora va a considerar los elementos probatorios que aportan las partes en el juicio político, ¿bajo qué regla va a hacer la valoración de la prueba?

¿Por qué se remitió al Código de Procedimientos Penales? ¿Por qué no lo remitieron al Código Civil, por ejemplo o al Código de Procedimientos Civiles, por qué? Porque lo que hoy llamamos causales de juicio político, que surgen con la reforma constitucional de 1982, con la famosa *renovación moral de la sociedad* que impulsó Miguel de la Madrid, los delitos oficiales o delitos de los altos servidores públicos, desaparecieron.

La Corte dejó de tener intervención en tales asuntos y se convirtieron esas figuras típicas, en causales de juicio político, encomendándosele al Legislativo esa función de enjuiciamiento y al convertirse en causales de juicio político se siguió la lógica aplicable al derecho penal.

Por tal causa se le remitió al procedimiento penal, se hizo la remisión para suplir las ausencias, lagunas, falta de plenitud del ordenamiento llamado Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Y de igual manera se hizo para la declaración de procedencia porque está vinculada con la comisión de un delito y con la investigación del mismo y por lo que se tiene que acreditar ahí es que existen elementos que permitan presumir la responsabilidad del indiciado y el cuerpo del delito que permitan presumir, por eso se hizo la remisión, pero esto forma parte de los artículos, por llamarlos así, por falta de término para mí a este momento más adecuado, de la parte sustantiva del decreto o de la ley, no de la parte transitoria. Es importante entonces que ustedes tomen en cuenta cuándo se requiere la supletoriedad para cumplir con aquello que no se pudo describir.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado remite a la Ley Federal del Trabajo como supletoria, entonces lo que no puedan encontrar en esta ley, tienen que ver en qué suple la Ley Federal del Trabajo.

Bien, para poder concluir, que nos queda muy poco tiempo, yo quisiera hacer referencia a algunos aspectos prácticos que ustedes verán ya con más detenimiento en la parte del taller en relación con los dictámenes.

Vamos a ver, el primer aspecto es el del texto mismo debe de indicar que se trata de un dictamen desde el principio. Me he encontrado con casos en los cuales se lo dirigen a los CC. Secretarios de la Cámara y luego no dicen de qué se trata, no dicen ni siquiera que es un dictamen, y debemos distinguir dos cosas: una es la comunicación que se formula para presentar el dictamen y otro es el texto mismo de dictamen.

Deben ustedes remitir el dictamen a la Mesa Directiva, ¿por qué razón? No es nada más por tramitología. Tienen que remitirlo a la Mesa Directiva porque de acuerdo con nuestra Ley Orgánica, vean ustedes, si no me equivoco es el artículo 20, sí, dice el artículo 20 de la Ley Orgánica, numeral 2, inciso e) que corresponde o 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".

¿Qué examina la Mesa Directiva en relación a este documento? Pues que se hayan cumplido mínimamente las normas que regulan su formulación y presentación. ¿Cuáles, entre otras? Uno, que se cumpla el turno dado. Si el turno fue a comisiones unidas, no basta con que el dictamen vaya firmado por una comisión; se requiere que vaya firmado por las dos comisiones porque el turno fue a comisiones unidas.

Si el turno fue a comisiones unidas con opinión de una u otras comisiones, pues que se haya dado cuenta no quiere decir que se haya aceptado el criterio, que se haya dado cuenta con la opinión o que al menos

quede constancia de que se solicitó a la comisión correspondiente la opinión y que ésta, dentro del curso del dictamen no emitió opinión alguna.

Hay quienes hacen opiniones sobre el dictamen. No, la opinión no es sobre el dictamen; la opinión es sobre la iniciativa, porque, ¿qué es lo que persigue la opinión? Aportar elementos a la comisión dictaminadora para que ésta formule el dictamen, aportarlos desde el ángulo de la especialidad que tiene la comisión opinante.

No tiene ningún efecto procesal parlamentario que hagan ustedes una opinión del dictamen porque ya está en otro estado procesal, ya el dictamen va a debate y si lo que existe es una discrepancia con lo que establece el dictamen, pues entonces hay que utilizar las formas, según el caso, del voto particular, que es un dictamen alterno de una minoría de la comisión o utilizar la forma de la propuesta de modificaciones o adiciones a los artículos aprobados que establecen los artículos 124 y 125 del Reglamento o utilizar la forma de votar en contra, pero eso ya es para oponerse a lo que dice el dictamen, por eso la opinión no es sobre el dictamen; la opinión es sobre la iniciativa. Lo que hace la comisión opinante es aportar elementos para que se dictamine.

Entonces tiene que darse cuenta en el dictamen pues de que o hubo opinión y en qué sentido se dio ésta o no hubo opinión en el tiempo en el que se estuvo estudiando la iniciativa, porque no es obligatorio estar esperando que una comisión dictamine; pero sí debe quedar constancia de que hubo un esfuerzo de la dictaminadora para que la que opina le enviara su punto de vista.

¿Qué más cuida la Mesa Directiva? Pues cuida lo que dice el propio Reglamento, que el dictamen tenga parte considerativa, independientemente de cómo se organiza esta parte considerativa, donde se expongan las razones o fundamentos del dictamen y que cuente con las firmas de la mayoría de los integrantes de la comisión, pero firmas favorables; no firmas simplemente con objeciones o en contra o con abstenciones, no. De acuerdo con nuestra Ley Orgánica los dictámenes deben ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión y cuando nos referimos a la mayoría de los integrantes es la mayoría de aquéllos que de acuerdo con la constitución de la comisión, forman la comisión.

Si de origen la comisión está formada por 30 miembros, la mayoría son 16 y se requiere la firma favorable de 16 para que haya dictamen, si no hay esas firmas, lo que hace la Directiva es informar a la comisión para que esas firmas sean recabadas, mientras no tiene el carácter de dictamen dicho documento.

Esto, entre otros aspectos. También se cuida, sólo que ya en lo económico para evitar, porque ya hay una solución, pues que los elementos técnicos que hemos referido se cumplan en lo mínimo, que la denominación del decreto sea correcta, que el uso del lenguaje sea correcto, que la estructura de los transitorios sean los adecuados, en fin, para evitar problemas en términos del procedimiento y de la validez que puede tener y de la aplicación que puede tener el ordenamiento que se apruebe.

Aquí hay que notar una diferencia muy importante en relación con el asunto de los dictámenes. Puede ser que el dictamen sea de la iniciativa; pero puede ser que el dictamen sea de una minuta; puede ser que el dictamen sea de la minuta que viene para efectos de la función revisora de la Cámara o sea de la minuta que viene por devolución por haberle hecho una serie de modificaciones, adiciones o rechazos.

Eso va a cambiar la situación; vean lo que dice el artículo 136 del Reglamento: “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”, por tanto, no es posible mandarlas a ninguna otra.

Hay ocasiones en que devuelven una minuta y hay comisiones que piden que se las manden, pues no. El artículo 136 dice muy claramente que debe volver a la comisión que dictaminó o comisiones, y luego dice: “el nuevo dictamen de ésta, sufrirá todos los trámites que prescribe el Reglamento”, es decir, volverse a estudiar, a discutir, a votar, a irse al Pleno, etcétera, pero agrega el 137: “En el caso del artículo anterior —es decir, con observaciones o modificaciones hechas— solamente se discutirán y votarán en lo particular, los artículos observados, modificados o adicionados”.

Hay veces —y eso, por razones de técnica— que mandan otra vez todo el decreto y cuando dictamina la comisión, remite para que conozca el Pleno, todo el decreto, pero si fue sólo con adiciones, modificaciones, que haya hecho la legisladora, en el dictamen debe quedar precisado qué es lo que se modificó, qué es lo que se adicionó por la legisladora y si se acepta, sobre lo cual versará la discusión o si se rechaza.

Si se acepta lo que plantea la legisladora o se rechaza, porque no se va a discutir todo el decreto nuevamente, lo otro, ya quedó aprobado y habrá que ver en qué concluye este entendimiento entre los cambios y lo que dice la dictaminadora, pero el dictamen debe dar cuenta de eso, porque si no, luego andan perdidos pensando que están discutiendo todo y no. Sólo están discutiendo aquellos cambios que hizo la legisladora y el dictamen debe ser claro y aunque se publique todo el decreto, debe el dictamen dar cuenta de que sólo están a discusión A, B, C y D y en qué

sentido, proponiendo que se les acepte o proponiendo que se ratifique el sentido del dictamen original.

Si lo que están proponiendo es que se ratifique el sentido del dictamen original, necesitan cumplir con determinadas condiciones si se trata de observaciones del Presidente de la República, es decir, la dos terceras partes de los presentes, su voto, pero si se trata de aceptar las modificaciones propuestas a hacer los cambios o ajustes, pues ya no necesitan las dos terceras partes, porque no están insistiendo en la norma original. Por eso es importante que vean en qué casos están.

¿De qué más se debe dar cuenta? Es muy importante que ustedes en el dictamen informen de los cambios que sufrió la iniciativa original; cambios que pueden consistir en modificaciones de lenguaje, cambios que pueden consistir en supresiones del texto originario, que no derogaciones, porque todavía no están en vigencia; modificaciones que tienen que ver con una reorganización del articulado. Quizá con la adición o la partición del articulado. Hay ocasiones en que creen mejor, que en vez de que esté en un solo artículo, se hagan dos; con reordenaciones de números, en fin, de todo cambio.

