



**DIPLOMADO EN  
DERECHO**

**PARLAMENTARIO,  
Tercera Generación**

**MÓDULO V**

**DERECHO PROCESAL  
LEGISLATIVO**

Expositor: Lic. Alfredo del  
Valle Espinosa

Edición:  
Dr. Jorge González  
Chávez  
Investigador Parlamentario  
Servicio de Investigación y  
Análisis  
2001.

# INDICE

---

## Resumen Ejecutivo

## Temario

### MODULO V. Derecho Procesal Legislativo

El Derecho Procesal Legislativo  
Las funciones de control  
El proceso y los procedimientos legislativos  
Requisitos para la validez de los actos de órgano colegiado  
Los actos del proceso legislativo  
Reglamento Interior  
Acuerdos Parlamentarios  
La Ley Orgánica del Congreso

### EL ORDEN DEL DIA

Iniciativas  
El turno  
El dictamen  
La exitativa  
Estructura, formalidades y fondo

### LA DISCUSION

Observaciones del Ejecutivo (veto)  
El presupuesto de egresos

### LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

La Ley de Ingresos  
La Ley General de Deuda Pública

### ESTUDIO COMPARATIVO DEL JUICIO POLÍTICO, LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y LA DECLARATORIA DE QUE ES EL CASO DE NOMBRAR GOBERNADOR PROVISIONAL

El Juicio Político  
La declaración de procedencia  
El control evaluatorio

## **Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación**

### **Resumen Ejecutivo.**

---

Los días 25 y 27 de septiembre, y 1, 4 y 9 de octubre del 2001, se impartió el Módulo "Derecho Procesal Legislativo" como parte del Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación, el módulo tuvo una duración de 15 horas

Con objeto de que los conocimientos expuestos puedan ser aprovechados por todas las personas que se integran permanentemente al quehacer parlamentario y continuar cumpliendo con el objetivo del Diplomado de manera permanente, es por lo que se publica lo expuesto en este módulo, con base en las versiones estenográficas, en las que se ha dejado el contenido fundamental de cada exposición, suprimiendo únicamente repeticiones y comentarios fuera de contexto, conservando la frescura y espontaneidad de una cátedra universitaria.

## **MÓDULO V DERECHO PROCESAL LEGISLATIVO**

(Sesiones los días 25 y 27 de septiembre, 2, 4 y 9 de octubre de 2001).

Temario

Proceso Legislativo

Proceso Presupuestario

Control del Legislativo sobre el Ejecutivo

### **Expositor Lic. Alfredo del Valle Espinosa.**

El licenciado Alfredo del Valle es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha sido consultor parlamentario en diversas legislaturas de esta Cámara de Diputados y actualmente se desempeña como Secretario de Servicios Parlamentarios de la misma.

Es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, de las materias de Técnica de Investigación Jurídica y Metodología Jurídica, habiendo obtenido la definitividad como profesor en la materia de Derecho Económico.

En la Universidad Autónoma Metropolitana es profesor invitado en los diplomados de Teoría y Prácticas Parlamentarias, Estudios Electorales y Teoría y Práctica de la Legislación Electoral del Distrito Federal.

## DERECHO PROCESAL LEGISLATIVO

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

---

### El Derecho Procesal Legislativo.

Durante los próximos cinco días que corresponden a este 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.

¿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 este 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 camaral 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 este 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, rendir 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 tienen 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 estos 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 esta 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 este 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 otorga 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 este 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 sí 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. Esto 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 este 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 Federal 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 esta 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 esta materia, pero no excluye que las entidades federativas puedan crear leyes en materia de salubridad local.

En esta 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 los estados de la República emiten legislación de asentamientos humanos, no sólo atendiendo a las disposiciones constitucionales, sino también atendiendo a 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.

Estas 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, cualquiera 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 esta 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 este 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 este 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? Estas 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. Este Acuerdo señaló en su artículo Décimo Quinto que todo dictamen estará sujeta a discusión en lo general y en lo particular; y luego en el artículo Décimo Sexto dice: "... Las discusiones en lo general de dictámenes de ley de decreto se desarrollarán de la siguiente manera:

Cada grupo parlamentario dispondrá de 15 minutos para una intervención.

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 señalado 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 allí 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 contras. 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 pudiere 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 este 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 este 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 de Representantes 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 este 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. Estos, eran diputados federales, en su conjunto constituían una diputación, era la diputación del Estado y se le daba representación al conjunto de estos diputados para que actuaran a nombre de su Estado.

Cuando reapareció el Senado, no modificaron esa expresión y se quedó ahí, después fue retomada en el Reglamento Interior, cuando solamente 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. Esto 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 esta 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.

Esta 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 reputa 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 este 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, esto 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 estos 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 estos acuerdos parlamentarios.

El artículo 3° de este 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 estos 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.

