

La Reforma del Poder Legislativo

Dr. Onosandro Trejo Cerda

Catedrático de la UNAM.

I.- Introducción.

Durante más de veinte años hemos escuchado en México la expresión «Reforma del Estado». Si bien es cierto que somos un país con una larga tradición reformadora y revolucionaria, debe decirse que el concepto que con mayor frecuencia y obcecación se utilizó, con una cierta carga ideológica nutrida del conflicto este-oeste y que tomó carta de naturalización durante el gran viraje neoliberal que arrancó en los años ochenta y que llega hasta nuestros días, ha sido, precisamente, el de «Reforma del Estado».

No me propongo analizar el sentido impropio y hasta inconveniente de la llamada «Reforma del Estado», a partir de lo que la doctrina clásica del Estado nos ha legado en cuanto a los elementos constitutivos del mismo (pueblo, territorio, estructura del poder político y orden jurídico), con apoyo en lo cual, si observamos tal cuestión, así sea de la manera más superficial, tendríamos que colegir, simple y llanamente, que hablar de «Reforma del Estado» implicaría «dar forma distinta» a esos elementos que integran el «Estado», lo que me parece una inconsecuencia o, en el peor de los casos, un acto de inconciencia al pretender alterar los elementos del Estado como el pueblo o el territorio.

Ante esto, simplemente resalto el poco cuidado que se pone en la denominación que se da a un proceso de reforma de las relaciones de dominación entre el aparato público y los ciudadanos, respecto a lo cual debe buscarse un mejor concepto.

No es alternativa decir que «Reforma del Estado» se refiere al «gobierno», ya que ir por tal sendero complica más las cosas. Ahora bien, en tal circunstancia de ambigüedad resalta con una mayor congruencia y, por lo tanto, con mayor validez el uso de la expresión «Reforma del Poder» que, si bien recordamos, fue una de las propuestas electorales planteadas por Luis Donaldo Colosio durante los meses de campaña previos a su asesinato.

El concepto «Reforma del Poder» tiene una connotación muy clara, ya que significa introducir transformaciones al «poder político» y no a otros elementos del Estado; se descarta así cualquier otra interpretación. En tal sentido, plantear una «Reforma del Poder» parece adecuarse a lo que dispone el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que: «El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.»

De lo dicho podemos desprender que entonces sí es posible discutir una Reforma del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de uno de los tres Poderes públicos de nuestra estructura constitucional, aquél en el que se deposita la facultad de expedir las leyes, entre otras importantes funciones políticas.

Ahora bien, por la importancia que reviste en este momento del país hacer algunos planteamientos en torno a una «Reforma del Poder Legislativo», me parece que requiere dejar bien establecidos cuáles son los ámbitos sobre los que sería posible proyectar las modificaciones; resulta así indispensable distinguir muy claramente tres aspectos que la Constitución regula con un cierto grado de autonomía.

En primer lugar, todo lo que tiene que ver con la estructura y conformación, tanto del Congreso como Asamblea Única, como de cada una de las Cámaras y de la Comisión Permanente; en segundo término, lo relativo a la organización interna de cada una de esas estructuras; y en tercero y último, la importante cuestión de los procedimientos que les corresponden y a los que se sujetan en el ejercicio de sus funciones.

El aspecto de la estructura del Congreso, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores y de la Comisión Permanente, no pueden ser tratadas como si formaran una y la misma cosa. A fin de no introducir elementos de confusión, deben distinguirse cada una de ellas.

El aspecto de la organización debe ser analizado por separado de las cuestiones de estructura, ya que la manera de organizarse al interior está determinada por las atribuciones, responsabilidad política, forma de integración y el propio tamaño de las estructuras de cada órgano legislativo; por lo tanto, hay diferencias en la organización interna del Congreso como Asamblea Única de la Cámara de Diputados, del Senado y de la Comisión Permanente.