Introducción de nuevo elemento, es importante dar cuenta y explicación, porque de esta manera, le facilitan al legislador, entender las razones y tener claridad sobre la solución que se ha elegido, por qué se ha elegido esa solución y de qué manera se expresa esa solución en el texto legal.

También es importante cuidar el lenguaje y en tal sentido, todo lo que tiene que ver con los aspectos de puntuación, la gramática, es importante que ustedes, primero, si están insertando una parte a un ordenamiento vigente, vean cómo le da el tratamiento lingüístico el texto vigente a ese asunto, de manera que no varien las expresiones o no repitan lo que ya está entendido en la redacción original; que sepan si utilizan la palabra secretaria con minúscula o Secretaría con mayúscula, porque aunque pueda haber alguna incorrección, la redacción debe ser uniforme.

Entonces, hay que cuidar el lenguaje, hay que darle uniformidad, hay que utilizar los mismos conceptos para los mismos supuestos, no tratar de generar categorías que no vienen al caso y que pueden dar origen a una ambigüedad, a una vaguedad y también es importante describir con objetividad el asunto y desprenderlo de valoraciones o cargas emotivas.

No pueden ustedes describir una conducta para efectos jurídicos, diciendo “al que con maldad haga tal cosa”, para mí, la maldad puede ser distinta que para ustedes, en su concepción.

Entonces, eliminar las cargas emocionales del lenguaje, resulta importante y procurar, pues, expresar de un modo sencillo, claro, preciso, aquello que quieren decir. Pero para que esto sea posible, deben tener ustedes claridad respecto del objeto o materia de la regulación, sus objetivos, sus razones y todo aquello que hemos señalado, que es previo al inicio de la labor de traducción.

La labor de traducción es, a mi modo de ver, una tarea interdisciplinaria. Se necesita de aquél que conoce la materia, por ejemplo, de la biología o la materia ambiental o la materia física, dependiendo del problema; se requiere de aquel que conoce del lenguaje jurídico, se requiere también de aquél que se especializa en el diseño de políticas públicas que no solamente es un técnico que puede provenir también la directriz de los propios legisladores que con su experiencia política, pulsan un determinado problema y pulsan una determinada solución, pero se requiere tener este instrumental para poder llevar a cabo la traducción y del constitucionalista o jurista, para ver todos estos aspectos de legalidad y hay veces que hace falta que alguien, con una cierta pericia en la lógica, nos ayude a ver si el orden del asunto resulta claro y coherente.

Por eso es importante que se conozcan entre ustedes, en sus habilidades, en sus atributos profesionales para poder desarrollar un trabajo colegiado de auxilio mutuo, en la labor de traducción de una solución problemática a un texto de carácter normativo.

El estatuto
de los parlamentarios.
Su definición, finalidad
y alcances

(24 de marzo de 2004)



***Clausura de cursos de la Maestría en Derecho,
impartidos en la Cámara de Diputados
28 de noviembre de 2005***

El estatuto de los parlamentarios. Su definición, finalidad y alcances ¹

(24 de marzo de 2004)

EN PRIMER término quiero manifestar nuestro agrado por la invitación que se ha hecho a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para expresar puntos de vista sobre el tema que hoy se discute aquí.

Voy a dar lectura a algunos de los aspectos de la ponencia, ya que diversos temas han sido tratados por nuestros antecesores en el uso de la palabra.

Entendemos por estatuto de los parlamentarios al ordenamiento o conjunto de normas que definen la condición jurídica o *status* funcional de cada uno de los legisladores que integran el Congreso o Parlamento de un Estado. Sin embargo, determinar su objeto de análisis no es cuestión sencilla, basta revisar las aportaciones doctrinales tanto nacionales como extranjeras sobre la materia, para establecer que este concepto tiene en el presente un contenido muy amplio.

Algunos especialistas aclaran que el concepto de estatuto de los legisladores se ha ido robusteciendo en la medida en que las sociedades y sus formas de organización e instituciones políticas han evolucionado haciéndose más complejas, ya que en sus orígenes en Inglaterra y Francia sólo se referían a la existencia de ciertas prerrogativas y privilegios de que gozaban los parlamentarios para defenderse y mantener su independencia respecto de los poderes Ejecutivo y Judicial que emanaban directamente del rey.

¹ Intervención del Lic. Alfredo del Valle Espinosa del 24 de marzo de 2004 en la *Mesa 2: El futuro de la función parlamentaria. Estatuto de los legisladores*, del Primer Ciclo de Mesas Redondas **Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano**, convocado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura.

Si partimos de esta variedad temática para el análisis del estatuto que establece la condición jurídica de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, de entrada nos enfrentamos con que los enunciados relativos no están concentrados en un cuerpo unitario ordenado y sistemático de preceptos arropados bajo tal denominación, sino que se encuentran dispersos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior, normas contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.

De manera muy general yo quisiera apuntar cuáles son todos estos enunciados que se encuentran dispersos y que constituyen, a saber, la condición de desempeño de la función parlamentaria. Por un lado tenemos, conforme a la naturaleza de la función, el conjunto de los derechos que deriva de la propia naturaleza de la función que se desempeña y que consiste en el derecho a la libertad, a la libertad de información, a la libertad de análisis, a la libertad de divulgación y a la libertad de expresión de la voluntad en la toma de decisiones; otro derecho es el derecho de acceso a los órganos del debate parlamentario, como consecuencia de la naturaleza del encargo; otro derecho sería el derecho de acceso a la información y, otro, el de las condiciones, o a gozar condiciones, para el desempeño del encargo.

Por el lado de los deberes, el deber principal es el de ejercer la responsabilidad que conlleva la representación y, en ese sentido, este deber implica el desempeño de la función, tanto en el Pleno como en las comisiones, el deber de no actuar en contrario a la naturaleza de su función, el deber de conducirse con verdad y conforme al compromiso político con sus electores, el deber de no actuar con abuso de su encargo o usar del mismo en beneficio propio, el deber de trato apropiado entre pares y con los demás titulares de los órganos del estado, el deber de transparencia en el desempeño del encargo y, como consecuencia, la rendición de cuentas.

De manera muy esquemática, todos esos aspectos conforman la temática del estatuto de los legisladores.

Comenzaremos por el tradicional y conocido que es el de la inviolabilidad, opinión y la inmunidad. Nos enfocamos primero a las llamadas prerrogativas o privilegios conferidos a los legisladores por nuestra Carta Magna, básicamente en el artículo 61 constitucional, cuyos efectos jurídicos protegen a los diputados y senadores de ser perseguidos o acusados por las opiniones que emitan en el ejercicio de su función, así como en el 111 que les otorga la garantía de no ser detenidos, presos, procesados ni juzgados, sin la previa autorización de la Cámara de Diputados.

No obstante que una parte de los doctrinarios aún justifican la existencia de estas excepciones que protegen al legislador, invocando que son una tradición aceptada en el Derecho Constitucional de casi todos los países, que salvaguarda la independencia de los congresos y parlamentos para que estén libres de presiones políticas de otros poderes, tal *status* o condición jurídica ha sido cuestionada por otros sectores de la propia doctrina que declaran a estas figuras en estado de crisis, ya que constituyen excesivos privilegios, se afirma, o bien claras vulneraciones al principio de igualdad ante la ley.

Según refiere el español Fernández-Viagas, la construcción teórica de tales prerrogativas resultaba justificada en el momento de la lucha por el poder de la burguesía revolucionaria, en una concepción defensiva de sus relaciones con el resto de los poderes del estado, tratando de asegurar cuando menos su supervivencia política, pero en la actualidad resulta carente de fundamento, ya que en los ordenamientos vigentes caracterizados por la separación de poderes, su sometimiento a la Constitución y a la ley, así como el reconocimiento de los derechos fundamentales, pierde sentido la necesidad de prever garantías específicas para los legisladores.

Así, los privilegios se han convertido en vestigios históricos criticados por la doctrina y censurados por los ciudadanos, que han visto cómo en numerosas ocasiones son utilizados para dejar impunes los excesos en las actuaciones de los legisladores o bien, los hechos delictivos.

Para resumir lo anterior basta señalar que se han planteado dos interrogantes. Primera: Qué sentido tiene una garantía específica de inviolabilidad parlamentaria cuando su contenido se confunde con el derecho a la libertad de expresión que, indudablemente, corresponde a todo diputado o senador por el simple hecho de su condición ciudadana. Segunda: Qué fundamento puede tener la inmunidad frente la improcedencia o falta de fundamentación de las acciones penales, pues en el estado de derecho no cabe mayor defensa ante este tipo de riesgos, que la proporcionada por los propios jueces y tribunales.

Una postura más mesurada y conciliadora sobre la regulación de los privilegios mencionados ha planteado que deben mantenerse, en el caso de la inviolabilidad, para evitar que los legisladores en lo personal, no se vean privados de expresarse libremente para cuestiones relacionadas con el cumplimiento de sus encomiendas, ya que no se trata de un fuero personal sino en atención a sus funciones.