Esta 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 debe haber 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, éstos se publican en un documento que se llama Marco Jurídico del Congreso de la Unión. ¿Estos acuerdos, se puede considerar que forman parte permanente de este Marco Jurídico, en el sentido de que pueden obligar a 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 este tipo de acuerdos tiene una temporalidad limitada a la legislatura correspondiente, tan es así que varios acuerdos que tuvo la anterior legislatura, han tenido que ser refrendados por esta Legislatura, 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 de estos 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 3° lugar, el Reglamento, y en 4° lugar, los Acuerdos o resoluciones Internas; ese sería el orden de jerarquía que tendrían estos 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 (Art. 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.

Este 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 este 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 como se dan a conocer las comunicaciones, esto 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 estos rituales, estas 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 complementará 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 está en las formas, si por ejemplo en vez de autorizar 30 minutos para que alguien hable, autorizar 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.

Este 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 iniciativa, al menos en el artículo 71 Constitucional no se contempla, pero los ciudadanos tienen un derecho general de petición, consagrado en el artículo 8º Constitucional, que obliga a la autoridad a dar una respuesta, no a hacerle caso, sino a decirle sí o a decirle no. Este 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 este 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 pueden presentar una iniciativa de presupuesto, ni los congresos de los estados pueden presentar 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, ahí 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 estas 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, ahí 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, mediante 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 todos los presidentes de esas comisiones?; ¿cómo se debe dictaminar? Y adicionalmente, ¿cómo debe considerar el quórum? ¿cómo se debe verificar el quórum en cada una de las comisiones?; o sumar 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.

**MODULO 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 este 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 6º 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 esta 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 este 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 venga 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 la 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 originalmente 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.

Aparentemente hay contradicción entre lo que señala el inciso i) del artículo 72 constitucional y el 87 del Reglamento Interior que señala, como tiempo para dictaminar el de cinco días en el caso la de una 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, ¿lo podrá llevar al Senado?.

Se tendrá que examinar la limitante de esta 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 para turnar los asuntos. El artículo 23 numeral 1 inciso f) de la Ley Orgánica, faculta al Presidente de la Mesa Directiva para 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 para realizar el turno.

En particular lo que establece el artículo 39 numeral 3 de la Ley Orgánica, que dice..."Las comisiones ordinarias –anoto esta expresión-, las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, - y las tiene numeradas- tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo..." primer criterio, el asunto sobre una Ley o Decreto debe ser turnado a una Comisión Ordinaria, que están enunciadas en el artículo 39 numeral 2.

Para distinguir a las comisiones ordinarias tenemos que las comisiones especiales no son comisiones de dictamen; pero las comisiones ordinarias además de tareas de dictamen tienen, 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 corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" por ello tenemos que 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 de 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 ahí 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 tiene 24 horas, entonces tiene que ver la medida del tiempo. Si atendemos al criterio de que los husos horarios son un asunto de pesas 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 versa sobre el transporte como servicio público, para poder determinar.

Segundo, hay que considerar en ese sentido también, 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 este 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 a este 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 aquella",

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 probablemente 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 solamente puede haber un dictamen, al menos de mayoría.

De minoría puede haber varios, pero de mayoría sólo puede haber un dictamen. Puede presentarse 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 del 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 (Art. 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 empantanado, 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 se pueda 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 tiene 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, tienen 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 para 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 este 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 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, necesito 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 desistiesen 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, tengan 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 este 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 ésta o aquélla 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 descuenten, 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 este sentido, era mejor el esquema anterior, que determinara el Pleno.

En la propia regla se señala que en 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 tener en cuenta lo que se ha practicado, por lo que se refiere a la estructura, por lo general tiene 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 que tiene su fundamento constitucional, es decir, tiene que 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 está facultada 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 hay 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".

Esta es la primera de las disposiciones. Fíjense, en ese sentido. Si yo aplicara, en sentido estricto esta 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: " 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 durante el mismo, (es 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 por qué 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 piezas, 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 ahí 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 usar 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 estas 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 prohíbe, 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 ahí las garantías individuales de algunos ciudadanos que por X circunstancias no pudieron efectuar este trámite de reemplacamiento?.

En este 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.

Finalmente, 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 un juez es 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. Ahí 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 ahí 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. Ahí tendríamos que acudir a un criterio de que el primero en tiempo es primero en analizarse.

**MODULO 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 es 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 solamente 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 varias 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.

Aquellos 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: 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".

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".

Este trámite recuerda al trámite 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 este 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 colegisladora 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 solo 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 contras. 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.

Cualquiera 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 que 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 solo 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 en 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 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 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.

Este 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 este 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, ahí 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 este 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 esta 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, ahí se va a encontrar el antecedente en nuestro país de lo que es esta 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, etc.

Esta 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, esta 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 exclusivamente de la aprobación; sin embargo, la aprobación requiere de una comprensión del proceso de formulación del presupuesto, que por disposición constitucional, solamente el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de presentar la iniciativa de presupuesto. Ningún legislador, ni local ni federal, tiene autorización constitucional para presentar un proyecto de presupuesto, no tienen 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 tener 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.