El aspecto de los procedimientos y los elementos y etapas que los forman, requiere distinguir el procedimiento legislativo al que se sujeta el Congreso, actuando las dos Cámaras en forma sucesiva y por separado, tanto de aquellos procedimientos que se desarrollan en las sesiones de Congreso cuando las Cámaras de Diputados y Senadores forman Asamblea Única, como los que se siguen por cada Cámara cuando ejercen atribuciones exclusivas, como en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, o la aprobación de Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas por el Senado de la República; o los que se siguen por la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso y de las Cámaras.

II.- Regulación Constitucional de las Estructuras del Poder Legislativo.

Nuestro Poder Legislativo tiene una conformación en la que coexisten diversas estructuras: 1) Una Cámara de Diputados; 2) Una Cámara de Senadores; 3) El Congreso de la Unión constituido en Asamblea Única de Diputados y Senadores, también llamada Sesión Conjunta de las dos Cámaras; y, 4) La Comisión Permanente. La diversidad de tales estructuras nace de la naturaleza del sistema bicameral adoptado constitucionalmente, en el que el Senado de la República es homóloga, bina o par de la Cámara de Diputados.

Otro factor a considerar es el ejercicio legislativo discontinuo del Congreso, es decir, mediante períodos ordinarios de sesiones, los que ocurren dos veces al año; cuestiones que hacen necesario que funcione un órgano con atribuciones constitucionales durante cada uno de los dos recesos que tienen lugar al concluir dichos períodos ordinarios, lo que genera cuatro tipos de disposiciones para regular sus respectivas estructuras.

Lo anterior permite establecer el criterio para clasificar las reglas que regulan la «estructura» del Poder Legislativo en:

- a) Las del Congreso General cuando se constituye en Asamblea Única;
- b) Las de la Cámara de Diputados;
- c) Las del Senado de la República y,
- d) Las de la Comisión Permanente.

1.- Régimen del Congreso General

El Artículo 50 del Código Supremo señala que: «El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.»

Por su parte, el Artículo 65 nos dice: «...el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución [...] el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.»

Aquí debe aclararse que, respecto a la regulación del Congreso, se puede hablar de dos aspectos:

a) El funcional, es decir, cuando desarrolla su actividad legiferante, en la que intervienen las dos Cámaras de manera sucesiva y por separado;

b) El orgánico, en los casos en que la Constitución le otorga atribuciones políticas a las dos Cámaras constituidas en Asamblea Única o Sesión Conjunta.

En el primer caso, sus facultades legislativas se precisan en el Artículo 73 constitucional; en el segundo, son los Artículos 65, 69, 84, 85, 86 y 87 de la propia Ley Fundamental los que señalan las situaciones en que ocurre la actuación unitaria del Congreso.

Dice el Artículo 70 que: «Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas...»

De aquí se desprende, por un lado, que todas las leyes siempre serán del Congreso, accionando la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de manera sucesiva y por separado; por otro lado, también habrá decretos del propio Congreso.

Interpretado a *contrario sensu* el citado Artículo 70, podemos afirmar que todas las resoluciones de la Cámara de Diputados, del Senado de la

República y de la Comisión Permanente, serán sólo decretos y nunca leyes.

En el sistema constitucional mexicano resulta jurídicamente imposible que haya leyes expedidas por el Congreso General a través de las Cámaras de Diputados y Senadores constituidas en Asamblea Única; tampoco existen, ni pueden existir leyes creadas por la Comisión Permanente y es del todo inviable, constitucional y legalmente, el caso de leyes que tengan como fuente la acción única e independiente de la Cámara de Diputados o del Senado de la República.

Las leyes nacen por la acción de las dos Cámaras, correspondiéndole a una de ellas ser «Cámara de Origen» y a su homóloga, bina o par, actuar como «Cámara Revisora».