Por lo que hace a la inmunidad se ha referido que lo verdaderamente indispensable es clarificar el procedimiento para sustanciarlo, ya que las normas vigentes presentan diversas lagunas, e incluso antinomias. De igual forma se ha puesto énfasis en que el problema de la eficacia de este

mecanismo no deriva de su construcción jurídica, sino que se encuentra vulnerada o restringida por cuestiones de carácter político.

Por lo que corresponde a los derechos, los deberes y las sanciones, el tema ha sido abordado con relativa frecuencia por los legisladores del Congreso de la Unión, circunscribiendo la problemática a la ausencia de un apartado específico dentro de la Ley Orgánica del Congreso que refiera cuáles son los derechos mínimos y deberes u obligaciones de los diputados y senadores sin distinción del cargo que ocupen al interior de la Asamblea: presidentes, vicepresidentes, secretarios, y con independencia del grupo parlamentario u órgano interno al que estén adscritos.

Aunque hay quienes afirman que en esencia, en todos los congresos y parlamentos, estos derechos y deberes funcionales son los mismos y que básicamente se traducen en asistir a las sesiones del Pleno y a las comisiones, participar en las discusiones y votaciones, desempeñar los cargos y funciones asignados, respetar la dignidad de la Asamblea y de los legisladores, percibir una remuneración y tener a su alcance los recursos humanos y materiales para el ejercicio de su encargo, así como observar el orden y la disciplina previstos en las normas reglamentarias y acatar la autoridad del presidente de la Cámara o el Congreso, sostenemos que el contenido de alguno de estos derechos y obligaciones varía en función de los acuerdos y consensos a que lleguen las fuerzas políticas representadas en las cámaras.

Recordemos que las normas que rigen la vida interna de un Congreso o Parlamento derivan de sus propios intereses y necesidades, los cuales se encuentran condicionados por múltiples factores, tales como su integración y las estructuras operacionales que tienen instrumentadas para la toma de decisiones que de tal suerte son variables.

Para tratar de mostrar lo anterior, a continuación se exponen algunos ejemplos, primero, relativos a los derechos.

Buena parte de los reglamentos y leyes orgánicas de otros países, entre los que podemos citar España, Italia y Chile, parten de que los legisladores tienen el derecho a formar parte al menos de una comisión, pero la definición de cuál será ésta recae en su respectivo grupo parlamentario, que en todo momento tendrá, además, el derecho de remover, sustituir o cambiar a los integrantes de comisiones que estén adscritos a su grupo, aunque en algunos casos tienen que someter la decisión a la voluntad del Pleno. Sin embargo, en el Reglamento del Congreso argentino se prevé que la pertenencia de un diputado a una comisión es por toda la legislatura y que sólo se podrán remover por causa justificada, previa discusión y votación de la Asamblea.

Otro ejemplo es el relativo al derecho a solicitar información a las dependencias gubernamentales. En ciertos países, esta es una facultad de que goza todo parlamentario, independientemente de la comisión de la que forme parte. En otros, como el nuestro, tal potestad está sujeta a la decisión de al menos la mayoría de los integrantes que conforman una comisión, es decir, el derecho no forma parte del *status* jurídico individual del legislador, sino que está subordinado al órgano técnico.

Por lo que se refiere a las obligaciones, vale la pena mencionar en primer término la de asistencia, considerada genéricamente como el primer deber de un parlamentario o la condición mínima para ejercer las demás obligaciones inherentes a la función. En sí su definición no implica un problema; lo que varía es la sanción ante el incumplimiento de esta obligación.

Así, por ejemplo, todavía algunos congresos de América Latina no aplican descuentos a las inasistencias de los diputados, o bien, sólo lo hacen para las faltas a las sesiones de Pleno; dejan al margen la asistencia a las reuniones de las comisiones. En cambio, hay otros órganos que prevén sanciones no sólo de carácter pecuniario, sino incluso de que se publique copia de la nómina con el descuento respectivo, como es el caso de la legislación griega; o bien, en el Congreso de Chile, ante el supuesto de que se tenga que levantar una sesión por falta de quórum, los diputados que no estén en la sala serán sancionados con una deducción en sus remuneraciones.

Una obligación inherente a la de asistir a las sesiones de Pleno o de las comisiones es la de participar en los debates y discusiones, así como en la definición de la decisión. Me refiero a la obligación de votar, que si bien está estrechamente vinculada al derecho de abstenerse en algunos congresos o parlamentos, es una obligación a la que un legislador debe sujetarse cuando tenga alguna especie de interés en el asunto que está tratando.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en su artículo 82, refiere que cuando uno o más individuos tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de una comisión, se abstendrán de votar y firmar el dictamen, y lo avisarán por escrito al presidente de la Cámara, a fin de que sean sustituidos para el sólo efecto del despacho del asunto.

En el caso del Congreso chileno, su Reglamento determina exhaustivamente la obligación de “inhibirse”, al prescribir que los diputados no tendrán derecho a voto en los asuntos que les interesen directa y personalmente a ellos, a sus ascendientes y descendientes, a sus cónyuges, a sus parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y se-

gundo de afinidad, aunque si se les permite votar en asuntos de índole general que puedan beneficiar una actividad, gremio o profesión en que tengan interés.

En fin, los derechos y obligaciones que se han aludido son sólo algunos, pero si se comparan los distintos estatutos nos percataremos fácilmente de la variabilidad de su regulación.

Otro problema que se ha mencionado, aplicable a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es que no prevé un capítulo destinado a definir ese mínimo de derechos y obligaciones a los que está sujeto cada legislador. Se ha dicho que es una ley para los grupos parlamentarios que subordina los derechos individuales a esa forma de organización, lo que ha generado en ocasiones malestar en la toma de decisiones, que incluso se han llegado a calificar de ilegítimas y que han marginado los derechos individuales de los diputados o senadores.

A tal efecto, referimos una iniciativa que se presentó en la legislatura pasada por el diputado César Augusto Santiago, para reformar la Ley Orgánica a fin de adicionar un capítulo específico de derechos y obligaciones.

Ahora bien, por lo que se refiere a los principios y valores en que se sustenta la actuación del legislador, cabe decir que en los estados democráticos como el nuestro, otro de los temas prioritarios que se ha incorporado en la agenda de la discusión es el referente a la importancia de regir por reglas éticas o morales, el ejercicio de la función de los poderes y órganos públicos.

Tal exigencia se puede explicar en buena medida por la generalizada pérdida de confianza, tanto en las instituciones como en los funcionarios.

Ahora bien, el tema de la ética enfocado a los congresos o parlamentos le dota todavía más de una connotación especial en virtud de que, como sabemos, el órgano legislador de un estado se integra por representantes populares que cumplen funciones destinadas a satisfacer el interés público y el bien común y cuya legitimidad está determinada ante los ojos del ciudadano por cuestiones como la coherencia en la palabra, la honestidad y el cumplimiento de las promesas, lo que se resume en conducirse con la dignidad que impone el cargo y con la imparcialidad y objetividad debida en la toma de las decisiones que impartan a toda la colectividad.

Y para finalizar, como uno de los problemas que implica el tratamiento del estatuto de los legisladores, habrá de resolverse el relativo a cuál es el lugar y la forma idónea para incorporar estos aspectos en una reforma.

Es imposible tratar de concentrar todo el estatuto de los legisladores en una sola ley o código, ya que, como hemos analizado, la temática es muy vasta y va desde cuestiones muy genéricas tendientes a salvaguardar la autonomía y el adecuado funcionamiento del Congreso o Parlamento, que normalmente se prevén en el texto constitucional, hasta enunciados muy específicos destinados a definir los alcances y límites de cada legislador, previstos típicamente en las leyes orgánicas o reglamentos, así como en otros relativos a los principios y valores con los que se encuentra y en los que se sustenta su actuación.

Las iniciativas presentadas sobre la materia en la LVIII y LIX Legislatura, han planteado diversos formatos. Algunos legisladores proponen modificar una o varias de las normas vigentes que conforman el estatuto de los parlamentarios y crear otras. Otros más sugieren adicionar un título a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o un capítulo a los títulos relativos a cada una de las cámaras, o bien, crear un código o una ley de ética de la función parlamentaria.

Quiero terminar manifestando que algunos de los puntos expresados en esta ponencia tuvieron como sustento tanto la investigación que se hizo en la propia oficina de la Secretaría, como trabajos que se realizaron en el servicio de investigación y análisis que tiene la Biblioteca y que dieron por resultado dos trabajos o dos investigaciones: uno relativo a las normas relacionadas con la conducta parlamentaria en los diversos reglamentos vigentes del Congreso, y otro relativo a un estudio comparativo de los estatutos de los parlamentarios en diversos países del mundo.

Muchas gracias.

Taller sobre Parlamento
Indígena, organizado por la
Comisión de Asuntos Indígenas
de la LIX Legislatura de la
Cámara de Diputados
(12 de julio de 2005)



Maestría en Derecho Constitucional y Parlamentario
Entrega de reconocimientos, noviembre de 2005

Taller sobre Parlamento Indígena, organizado por la Comisión de Asuntos Indígenas de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados

(12 de julio de 2005)

MODERADOR: BIENVENIDOS sean ustedes, compañeros diputados y diputadas; amigos asesores aquí presentes; compañeros Secretarios de la Comisión de Asuntos Indígenas; amigos todos.