Evidentemente 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 esta 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 sostenido 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 que dice: sostener escuelas y luego, asignar recursos. La asignación, ciertamente, 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 esta fracción. Otra: yo veo lo que quiero y después veo de dónde saco para cubrirlo; que ésa es otra técnica de presupuestación.

La que esta 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? Ciertamente, 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 señalar, 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 anteriormente, simplemente no le señaló pago en el presupuesto.

El artículo dice que no podrá omitirse. La fracción XI dice 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 sí 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 esa 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, precisamente, 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; precisamente, la regla tiene como propósito que no se afecte el servicio.

Y esto que estamos señalando tiene 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? Precisamente 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 este 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 este proceso, tanto de control como de aprobación; pero además, se debe considerar que esta ley surgió en el contexto de los años setenta y, con posterioridad, surgió la Ley de Planeación con la reforma de 1982 de Miguel 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 POAS, (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 POAS, y nos encontramos con desfases entre lo que quiere el Ejecutivo y lo que queda aprobado en el Presupuesto. Hay que rediseñar este 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.

Vean 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 este modelo de la planeación se encuentra en desfase con el viejo modelo de la presupuestación, aunque en la práctica el problema no está en engarzarlo, 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 económica, 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 esta 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?.

Esta 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 este presupuesto está sujeto a varios principios. Uno de estos 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 consecuentemente, 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 este 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 6 y 7".

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? Si 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

**MODULO 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 ésto. En el momento en que se efectúe el gasto, se deben tomar en consideración todos estos aspectos.

Se tiene que sujetar a estas 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 estas reglas de la racionalidad, de la disciplina presupuestaria constituyen el objeto de esta regla global que se llama Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, el artículo 3º de esta 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 este gasto.

Nos precisa que este gasto o esta 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 2º 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.

Este es un esquema que debe tenerse en consideración para comprender este concepto de gasto corriente que realizan el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y sus estructuras, ya sea 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 este 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 esta ley lo que se entiende por obra pública.

Este 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".

Esta 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 esta 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 este 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 este 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 lleves a cabo este endeudamiento. Este 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 este artículo 2º de la Ley de Presupuesto, qué se comprende por gastos de inversión financiera. Vemos que existe clasificación de esta inversión en indirecta y directa. Dice que este 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. Esto 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 este 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 finanzas (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 estas 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 este asunto se renueva, porque en este año nuevamente va a tenerse que discutir, si se gasta o no se gasta en ese asunto. En este 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 esta 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 este 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 estos 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 este 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 estas 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 este gasto está sostenido en programas y hemos definido que este 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 cumplimiento de los programas. Hay necesidad de dar seguimiento, y tener control. Este seguimiento y este 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 estos 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, nos 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.

Este 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.

Este 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 esta 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 esta formalidad de las comparecencias.

¿En qué se basa esta 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 esto 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 nuevo 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 tenemos que 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, túrnese 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 se trata 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 esta 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 esta 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 esta 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 esta 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 ésta 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 recopila 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 estas 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 esta 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 constitucional y legal de deuda pública, pero ahí se cumplió una condición, sí lo podemos reconocer como deuda, pero ahora, ¿fue autorizado?.

Estoy hablando en general para que se vea qué se debe examinar, porque sí 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.

**MODULO 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 este 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 esta 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 este 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, etc., sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este 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, etc., 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 inculcado".

¿Cuál es el objeto de esta 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 esta 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."

Este 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 expresidente. 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 este título fue modificado antes de que surgiera la reforma constitucional que introdujo en nuestra Constitución la noción de delitos graves.

Si se introdujo esta 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 esta manera, si se tratare de un delito federal, ¿atenderíamos al Código de Procedimientos Penales Federal?

Si se tratare de un delito de orden local, acudiríamos al Código de Procedimientos Penales y locales ¿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, (fíjense 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: "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 separásele de la función para que dé cuenta de su comportamiento ante los tribunales, este es el caso de estos 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 este supuesto, no por delitos locales, solo 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 estos 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 este supuesto de quebrantar los principios del régimen federal? Las elecciones se constituyen en principios del régimen federal, lo que establece el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando dice: "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 observaran.

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 desesperación 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 cusas de juicio político. Dice el artículo 6º 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 ministrar 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 7º 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 5º 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 7º, 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 pensadas, 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 que 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 3º 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. Esta 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 ésa 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 Puntos 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 estas 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 estos 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 este 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 esta 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 este 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 este artículo podríamos decir: "que la denuncia o querrela o el requerimiento del Ministerio Público debe 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, mas 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: "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 2º 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 7º de la ley, pero no solamente en el artículo 7º, también se puede tratar del artículo 5º. El artículo 7º 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.

Continua 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 haga venir a tal servidor público para que diga: "Sí, 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 ya enjuiciar.

Es conveniente revisar este 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.

Continua 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 esta 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 esta 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 esta facultad que tiene el Senado en este 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 esta 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 evaluativo.**

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 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 tienen 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.