Los casos en que el Senado de la República y la Cámara de Diputados se reúnen para formar lo que se denomina «Asamblea Única de diputados y senadores» o Sesión Conjunta de las Cámaras, se presentan cuando deben atenderse asuntos de gran relevancia política para la vida de la República, como son:

- Apertura y clausura de los períodos ordinarios de sesiones, situación a la que se refiere el Artículo 65 constitucional.
- Para recibir del Ejecutivo el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal, previsto en el Artículo 69 de la Ley fundamental.
- En el caso de falta absoluta del Presidente de la República, para designar Presidente interino, si la falta ocurre dentro de los dos primeros años del sexenio, el cual debe convocar a elección de titular del Poder Ejecutivo que completará el ejercicio constitucional de seis años; asimismo, para designar Presidente sustituto, si la falta ocurriere en los últimos cuatro años del sexenio, para ejercer el cargo por el resto del período al tenor de lo ordenado por el Artículo 84 del Código Supremo.
- Si al comenzar el período constitucional del titular del Poder Ejecutivo, no se presentare a tomar posesión el Presidente electo, la

elección no se hubiese celebrado o no estuviera declarada legal el 1° de diciembre, se designará un Presidente interino; lo mismo ocurrirá cuando la falta del Ejecutivo fuese temporal, hipótesis contenidas en el Artículo 85 constitucional.

- Para calificar la renuncia al cargo de Presidente de la República, que debe ser por causa grave, según lo dispone el Artículo 86 de la Ley Fundamental.
- Para recibir la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo, en los términos establecidos por el Artículo 87 del Código Supremo.

En todos los casos en que se reúnan las Cámaras de Diputados y de Senadores en Asamblea Única, la sede del Congreso será el recinto de la Cámara de Diputados, siendo el Presidente de ésta quien ejercerá el cargo de Presidente del Congreso en la realización de la Sesión Conjunta, al tenor de lo ordenado por el Artículo 5.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestra historia constitucional han habido cambios importantes a la estructura del Congreso, como fue el caso de la Constitución de 1857, que implantó el sistema unicameral, desapareciendo el Senado. Asimismo, importante decisión política fue la que tomó el Quinto Congreso Constitucional para reimplantar el sistema bicameral en 1871, restaurándose el Senado en 1874.

2.- Régimen de la Cámara de Diputados

Nuestra Constitución deposita en la Cámara de Diputados la voluntad plural y democrática del pueblo soberano, ahí está su legítima representación; y congruente con su naturaleza política, el Artículo 72 le otorga a dicha Cámara la condición de ser «Cámara de Origen» en todas aquellas iniciativas que versen sobre impuestos o reclutamiento de tropas; los tributos en dinero y en sangre del pueblo primero se estudian, analizan y discuten en la Cámara popular, la Cámara de Diputados; asimismo, cuenta con la facultad exclusiva para determinar los conceptos, el monto y la aplicación del gasto público.

Es el Artículo 51 constitucional el que ordena que: «La Cámara de

Diputados se compondrá de representantes de la Nación...»; y, el 52, que dicha Cámara se integrará «...por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.»

Por cuanto hace a los cambios y modificaciones sobre la estructura de la Cámara de Diputados durante la vigencia de la Constitución de 1917, podemos mencionar las reformas que se introdujeron en 1963 para crear la figura de los «Diputados de Partido», que permitió la posibilidad de ingreso a la llamada «Cámara Baja» de algunos representantes de los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional, si obtenían el 2.5 del total de la votación nacional.

Igualmente importante fue la reforma política de 1977 que estableció el sistema electoral mixto, introduciendo el principio de la representación proporcional con predominante mayoritario y que estableció que sería 400 el número de los miembros de la Cámara de Diputados, 300 de mayoría y 100 de representación proporcional.

Fue en 1986 cuando, por virtud de una reforma constitucional, se estableció que serían 500 Diputados, no modificando el segmento de mayoría (300) y aumentando en 100 el número de la representación proporcional, situación que permanece hasta nuestros días.

3.- Régimen de la Cámara de Senadores

El Artículo 56 de la Carta Magna establece que: «La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional...»

Por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, es en el Senado de la República en donde se establece, constitucionalmente, el sustento de nuestra Federación al concurrir en él la representación de los Estados.