Vamos a dar inicio al presente taller sobre Parlamento Indígena. El objetivo general es conocer las experiencias de representación indígena en los parlamentos, con el propósito de analizar los elementos constitutivos, naturaleza y objetivos en la propuesta de crear un Parlamento Indígena, que es lo que queremos lograr como Comisión de Asuntos Indígenas.

Ese es el fin, compañeros diputados, compañeras diputadas, por el cual nos hemos reunido aquí en Cuernavaca, para llevar a cabo el taller y hacernos llegar de elementos, de gente conocedora de lo que es un parlamento, de cómo se constituye, de cómo opera y poder tener como Comisión de Asuntos Indígenas los elementos que nos ayuden a ir preparando ese objetivo central de crear el Parlamento Indígena como una de las finalidades que nos hemos planteado como Comisión de Asuntos Indígenas.

Hoy tenemos la participación tan importante del licenciado Alfredo Del Valle Espinosa.

El licenciado Alfredo Del Valle Espinosa, nació el 12 de enero de 1954 en Iztacalco, Distrito Federal. Su profesión es licenciado en Derecho y tiene un currículo muy amplio, una trayectoria definida: licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica, sustentando la tesis "Crisis y derecho en México". En la licenciatura de economía, 70 por ciento de créditos, también en la Universidad Nacional Autónoma de México.

De 1961 a 1963 fue ayudante de profesor “A” en las materias de Derecho Constitucional, Sociología e Historia del Pensamiento Económico. De 1968 a 1969 instructor de los cursos de Superación Docente, impartidos por la División de Derecho de la ENEP Aragón.

Su desempeño profesional y académico abarcó diversas ramas del derecho desde 1982: constitucional, electoral, parlamentaria, penal, derechos humanos, administrativa y laboral.

Realizó actividades de asesoría jurídica desde 1985.

Entre 1982 y 1999 fue Consultor Parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

De 1994 a 1997 se desempeñó como asesor de la Presidencia de la Comisión de Protección Civil de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a su participación en cursos y seminarios, en mayo de 1987 fue ponente en el Segundo Encuentro Sistema Universidad Abierta; en julio de 1995 impartió asesorías en el Curso de Contenido Programático de la asignatura de Derecho, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; en junio de 1997 intervino en el Curso Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica; en enero de 1998 participó en el Seminario Iberoamericano de Educación Abierta y a Distancia, en la Ciudad Universitaria; en marzo de 1999 fue ponente en el Curso de Formación Inicial para Agentes del Ministerio Público del Instituto Nacional de Ciencias Penales; en 1999 tomo parte en el Seminario Actualización de Derecho Electoral Local, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero; y del 2000 al 2002 impartió el Módulo VII, Derecho Procesal Legislativo, en el Diplomado en Derecho Parlamentario de la Universidad Iberoamericana Santa Fe, en la ciudad de México.

Pues, maestro Alfredo del Valle Espinosa, nos da mucho gusto que nos acompañe y que haya aceptado nuestra invitación para colaborar en este Taller sobre Parlamento Indígena, que nos va a ayudar a todos los diputados y diputadas integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas, para que tengamos los elementos suficientes a fin de que podamos impulsar el objetivo que compartimos todos en la creación del Parlamento Indígena.

El maestro Alfredo del Valle Espinosa nos va a hablar sobre un Parlamento Indígena Mexicano en el contexto de la evolución del parlamentarismo en nuestro país, exposición que seguro será muy importante y que arrojará todos los elementos que los integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas debemos tener.

Maestro, le cedemos la palabra para escuchar esta exposición tan importante.

LIC. ALFREDO DEL VALLE ESPINOSA: Buenos días. En primer término agradezco la invitación que la Comisión de Asuntos Indígenas nos hace a la reflexión sobre un tema tan importante como la posibilidad de que se cuente con un Parlamento Indígena.

Yo he sintetizado algunos puntos que pueden ser de utilidad para las conclusiones que, al final, tendrá que establecer esta reunión-taller de la Comisión de Asuntos Indígenas.

Quiero partir de la base de que casi desde su creación nuestro Congreso Mexicano se ha desempeñado en el papel del legislador y que su función medular original era la de dar su aprobación a medidas que podían ser obligatorias para la sociedad, de ahí que originariamente haya sido la función legislativa la que prevalecía en la conformación de la naturaleza de nuestro Congreso Mexicano, de ahí también que en las diferentes constituciones se le llamara Poder Legislativo, en atención también a la noción de la división de poderes que se establece en la ciencia política.

Sin embargo, a partir de la pluralización del Congreso, a partir de la LVII Legislatura, ha empezado a dar mayor énfasis al debate y escrutinio de las acciones del gobierno en ejercicio de su función de representación política de la ciudadanía. No sólo el Congreso se dedica a legislar, sino que examina, valora, evalúa, en qué medida la acción de los órganos ejecutivos está en correspondencia con la orientación que se da en los proyectos y, por último, en los presupuestos, en los planes de desarrollo y en las disposiciones que emite el Congreso a partir de las cuales se formulan las políticas públicas.

Este papel de control político se refuerza en el hecho de que el Congreso cuenta ya con comisiones ordinarias, que no nada más son dictaminadoras de iniciativas de ley o decreto, sino que tienen también una función de fiscalización, de análisis. Nuestra actual Ley Orgánica, que procede precisamente de la LVII Legislatura, establece dos importantes facultades para las comisiones. Por una parte faculta a las comisiones para ejercer tareas de dictamen legislativo, y por otra, para realizar tareas de información y de control evaluatorio respecto del informe que en términos del segundo párrafo del artículo 93 constitucional deben rendir todas las dependencias de la Administración Pública Federal, al abrirse el Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso.

Aparte del informe que da el 1º de septiembre el Poder Ejecutivo, cada dependencia remite a las cámaras un informe en el que detalla el estado que guarda el despacho o ramo correspondiente. Las comisiones, en tér-

minos del artículo 45 de nuestra Ley Orgánica, están facultadas para analizar ese informe, hacer su valoración y hacer las aportaciones que se consideren necesarias para valorar, fiscalizar la actuación, en detalle de las dependencias del Ejecutivo.

La cuestión que todavía no se logra concretar, facultad que todavía no alcanza a encontrar los mecanismos para abordarla, es la que señala que corresponde a las comisiones valorar los informes que rinden las dependencias en ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, según lo señala el artículo 79 constitucional, y que estas comisiones en su informe deben valorar en qué medida se ha cumplido el presupuesto, se han alcanzado los objetivos de los programas en el ejercicio fiscal correspondiente, para que la Comisión de Presupuesto con este informe tenga elementos al momento de que se lleve a cabo la revisión de la Cuenta Pública.

Todavía no se encuentra el mecanismo adecuado para esa tarea, pero es una tarea novedosa, es una tarea que da un perfil distinto al Congreso Mexicano y que le dé un nuevo rostro, el de ser un órgano parlamentario no tradicional sino moderno, en donde la vigilancia, la orientación de las finanzas públicas, constituye una parte esencial de la propia legitimidad que tiene el Congreso como un órgano estado no pasivo, sino activo, como un órgano no marginal respecto de los demás poderes públicos, sino como un órgano fuerte, con un amplio poder para el diseño de las políticas públicas.

Es en este contexto en que el nuevo parlamentarismo mexicano que poco a poco empieza a cobrar naturaleza y características propias, se constituye en un centro de reflexión acerca de cómo puede constituirse un Parlamento Indígena de México.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso mantiene relaciones importantes al menos con cuatro sujetos: primero, en términos muy generales, con la ciudadanía, y requiere por lo tanto el Congreso de contar con mecanismos para poder recibir, para poder captar el pulso ciudadano y poder traducir, en forma adecuada, lo que están siendo expresados por la ciudadanía desde el momento de la elección y durante todo el proceso de ejercicio de una Legislatura.

Pero el otro sujeto que es menos amorfo que la ciudadanía, es el conjunto de los intereses organizados, el de los sindicatos, de las organizaciones campesinas, de las organizaciones empresariales y en este sentido también requiere de mecanismos de articulación que le permitan conocer de manera directa, de manera puntual los puntos de vista, las opiniones, las expresiones que tienen esos sujetos acerca de los problemas que está

discutiendo el Congreso o de lo que los grupos organizados consideran que debe discutir el Congreso.

Los dos aspectos, el de la relación con la ciudadanía y el de la relación con los grupos de interés organizados, constituyen una fuente vital de la legitimidad que adquiere en la vida política nacional el Congreso.

¿En qué medida es el Congreso el que capta esos intereses y no el área ejecutiva? ¿En qué medida los organiza y puede o tiene las condiciones para convertirlos en planteamientos de política pública y en determinaciones legislativas? Pues es ello lo que caracteriza a un parlamento fuerte respecto de un parlamento vulnerable o marginal.

Las otras dos relaciones importantes son las que el Congreso tiene con los tribunales y la que guarda con el gobierno. Y en este sentido la fortaleza que tenga el parlamento en relación con los tribunales y con los gobiernos, dependerá de la fuerza que mantenga en sus relaciones con los ciudadanos y con los grupos organizados.

Para organizar un Parlamento Indígena es menester tener presente cuestionamientos a los que hay que dar una respuesta. En primer lugar, ¿cuál va a ser el objeto del parlamento? ¿Con qué propósito se crea? ¿Cómo se va a integrar? ¿Cuál va a ser la base de su representatividad? ¿Cómo estará organizado o cuál va a ser su estructura? ¿Cuáles las reglas de su funcionamiento? Y por tratarse de un planteamiento que surge del propio Congreso Mexicano, ¿qué relación va a tener este Parlamento Indígena con el Congreso General?

Existen varias opciones para responder a esas interrogantes que se plantean, todo dependerá de cuál es la visión que se tenga acerca del objeto del parlamento que se quiere crear.

Lo que desde nuestro punto de vista aparece como claro, en principio, es que se va a crear una institución y que al crearse una institución se va a construir un espacio de reflexión, un espacio de debate y un espacio de entendimiento de los pueblos indígenas en beneficio de sus propios derechos y de sus propios intereses. Porque la naturaleza de un parlamento es esa, un espacio de reflexión, un espacio de debate y un espacio de entendimiento o de consenso.

Si se crea un parlamento es para lograr acuerdos, si se crea un parlamento es para reflexionar las diferentes alternativas, si se crea un parlamento es para debatir respecto de las diferencias que se tengan sobre las percepciones de los problemas que se quieren solucionar. Y en este sentido creo que el objetivo de la institución es ese, constituir un espacio de reflexión, debate y entendimiento.

El problema más complicado, una vez que se tiene claro su objeto, es lo que se quiere organizar, es el de la representatividad y de la integración. Aquí debe ponderarse una serie de factores, porque, por ejemplo, la pregunta sería: ¿Debe haber elección para integrarlo, como sucede en el caso del Parlamento de las Niñas y de los Niños? ¿Debe haber un proceso comicial? Porque entonces, la representatividad de ese parlamento estará en función del principio electoral que se elija para integrarlo, y ustedes conocen una gama de alternativas para poner en práctica una elección.

La segunda cuestión sobre el mismo problema de la integración es: ¿Los legisladores locales y federales formarán parte del parlamento, como, por ejemplo, sucede con el caso del Parlamento de las Mujeres o como también ocurre con el caso del Parlamento Indígena de América, en donde la integración básica es de legisladores? ¿Cuál va a ser la integración? ¿Van a intervenir o no los legisladores? Si van a participar, ¿van a ser miembros del parlamento o van a ser invitados del parlamento? Son cuestiones cuya solución estará dependiendo de qué clase de relación desee tener el Congreso General con una institución como la del Parlamento Indígena que pretenden crear.

Y la otra cuestión es si sólo debe estar integrado por indígenas, porque ustedes habrán visto, por ejemplo en el caso del Parlamento de las Mujeres, que no sólo han participado organizaciones representadas por mujeres, sino también las integradas por hombres. Entonces, aquí tenemos un aspecto que determinar respecto de cómo va a conformarse el parlamento y con qué base de representatividad se va a crear.

Ahora bien, por lo que se refiere a la estructura orgánica, puede darse el caso de que sólo se piense en reuniones plenarias, o de que se piense en la existencia también de otros órganos y de comisiones, como los tiene el Congreso General, y también dependiendo de la temporalidad, porque puede ser que se establezca un parlamento con una continuidad tal que esté actuando todo el año o que sólo se reúna una o dos veces al año, dependiendo de cómo se vea la situación, para llegar a ciertas conclusiones.

Pero, en principio, si se va a pensar en una estructura más compleja, más formal, si habrá necesidad de despejar si va a haber una directiva, si va a haber comisiones, cómo se va a integrar la directiva, qué atribuciones va a tener, cómo se van a formar las comisiones, si va a tener una sede el parlamento, si va a tener órganos regulares, etcétera.

Y, en consecuencia, también habrá que pensar en las reglas de funcionamiento, de qué clase de normatividad se le va a dotar, porque entonces requerirá de un reglamento u ordenamiento para su gobierno interior, en donde se regulen los procedimientos, los debates. Quizá

donde se regulen los procedimientos, los debates. Quizá también en dicho reglamento se regulen los procedimientos de integración del propio parlamento; cómo se van a elegir sus integrantes, con qué periodicidad, bajo qué principios. Todos esos aspectos que habrá necesidad de clarificar, al menos hacer un boceto respecto de la normatividad con la que se va a regir.

Lo que es recomendable para evitar que una institución no llegue a consolidarse, es que cuente con una normatividad muy precisa, no una normatividad vaga. ¿Por qué razones? Porque eso daría origen a medidas discrecionales. Lo conveniente sería, en particular, en lo que se refiere a la toma de decisiones, que sus reglas de debate y de votación fueran muy precisas, con independencia de otras que tienen que ver con el funcionamiento, propiamente con la apertura de sus reuniones, etcétera.

Además, como parte de la complejidad que constituye la creación de una instancia de tal naturaleza, está la relación del Congreso General con el Parlamento Indígena. En mi opinión muy personal la relación no puede ser igual a la que mantiene el Congreso con el Parlamento de las Niñas y de los Niños. Tampoco puede ser igual a la que se mantiene en el Parlamento de las Mujeres. Creo que la relación en ese caso es, por su propia condición, de colaboración y de trato institucional, en el que se logren auspiciar las condiciones de surgimiento y desarrollo del Parlamento Indígena, porque la propia conformación del mismo origina la independencia del órgano y de quienes lo integran.

Creo que esos son aspectos que deben debatirse, a partir de ayer y probablemente en otro tipo de reuniones, para poder arribar a la conformación de este Parlamento Indígena de México.

Dependiendo de la decisión que se tome será la naturaleza de este parlamento y la relación o la viabilidad de existencia de un órgano que creo que tendría en las condiciones actuales un papel importante en el desarrollo del parlamentarismo mexicano y en el desarrollo de la representatividad de los pueblos indígenas.

Eso es lo que de mi parte quiero manifestar ante ustedes y yo les dejaría una serie de materiales que hemos recopilado respecto de la experiencia que fue el Parlamento Indígena de América y sus trabajos, en los que a través de la Comisión de Asuntos Indígenas, México tuvo participación en ese organismo internacional.

Muchísimas gracias por su atención.

MODERADOR: Muchas gracias, licenciado Alfredo del Valle Espinosa, por una exposición muy breve pero muy sustanciosa, que nos ha propor-

cionados elementos que en mucho nos ayudarán a los integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas, para ver con más claridad acerca del propósito que compartimos los diferentes grupos parlamentarios representados en la Comisión.

Creo que ha sido una exposición muy valiosa, nos aportó elementos que desconocíamos y que van ayudando todas las aportaciones a clarificar bien nuestro objetivo, maestro.

Yo le agradezco de manera respetuosa, y vamos a abrir una ronda de preguntas y respuestas por parte de los asistentes y que usted en su oportunidad tenga la amabilidad de aclararnos ciertas interrogantes. Así es que compañeros diputados y diputadas, compañeros asesores, si no hay inconveniente de que podamos elaborar una relación de los compañeros que gusten tomar la palabra, pues con mucho gusto.

Vamos a iniciar con el diputado Esteva, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

DIP. LUIS ANDRÉS ESTEVA MELCHOR: Bueno, la pregunta es en el sentido de que nos pudiera clarificar cuál sería la diferencia que usted propone tuviera este Parlamento con lo que ya existe, que es el Parlamento de los Niños y las Niñas y el de las Mujeres.

LIC. ALFREDO DEL VALLE ESPINOSA: Bien. Si ustedes recuerdan, ambos parlamentos tienen comisiones organizadoras y en cierto modo quienes se dan la forma de su funcionamiento y la manera en qué trabajan, son las propias comisiones organizadoras.

¿Cuál sería la diferencia? La diferencia desde mi punto de vista sería en que aquí las comisiones que propicien su organización tan sólo colaborarían, pero permitirían que una vez que quede conformado el Parlamento, pueda aprobar su propio reglamento organizativo y tome decisiones respecto de su propia vida orgánica, lo que no hace en este caso el Parlamento de los Niños y las Niñas ni el Parlamento de Mujeres; esa sería la diferencia.

En ese sentido, la convocatoria para que el parlamento se reuniera no necesariamente dependería en ocasiones posteriores de la iniciativa de las comisiones. Pudiera darse el caso de que su propia comisión organizadora se encargara de las convocatorias y el Congreso, como dije, mantuviera una relación de colaboración, de apoyo para la celebración del Parlamento Indígena.

MODERADOR: Gracias, maestro.



**Entrega del acervo bibliográfico de la OCDE
a la Biblioteca de la Cámara de Diputados**
7 de diciembre de 2005



**Apertura de la sección de la OCDE en la Biblioteca
de la Cámara de Diputados**
Diciembre de 2005

Conferencia magistral en la UAM-X. La trascendencia del poder Legislativo en la elaboración de políticas públicas

HE QUERIDO ampliar la exposición con el fin de asentar ciertas premisas en relación con el diseño, la formulación y la evaluación de las políticas públicas.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, o como regularmente se le llama el Congreso de la Unión, juega diferentes papeles en cada uno de los momentos, desde el diseño, formulación y evaluación misma, a través de un sistema que describe la propia constitución.