Las reformas que han tenido lugar en el Senado son, por un lado,

la que estableció que a los dos senadores de mayoría se agregará uno de la «primera minoría», que correspondería al partido que ocupara el segundo lugar en la votación, con lo que dicha Cámara se integraría de 96 senadores; y, por el otro, la que introdujo el sistema de representación proporcional, por el que se elegiría un senador más para dar un total de 128, que es el actual número de sus integrantes.

Como podrá notarse a simple vista, las diferencias entre las dos Cámaras son más que evidentes:

- En cuanto a su forma de integración, los diputados de mayoría se eligen en distritos y los senadores por entidad federativa. Los diputados de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales y los senadores en una circunscripción plurinominal nacional. No existen diputados de primera minoría; en el caso de los senadores, la cuarta parte de esa Cámara se asigna a la fórmula que haya obtenido el segundo lugar de la votación en la entidad.
- En cuanto al número de sus miembros, como ya hemos visto, los diputados son 500 y los senadores 128.
- En cuanto a sus funciones políticas, la Cámara de Diputados tiene a su cargo, entre otras, el sistema de fiscalización superior, contando con un órgano técnico que es la Auditoría Superior de la Federación para efectuar los trabajos de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; en cambio, el Senado ratifica los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo.
- En cuanto a sus responsabilidades financieras, determinar las fuentes de los ingresos públicos es una atribución de las dos Cámaras, en tanto que se hace mediante una Ley del Congreso; pero, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.
- En cuanto a sus facultades legislativas, si bien corresponde a las dos Cámaras la función de crear las leyes, legislando

de manera sucesiva y por separado, proceso en el que actúan de manera indistinta como «de Origen» y «Revisora», existen casos como el de la Ley de Ingresos o el de las leyes impositivas, en que siempre actúa como «Cámara de Origen» la de Diputados, y el Senado en todo caso es «Revisora».

4.- Régimen de la Comisión Permanente

El Artículo 78 del Código Supremo establece las bases para la integración de este órgano legislativo y determina sus atribuciones. Dicho precepto constitucional ordena que: «Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos de sesiones ordinarias. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.»

Corresponde a la Permanente atender provisionalmente las responsabilidades que la Constitución reserva al Congreso constituido en Asamblea Única; así como darle curso a todas aquellas iniciativas que señalen a cada una de las Cámaras como «de Origen» y, demás asuntos que tengan a éstas como destinatarias. Así lo prevé el Artículo 116 de la Ley Orgánica: «La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»

Como ha sido comentado, el Pleno de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión se reúne a lo largo del año en dos períodos ordinarios de sesiones; así lo ordenan los Artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El tiempo que transcurre entre esos períodos ordinarios es el de los recesos del Congreso. El primero corre del 16 de diciembre de un año al 31 de enero del año siguiente, excepto en el año que corresponde al inicio del ejercicio sexenal del titular del Poder Ejecutivo ya que, en este caso, el período ordinario concluirá el 31 de diciembre.

El segundo receso abarca del 1º de mayo al 31 de agosto.

Ahora bien, vale la pena aclarar que el hecho de que no se encuentre

sesionando el Pleno de cada Cámara, no significa que no continúen las actividades de la organización interna de cada Cámara, como los Grupos Parlamentarios, las Comisiones o Comités y la administración de cada Cámara.

En aras de la continuidad que debe tener el funcionamiento de los órganos legislativos, los diputados y senadores que integran la Comisión Permanente deberán reunirse inmediatamente después de que se ha llevado a cabo la sesión de clausura del período ordinario del Congreso que, en todo caso, es la sede de la Cámara de Diputados, por lo que ahí mismo se congregan para elegir a su Mesa Directiva e instalarla de conformidad con lo señalado por el Artículo 118 de la Ley.