Si atendemos a la historia del estado moderno, éste surge, deslindando dos campos: el público y el privado, pero fundándose en el propósito de resguardar la esfera de acción, la esfera de derechos, la esfera de libertades de los individuos. De tal manera, que el estado es concebido como un instrumento y no como un fin, para garantizar la protección del individuo y el desarrollo del mismo.

En la concepción revolucionaria francesa de 1789, la finalidad que se alcanza con el estado es la máxima felicidad del individuo, ¿en donde se plasma, en donde queda concretado el campo de acción entre lo público y privado?; en un instrumento normativo que se llama Constitución Política, de tal manera que los roles, los límites del estado, quedan delineados en este documento que se fundamenta como piedra angular de la constitución jurídica de todo el estado. Son dos principios que operan en el acotamiento de lo jurídico, en el acotamiento del estado, en la división de aquello que debe considerarse de carácter interno llamado garantías individuales o derechos humanos, y el otro principio es el de división de pode-

res, ambos sirven para evitar que lo público se desborde de la función que tiene e invadiera la esfera de estado.

La Teoría de las Políticas Públicas, se fundamenta en la idea de lo público, pero ¿qué es aquello que es lo público?, hay que señalar que queda plasmado por un poder que no tiene mas limitación que el suyo propio, y ese poder se llama poder constituyente, el que crea a los poderes constituyentes, ese poder valora de principio, cuáles son los límites de lo público, por eso nosotros podemos encontrar en ese sentido, para poder encontrar a lo público, las llamadas garantías individuales o derechos humanos, y la división de poderes.

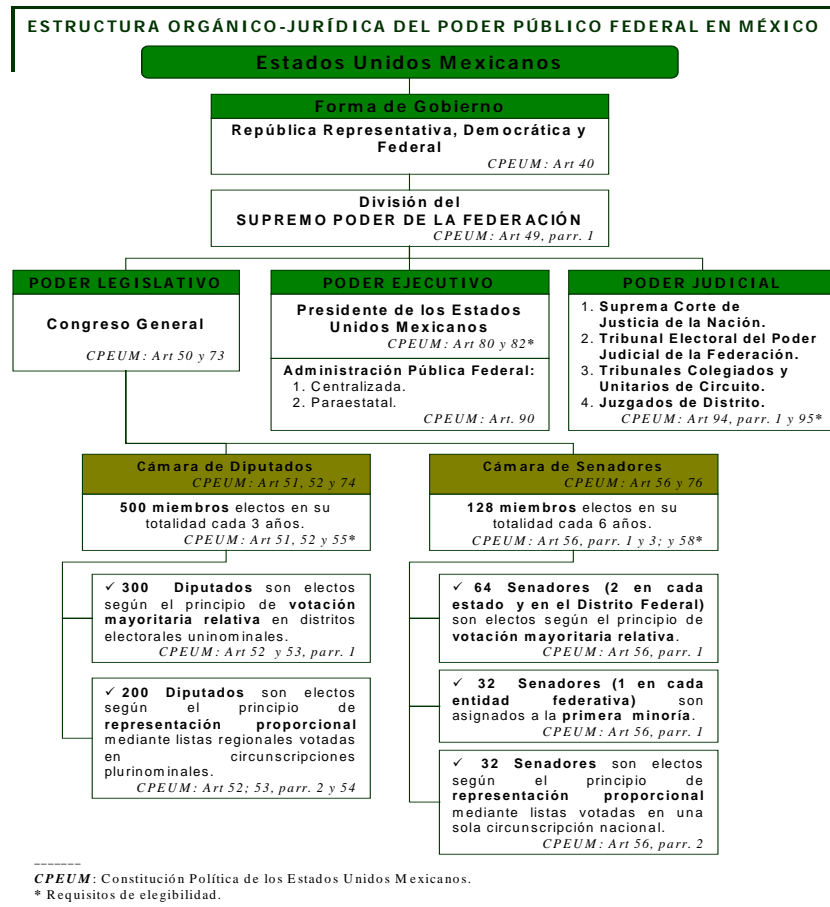
En ese contexto, con lo que se refiere a los derechos humanos, lo que se refiere a la libertad, igualdad, a la sensibilidad jurídica, y que algunos agregan la propiedad.

Particularmente lo que se refiere a la libertad y en concordancia con la igualdad, la noción principal de la libertad, no es como se fundamenta en la actualidad, no es aquella que argumenta que podemos hacer todo lo que no prohíba la ley, sino que el concepto original de la libertad, es que el individuo no es una cosa, no le pertenece a nadie, es dueño de sí mismo y por ello es dueño de todos sus atributos, de todas sus capacidades y potencialidades para hacer con ella lo que el quiere ser, por ello no necesita que alguien le imponga que hacer.

La libertad es la ausencia de esclavitud, es el concepto de la acción deliberada, consciente de cada individuo de la dirección de su comportamiento, pero para hacer ese ejercicio de libertad, es necesario hacer generar una igualdad que no es aquella que se maneja en la actualidad, la cual señala que todos somos iguales ante la ley, en la noción aristotélica de la justicia va haber una aportación al conjunto social según la capacidad de cada quien, no ésta no es la noción originaria de la igualdad, ésta consiste en que sin excepción alguna, todos estemos en la aptitud de poder desarrollar nuestras capacidades, eso no quiere decir que se desconozcan las desigualdades, sino que lo semejante entre individuos, es ejercer nuestra libertad.

¿Dónde está lo público, o donde actúa el estado? Esto se precisa en la constitución, documento que surge de un poder constituyente; la soberanía es a los pueblos, lo que la libertad es al individuo. Si se analizan las decisiones políticas fundamentales que se confieren en la constitución, éstas no son más que una proyección de la constitución del individuo, si se analiza cómo fueron diseñados los poderes constituidos, se notará que fueron constituidos sobre la noción de que el individuo posee ciertos atributos, tales como la libertad, la voluntad, la decisión.

Parece una noción partida de la biología y de la psicología, la voluntad en términos de querer hacer algo, la decisión en términos de razonar sobre aquello que se quiere hacer y la fuerza la capacidad de realizarlo. Se reconoce en la teoría clásica de la división de poderes que la libertad radica en cierto momento. De principio esto produce actos de carácter general, abstracto, impersonal, aunque hay actos que sí son concretos, pero este produce normas generales, hipótesis que se pueden cumplir a veces, esas normas generales están relacionadas en lo público, plasmadas en la constitución y ahí queda especificado qué es lo público y cuyo principio de actuación es vincular la seguridad jurídica con el principio de la legalidad.



Fuente: Alfredo del Valle Espinosa.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 124 se menciona: “todo lo que no este expresamente concebido a las autoridades federales se entiende reservado a los estados” y se puede encontrar en la parte de las garantías individuales “nadie podrá ser molestado en su persona, papeles, domicilio, sino mediante mandato judicial que fundamente legalmente el procedimiento”, lo público está acotado por ese principio de la legalidad que significa que no tiene voluntad por sí mismo, que sólo tiene una posibilidad de acción dentro de aquello que lo constituyó, ese poder constituyente, no podrá tomar acción si no se altera el sistema.

En otros países, a la autoridad constituida se le da la posibilidad de reglamentar los derechos humanos, las garantías individuales. En nuestro país la autoridad no lo puede hacer, la autoridad constituida en la Constitución en su primer artículo señala: “todo individuo gozará de las garantías de esta constitución que no pueden suspenderse en marco de las propias que ésta establezca”, de tal manera que el único que puede modificar el sistema es el constituyente.

No lo puede hacer el congreso porque es el único que diseña lo público, es este poder que constituye al estado, y este poder se basa en el poder, en la soberanía nacional. Todo el sistema de composición de las cámaras, el sistema de elección, las atribuciones la organización, está definido para la toma de decisiones políticas, retoma de lo político, de lo público, dictando normas abstractas e impersonales singularizando la norma sin que medie conflicto o diferendo en dos o más individuos, para dar un ejemplo simple: yo tengo 18 años y tengo un modo honesto de vivir, puedo participar en elecciones y el estado debe acreditarme para ello.

La autoridad singulariza la norma abstracta, general e impersonal que está en la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para efectos federales y en las Leyes Electorales Estatales para efectos locales, pero si existiese una diferencia entre los actores involucrados, incluso lo actores internacionales, volviéndose en quien tiene la obligación, se precisa de la actuación de un poder que discierne sobre quien tiene el deber y quien la obligación, porque estos actos impersonales se construyen como normas jurídicas en al atribución de derechos y de obligaciones, frente a un derecho hay una obligación.

En el caso de la libertad, la relación es entre el individuo y el estado, en el caso laboral, mi derecho es decidir y actuar sobre a la elección que he tomado, pero ¿quién tiene la obligación?, el estado. Éste debe comportarse de una forma que es dejando de hacer, absteniéndose de intervenir en una elección laboral lícita. Las leyes orientan la acción pública, es uno de los papeles que juega la norma, el estado no puede poner en práctica sino tiene fundamento en una norma impersonal y abstracta.

Por ejemplo, si mañana hipotéticamente amanecemos con monopolio del estado sobre la producción de cierto bien, tendrá que fundamentarlo, no sólo por ser lo prioritario o estratégico, sino porque finalmente quien determina qué es estratégico y prioritario sólo está en la norma jurídica, ya sea de carácter constitucional, secundario, o de carácter reglamentario, cualquiera que ésta sea requiere de un soporte normativo para la actuación.