El Artículo 119 ordena que: «El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un período de receso, entre los diputados y para el período siguiente, entre los senadores.» Se observa de manera muy clara que de los seis recesos que ocurren durante los tres años de una Legislatura, el primer receso de cada año, es decir, el que abarca medio mes de diciembre y enero (cada seis años sólo el mes de enero) tendrá de entre los diputados a su Presidente y Vicepresidente y, en el segundo receso de cada año, de mayo a agosto, ocuparán tales cargos los senadores.

Por otro lado, según lo manda el Artículo 124: «La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquellos que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo.»

Las atribuciones de la Comisión Permanente tienen que ver con materias de control, ratificación de nombramientos, recepción de iniciativas, autorización de licencias y atribuciones políticas en general, nunca con el procedimiento de formación de las leyes.

III.- Regulación Constitucional de la Organización Interna del Poder Legislativo.

Como podrá fácilmente deducirse, las diferencias en las estructuras de los órganos legislativos a partir de la normativa constitucional, dan lugar a formas de organización interna que también reflejan esa diversidad, aunque igualmente debe reconocerse que no son absolutamente distintas esas formas, ya que identificamos algunos elementos comunes.

Vale la pena hacer énfasis en el hecho de que la organización interna del Poder Legislativo, en otras palabras, del Congreso, de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y de la Comisión Permanente, es una materia regulada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo fundamento se encuentra en el Artículo 70, párrafos segundo y cuarto: «El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

«Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.»

1.- Organización Interna del Congreso de la Unión.

En estricto sentido, la organización interna del Congreso de la Unión es la de las Cámaras de Diputados y Senadores, por lo que puede afirmarse que no existe una organización congresional independiente o separada del aparato interno de las Cámaras (especialmente de la de Diputados), ya que los trabajos de la Asamblea Única o Sesión Conjunta, siempre tienen lugar en el recinto de la representación popular.

Si no existe, constitucional ni legalmente, una organización interna del Congreso como Asamblea Única, tampoco es dable una «Administración Congresional».

El Artículo 5.2 de la Ley Orgánica del Congreso expresamente señala:

«Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél.» Por cuanto tiene que ver con el ejercicio de la función legiferante del Congreso, reiteramos que el proceso para la formación de las leyes se efectúa en cada Cámara por separado y en forma sucesiva; por lo tanto, cada Cámara encuentra en su propia organización interna el respaldo para cumplir con sus responsabilidades constitucionales en la formación de las leyes. Ahí actúan sus órganos político-partidistas, legislativos y las dependencias y unidades que forman la administración camarl.

2.- Organización Interna de la Cámara de Diputados

El apoyo para la ordenación interna de la Cámara de Diputados la

encontramos en el Artículo 50 del Código Supremo, que señala: «El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.»

Igualmente, deben considerarse las disposiciones ya mencionadas en torno a la estructura de dicha Cámara.

Es de singular importancia el contenido del Artículo 74, ya que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Conforme lo establece el Título Segundo, Artículos 14 a 57 de la Ley Orgánica, que hace una regulación precisa de la organización interna de la Cámara de Diputados, ésta cuenta con Grupos Parlamentarios, Junta de Coordinación Política, la Asamblea Plenaria, Mesa Directiva con su Presidente (que lo es del Pleno), Vicepresidente y Secretarios, Comisiones, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (que no existe en la organización interior del Senado) y su administración camara.

En la parte administrativa, la Cámara de Diputados tiene como cúspide de la pirámide una Secretaría General, de la que dependen la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, jerarquías y denominaciones que no coinciden con las del Senado, encontrándose formadas cada una de estas Secretarías por unidades administrativas que incluyen Direcciones Generales, Direcciones de Área, Subdirecciones, Departamentos, etc.

3.- Organización Interna del Senado de la República

El fundamento común del Senado y de la Cámara de Diputados para establecer su organización interna es el ya referido Artículo 50 constitucional; siendo el 76 el que fija las facultades exclusivas del primero.

La organización interna del Senado presenta las mismas áreas: la político-partidista, representadas por los Grupos Parlamentarios y la Junta de Coordinación Política; la legislativa con el Pleno, la Mesa Directiva y las Comisiones; y la administrativa con sus dependencias o unidades. Una diferencia que destaca en el Senado, es que en la Ley de la materia se cuenta con Comités, formas de organización que sí se observan en la Cámara de Diputados; y, como ya se dijo, no cuenta con una Conferencia para la

Dirección y Planeación de los Trabajos Legislativos. En cuanto a las unidades administrativas hay que destacar que, a diferencia de la Cámara de Diputados, en el Senado funcionan una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos y Financieros que, en condiciones de igualdad, son las responsables de la administración senatorial.

La organización interna de la Cámara de Senadores se regula en el Título Tercero, Artículos 59 a 115 de la Ley Orgánica.

4.- Organización Interna de la Comisión Permanente

Respecto a este tema, podemos citar el Artículo 127 de la Ley Orgánica que establece: «La Comisión Permanente podrá tener hasta tres Comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.»

Para el estudio, análisis y dictamen de los asuntos que la Constitución y la Ley le encargan, la Comisión Permanente podrá formar esos órganos colegiados de trabajo entre los que se distribuirán las responsabilidades, siendo dichas Comisiones las encargadas de presentar a la asamblea formada por Diputados y Senadores sus propuestas de resolución.

Esta situación es del todo explicable, toda vez que así se vincula el accionar de la Comisión Permanente con la organización interna de cada Cámara, las que continúan laborando.

La disposición del Artículo 128 de la Ley se refiere a que: «Durante los recesos del Congreso, se presentarán a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de las respectivas Cámaras, conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley.»

Este Artículo conserva, a contracorriente de lo que ha sido el desarrollo del Derecho Legislativo y la administración camara, la posibilidad muy marginal de intervención de la Comisión Permanente en el ámbito de las cuestiones administrativas y financieras internas de las Cámaras.

Las atribuciones administrativas y financieras de las Cámaras del Congreso son de las consideradas por la doctrina constitucional como «facultades

previstas las administrativo-financieras en su fracción I. El ejercicio de las facultades comunes, en todo caso, se realiza de manera independiente por cada Cámara, o como dice el citado precepto de la Ley fundamental: «sin intervención de la otra.»

Las «facultades comunes» no deben confundirse con las «facultades exclusivas» a que se contraen los Artículos 74 y 76 constitucionales.

Por la forma de su funcionamiento, única y exclusivamente durante los recesos y, al tenor de lo dispuesto por el Artículo 117.2 de la Ley Orgánica del Congreso: «La Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en la sede de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en la de la Cámara de Senadores»; es evidente que la organización interna de cada Cámara apoya las actividades de la Comisión Permanente sin que sea necesario contar con unidades administrativas propias.

Salvo la disposición referida del Artículo 127, se puede afirmar que no existen otros órganos internos distintos a los ya mencionados; en consecuencia, no existe una «Administración de la Comisión Permanente».

IV.- Regulación Constitucional de los Procedimientos en el Poder Legislativo.

Las reglas relativas a la manera en que funciona y opera el Poder Legislativo, es decir, las que atañen a los procedimientos, también pueden ser divididas en cuatro grandes rubros: a) Del Congreso; b) De la Cámara de Diputados; c) De la Cámara de Senadores; y d) De la Comisión Permanente.

1.- Procedimientos del Congreso

En torno a la cuestión procedimental del Congreso, es necesario distinguir la parte del procedimiento de creación de las leyes y aquellos otros procedimientos que se aplican a la actividad de dicho órgano, cuando actúa como Asamblea Única o Sesión Conjunta de las dos Cámaras.