La autoridad sólo puede hacer lo que está permitido, mientras que el individuo puede hacer lo que no está prohibido, de tal manera que cuando una autoridad señala que “la ley no me prohíbe esto”, está razonando mal, porque es lo que me permita la ley, la autoridad no puede aplicar el derecho de libertad de “si la ley no me lo prohíbe lo puedo hacer”, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. De principio, el poder legislativo tiene que desarrollar la obligación de lo público que está implícito en la constitución, ejemplo, la salud, la salubridad general, no la particular, es una función asignada a lo público, atribuida al estado, no a la federación, sino al estado constituido como federación, porque la norma dice que en materia de salud la tarea debe hacerse de forma compartida en los niveles de gobierno, al igual que la educación y la seguridad, aunque se permita que los particulares intervengan en los procedimientos programáticos de las áreas eso es una actividad de lo público.

A partir de la propia Constitución, por diversos instrumentos, formas o actos se van concretando las políticas de lo público, en el caso del Congreso a través de las leyes que a su vez se concretan según al artículo 89 fracción primera mediante el reglamento de la ley que es una acción reservada al poder ejecutivo, porque hay normas generales que dejan que el ejecutivo con su experiencia en la práctica de la norma puede dictar otras normas que regulen las bases en el acto legislativo, no que legisle, sino que regule lo que el acto legislativo estableció.

Para garantizar que los dos poderes no se desborden, interviene el poder judicial, el cual tiene una función primordial, que es resguardar la Constitución. Para casos particulares a través de un amparo o juicio de amparo, y los alcances del amparo se circunscriben a la persona que pidió la intervención, cuando el problema es entre legisladores por actos legislativos, cuando el conflicto es entre partidos y legislativo, por norma la Corte actúa por medio de la acción de inconstitucionalidad, cuyo efecto es anular la norma.

Ejemplo, cuando se tiene un Código Electoral en el Distrito Federal, que la primer Asamblea permite, se establece entre otros aspectos una regulación para los partidos y se establece que el Instituto, puede apoyar en sus elecciones internas, ni una fuerza política en el porcentaje que

señala la constitución, puede acudir a la Corte señalando que el acto es inconstitucional, porque la Constitución no le da autoridad a los entes administrativos electorales para trabajar en los procesos internos de los partidos políticos y particularmente a la autoridad electoral local del Distrito Federal para regular a la Asamblea, para regular a los partidos políticos, porque no hay partidos locales sino que son nacionales, los cuales son los que pueden intervenir en los procesos de elección ¿qué hace la Corte?, hace un estudio y puede anular determinados artículos del Código Electoral del Distrito Federal, a partir de esa anulación el Instituto Electoral del Distrito Federal no puede dar gasto ni desarrollar sistema u organización alguna para poder contribuir con los partidos políticos con sus procesos internos, se queda sin basamento; de igual manera sucede cuando un porcentaje determinado de legisladores de acuerdo a una ley dictada por el Congreso, señala que no es constitucional y lo que hace este poder es si hay o no constitucionalidad en el acto.

Pero cuando el conflicto se convierte en una contienda entre el legislativo con el ejecutivo, la Corte actúa a favor de la distribución de poderes a través de la controversia constitucional, pero aquí no sólo analiza los actos de normas de carácter general sino analiza los casos de actos individualizados, ejemplo, en una ocasión un congreso local como sucede con las normas de presupuesto, éstos se designaron su propio presupuesto, lo mandaron en tiempo y forma al legislativo, y éste señaló, “tu no vas a gastar esto, te voy a recortar tu proyecto”, acudieron a la Corte de la instancia estatal, señalando el gobernador que no está facultado para recortar el presupuesto, en efecto, queda sin autorización el acto y el congreso local se basará en lo que señale la Constitución.

Todo eso se convierte en actos personalizados que también se pasa por el poder legislativo. Porque el congreso general regula el funcionamiento del ejecutivo, la planeación, dicta la normas que deben regular la planeación democrática, el congreso regula en particular las condiciones de la prestación de los servicios públicos en cada una de las ramas en que está atribuida.

Si se analiza en la Constitución la inmensa cantidad de atribuciones del Congreso, nos daremos cuenta de que está en la totalidad de lo público, pero a las entidades federativas se les da una parte minúscula, la federación absorbe. Tenemos una federación con una concentración de caracteres federales enormes; hay cosas locales que no se resuelven en la localidad, la federación los tiene que manejar aunque algunas veces los “suelta en la materia que quiere”, porque lo dicta una norma general, le toca el papel de “el que parte y comparte...” En una ley general no deciden los estados, éstos no tienen participación, ejemplo: la Ley de Coordinación Fiscal, donde se fijan las bases para evitar por ejemplo, la doble tributación, en ningún momento participan los estados, sólo la federación

puede llamarlos pero no lo hacen, no sucede como debiera suceder, en mi opinión, en el caso de las reformas constitucionales, donde es necesario el visto bueno de los congresos locales, debiera haber un procedimiento legislativo idéntico al de la Constitución, para poder establecer que va a hacer el estado, federación y el orden municipal.

En definición de lo político, entramos en algo que soslayamos en el tema de recursos públicos, todo acto de gobierno tiene gasto y necesita recursos. Gasto que debe ir a algún propósito, ¿donde se define, donde se precisa esa intención?, en dos instrumentos, primero en lo referente a la Planeación del Desarrollo Nacional, y segundo en los Programas Operativos Anuales (POA's) que van siendo el sustento del presupuesto de egresos de cada estado, el POA, ya no corresponde de un análisis de legislativo sino unicameral, únicamente a la Cámara de Diputados. En la Ley de Presupuesto Federal, los presupuestos se deben basar en costos y que los presupuestos deben definir acciones. En la ley de planeación los presupuestos deberán estar articulados con los programas sectoriales, institucionales, regionales que derivan del Plan Nacional de Desarrollo. Sólo que aquí hay un desfase en el diseño, que radica en que existe una cúspide que es el Plan Nacional de Desarrollo y este es hecho únicamente por el ejecutivo, por lo tanto el legislativo se ve únicamente favorecido con la función de opinar.

Es un sistema presidencial deformado, porque el que tiene la representación de la pluralidad (legislativo) no tiene ninguna intervención en el Plan de Gobierno o lo que se llama el Plan Nacional de Desarrollo, sólo tiene opinión de manera muy vaga ya que se hace por cámaras (unicameral) no por congreso. A partir de ahí construye el presupuesto de egresos, no tiene iniciativa un diputado, la Constitución así lo señala, el presidente manda de acuerdo a sus programas y a sus presupuestos, el congreso lo opina, ejemplo, el diputado objeta porque supongamos que hipotéticamente en ese presupuesto se asignan millones de pesos para combatir la gripe aviar cuando no hay fundamento para hacerlo o el pago de FOBA-PROA, desviando recursos para sus propios fines (salud, educación etc.)

El presupuesto que se publica en el DOF no está completo, sólo se publica el decreto de presupuesto, pero el soporte de presupuesto son los programas que sirvieron de base para que la cámara apruebe el decreto.

El congreso aprueba programas, pero no sus recursos. El POA y su presupuesto está aprobado por el legislativo, por una Ley de Planeación, el ejecutivo no lo hace a su capricho porque el ejecutivo no legisla, más cuando el legislador le da la autorización para reglamentar la norma, no lo hace porque no es su papel.

De igual manera, el caso del poder judicial, ¿quién hace las leyes que va aplicar el poder judicial?, el congreso ¿por qué? Porque es el depositario de la voluntad federal, es el depositario de la representación judicial de la pluralidad general, ahí se concreta el consenso social, si hay algo que se llega a solucionar tiene que estar concensado, claro siempre y cuando haya una acuerdo entre poderes,

¿Dónde están las fuerzas actuales de la vida política de un país? En sus parlamentos, a fin de cuentas todos los demás requieren de una discusión de las diferentes fuerzas políticas, ejemplo, el año antepasado, durante el ejercicio fiscal, no hubo un entendimiento entre el presupuesto propuesto por el presidente y su partido con el resto de los representantes, se corrigió, no le gustó, fue votado el presupuesto con cinco partidos políticos y uno en contra (el partido del presidente), el presidente interpuso una controversia constitucional, para que el poder judicial le reconociera su derecho de hacer observaciones, pero no se pudieron entender, eso lo tuvo que resolver otro poder, porque los lazos comunitarios estaban cortados para la discusión y el consenso, se intervino y se definió el presupuesto. No hay Políticas Públicas que no requieran recursos.

Existen los recursos para inducir a los particulares, como son los estímulos fiscales o que atienden ciertos aspectos, como el TELETÓN, donde se beneficia a quien aporta, porque puede hacer deducción impositiva y favorece a los operadores por la misma causa, hay otros mecanismos de participación, los planes y programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, no obligan al poder legislativo ni al judicial ni a las entidades, para poder lograr un trabajo común en las instancias federales y locales, se llaman Convenios de Participación, porque la federación no puede imponer a las entidades, porque éstas son libres y soberanas y tienen un campo de acción.

Hay una falsa concepción de que la Constitución establece una jerarquía de autoridad, lo que la constitución establece es que hay una distribución de la autoridad, la federación no es el superior de los estados y éstos de los municipios, cada quien tiene un campo de acción delimitado y no está subordinado, por eso se llama municipio libre que significa que tiene su campo de decisiones propias.

Antes de la constitución de 1917 había una autoridad intermedia que se llamaban “jefes políticos”, y lo que hizo la constitución fue desaparecer a esa figura intermedia y hacer al municipio libre, cada quien tiene una función por cumplir, ¿cómo se gasta el dinero público?, la Cámara de Diputados a través de la revisión de la cuenta pública por la Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda y las reglas para llevar a cabo esta revisión de la cuenta pública radica en el Congreso en la Ley de

la Auditoría Superior de la Federación antes Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a parte que la constitución clarifica la cuenta pública:

El artículo 74 fracción cuarta, establece “la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto el conocer los resultados de la gestión financiera comprobar si se ha ajustado a los criterios determinados del presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los programas” lo que hace este órgano es una auditoría no sólo de lo financiero o contable sino de resultados y evaluación de los programas y hacer diagnósticos de acción por si éstos fueron lícitos o no, es el control de la actuación pública, no es el único, juicio político y en términos del cuarto constitucional y una de las causales es las norma sobre la presupuestación, si en un momento determinado el Secretario de Hacienda deja de “ver” la ley de ingresos, el Congreso tiene un camino para sancionarlo, el cual es el juicio político, donde se actúa haciendo la investigación y la Cámara de Senadores actúa como jurado de sentencia, todos estos mecanismos pasan por el poder legislativo, es como un cruce central indispensable,

“Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra por si mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones”

p 25 (*)

Supuesta su institucionalidad, la política pública es, en suma:

- a) El diseño de una acción colectiva intencional.
- b) El curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia,
- c) Los hechos reales que la acción colectiva produce.

p 26 (*)

Una política es también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. Es todo el conjunto de actividades postdecisionales o retrospectivas que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión con el fin de obtener el consenso.

p 28 (*)

* AGUILAR Villanueva, Luis F. *La hechura de las Políticas*, México. Miguel Ángel porrúa, 2003.

Por eso resulta importante lo que señala el Dr. Luis Aguilar Villanueva donde el proceso de Políticas Públicas está siempre impregnado de decisiones legislativas aunque sea el ejecutivo el responsable del programa forzosamente el congreso interviene, ejemplo, el presidente sale a los medios con su frase de “México será mejor que ayer”, si seguimos en lo que el dice, está en su derecho, sólo que la Ley de Egresos y la Ley de Desarrollo Social, señalan que no podrán publicitarse nada con los recursos que no sea la función y que este recurso no debe difundir la imagen de persona alguna con el sello de alguna Secretaría, por ejemplo, de Desarrollo Social, entonces en los comerciales omitieron los logotipos de las Secretarías. En un caso particular si hubo una controversia constitucional donde se suspendió el acto reclamado, se pidió al legislativo prohibir esos mensajes.

En ese sentido, la decisión de una autoridad legítima es no sólo por el procedimiento, sino porque su acto es dado por una norma que es válida y no caprichosa. El acto es legítimo y corresponde a la jurisdicción y a la competencia de la autoridad. Las decisiones que toma la autoridad tienen un camino señalado, no cualquiera.

De tal manera que las formas que ha de seguir un acto es una ley, sentencia o acto administrativo, en este sentido hay, por un lado, un sujeto autorizado que supone la solución del problema, hay una acción o falta de acción, el estado puede intervenir con una excepción de oficio, con una excepción de que sea evidente un prejuicio hacia la comunidad, es una política orientada a intervenir en casos evidentes y, por lo tanto, convenientes.

Nuevo tipo de política incorporada posteriormente a la clasificación:

Política constituyente (*constituent policy*), “tiene que ver con modificaciones al régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.”

p 34 (*)

* Ibidem.

En ese sentido, un elemento causal es el elemento de acción, tiene un impacto en lo político y lo normativo, ejemplo, la política de salud, hace unas décadas se determinó vacunar de muchas cosas, esa política perduró hasta el mandato del presidente Zedillo, lo cual ocasionó que jóvenes en la actualidad tuvieran enfermedades que debieran estar erradicadas, esto claro con sus respectivas mutaciones genéticas, sobre esa lógica, el dejar de hacer tiene un impacto social. Después, se optó por retomar la política de vacunar masivamente, de tal forma que toda Políticas Públicas tiene un impacto, positivo o negativo, por eso hay que evaluar la Políticas Públicas no sólo teniendo la mejor intención, la política tiene que ser verificada a posteriori.

Después de la segunda guerra mundial, se optó por una política en el DF de congelamiento de rentas, en ciertas zonas se hizo que hubiera contratos de valores desde \$.5 para edificaciones antiguas, como los propietarios de esos inmuebles no podían intervenir para modificar el régimen tarifario ocasionó el descuido y deterioro del centro histórico del Distrito Federal.









Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura

Mesa Directiva

Presidente:

Dip. Álvaro Elías Loredó, PAN

Vicepresidentes:

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga, PRI

Dip. Marcela González Salas y P., PRD

Dip. Francisco Arroyo Vieyra, PRI

Secretarios:

Dip. María Sara Rocha Medina, PRI

Dip. Margarita Chávez Murguía, PAN

Dip. Marcos Morales Torres, PRD

Junta de Coordinación Política

Presidente:

Dip. Pablo Gómez Álvarez, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Coordinadores de los Grupos**Parlamentarios:**

Dip. Emilio Chuayffet Chemor, PRI

Dip. José González Morfin, PAN

Dip. Jorge Antonio Kahwagi

Macari, PVEM

Dip. Alejandro González Yáñez, PT

Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez, Conv.

Consejo Editorial

Presidente:

Dip. Inti Muñoz Santini, PRD

Integrantes:

Dip. Fernando Alberto García Cuevas, PRI

Dip. Carla Rochín Nieto, PAN

Dip. Luis Antonio González Roldán, PVEM

Dip. Pedro Vázquez González, PT

Dip. Jaime Miguel Moreno Garavilla, Conv.

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez, Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona, Encargado de la Secretaría de Servicios Parlamentarios

Dr. Edgar Nolasco Estudillo, Director General Interino del CEFP

Dr. Alfredo Salgado Loyo, Director General Interino del CEDIP

Dra. Adriana Leticia Borjas Benavente, Directora General del CESOP

Dr. César Turrent Fernández, Director General Interino del CEDRSSA

Dr. Francisco Luna Kan, Director General del CEDIA

La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión ordenó la impresión de este libro, con un tiraje de 1,000 ejemplares impresos sobre papel cultural.

La edición fue supervisada por la Secretaría General y por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con la colaboración de:

**Centro de Documentación,
Información y Análisis**
Subdirección de Información Sistematizada.

Dirección de Apoyo Parlamentario
Dirección de Apoyo a las Sesiones.

Impreso en los Talleres Gráficos
de la Cámara de Diputados.

Junio de 2006

CÁMARA DE DIPUTADOS
Direc. Gral. de Recur. Mater. y Serv.
TALLERES GRÁFICOS



ALFREDO DEL Valle Espinosa nació el 12 de enero de 1954 en Iztacalco, Distrito Federal y murió el 15 de abril de 2006.

Sus padres fueron Carmelo del Valle Alegría y María del Carmen Espinosa Pérez.

Obtuvo el grado de licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica, sustentando la tesis "Crisis y derecho en México".

Fue profesor de las materias de Técnica de Investigación Jurídica y Metodología Jurídica en la Facultad de Derecho de la misma Universidad Nacional Autónoma de México.

En la Universidad Autónoma Metropolitana obtuvo la definitividad como profesor de la materia de Derecho Económico, siendo además profesor invitado en los diplomados de Teoría y Prácticas Parlamentarias, Estudios Electorales y Teoría y Práctica de la Legislación Electoral del Distrito Federal.

Su desempeño profesional abarcó diversas áreas del derecho en las ramas constitucional, electoral, parlamentaria, penal, de derechos humanos, administrativa y laboral, desde 1982.

De 1982 a 1999 fungió como Consultor Parlamentario en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

De 1994 a 1997 fue Asesor de la Presidencia de la Comisión de Protección Civil de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A partir del 2 de diciembre de 1999 hasta el 16 de abril de 2006 ocupó el cargo de Secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

A la par de su ejercicio profesional y actividad docente participó en cursos y seminarios diversos:

En mayo de 1987 fue ponente en el Segundo Encuentro Sistema Universidad Abierta.

En julio de 1995 impartió asesorías en el Curso de Contenido Programático de la asignatura de Derecho en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

En junio de 1997 participó en el curso Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica.

En enero de 1998 tomó parte en el Seminario Ibero-latinoamericano de Educación Abierta y a Distancia, en la Ciudad Universitaria.

En 1999 participó en el curso de Formación Inicial para Agentes del Ministerio Público del Instituto Nacional de Ciencias Penales y en el Seminario Actualización de Derecho Electoral Local en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero, en Chilpancingo.

Del 2000 al 2002 impartió el Módulo de Derecho Procesal Legislativo del Diplomado en Derecho Parlamentario, en la Universidad Iberoamericana Santa Fe, en la ciudad de México.