A) Legislando las Cámaras de manera sucesiva y por separado, estamos hablando de una serie de actos concatenados mediante los cuales se forman las leyes en nuestro sistema constitucional, la que abarca la acción de las dos Cámaras; por lo tanto, destaquemos

las características esenciales del procedimiento legislativo:

- a) Unicidad.- Significa que el procedimiento legislativo es único, en tanto comprende la acción legiferante de las dos Cámaras, ya que la ley creada siempre será un acto del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Unidad.- Aspecto que denota la calidad unitaria del procedimiento de formación de las leyes, dado que abarca todas las etapas que han de seguirse, sin que sea posible hablar de un procedimiento legislativo en cada Cámara; solamente hay un procedimiento que abarca a ambas Cámaras legislativas, resultando que ciertas etapas como las de estudio, análisis y dictaminación en Comisiones, la discusión y aprobación se dan por partida doble, al realizarse por cada una de ellas;
- c) Vinculatoriedad.- En el desarrollo del procedimiento legislativo, dado el sistema bicameral, existe constitucional y legalmente un encadenamiento de la Cámara de Diputados y la de Senadores para la creación de la Ley, porque si bien es cierto que los trabajos de análisis, dictaminación, discusión y aprobación de un proyecto se realiza en ambas Cámaras, al expedirse la ley en cuestión, ésta se atribuye al Congreso, órgano en el que se deposita el Poder Legislativo, y
- d) Finalidad.- La acción que desarrollan las Cámaras tiene como objetivo y propósito común la creación de normas jurídicas, abstractas y generales que regulen la conducta de los individuos.

B) Asamblea Única de Diputados y Senadores o Sesión Conjunta de ambas Cámaras.- Cuando nos referimos a la forma en que funciona y opera el Congreso en los casos distintos a la formación de las leyes, estamos hablando de procedimientos congresionales para desahogar aquellas funciones de carácter político que la Constitución le encomienda y, respecto de las cuales la propia Ley Fundamental fija ciertas bases procedimentales que la ley debe normar al detalle. Sin embargo, no ha existido un desarrollo normativo especializado en los procedimientos que corresponden al ejercicio de esas facultades.

2.- Procedimientos de la Cámara de Diputados

Sin lugar a dudas, el tema de los procedimientos camarales tiene una

singular importancia: en ellos descansa el ejercicio de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Los procedimientos camarales se desahogan cuando la Cámara de Diputados analiza, discute y toma resoluciones sin intervención de su homóloga, como en los casos del Presupuesto de Egresos o la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Ahora bien, los procedimientos presupuestario y de control y fiscalización superior se desarrollan en los mismos términos que el procedimiento legislativo dado que se inicia con una iniciativa, la que se turna a una Comisión para su estudio y dictamen, el cual se somete a discusión y aprobación del Pleno; en sentido estricto, no pareciera haber diferencias sustanciales respecto al procedimiento legislativo.

En los demás casos, los procedimientos camarales, excepción hecha de la etapa de la iniciativa, la presentación de propuestas, el turno a Comisión para su análisis y dictaminación, su discusión y aprobación por el Pleno, casi no varía salvo en materia de votaciones, ya que las que corresponden a las leyes siempre son nominales, reservándose las «votaciones económicas» y «por cédula» para el resto de los asuntos.

En materia de procedimientos camarales, se aplica el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; pero, cuando no existen en él normas aplicables para la atención de cierto tipo de materia, como la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público para la entrega de las iniciativas presidenciales de Ley de Ingresos de la Federación y de Presupuesto de Egresos de la Federación, se resuelve mediante acuerdos denominados de «práctica parlamentaria».

3.- Procedimientos del Senado de la República

Lo dicho respecto a la Cámara de Diputados en materia de procedimiento camaral, es exactamente igual en cuanto a la aplicación de las etapas y formalidades del procedimiento legislativo por el Senado de la República para la aprobación de tratados internacionales o convenciones diplomáticas.

En tratándose de materias distintas a la de tratados y convenciones, el Reglamento del Congreso tampoco prevé procedimientos senatoriales aplicables al ejercicio de las demás funciones que la Constitución le reserva a la llamada «Cámara Alta», por lo que se aplican en lo conducente las reglas relativas

a presentación de propuestas, dictamen, discusión en la asamblea y aprobación.

4.- Procedimientos de la Comisión Permanente

Dice el Artículo 122 de la Ley: «Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las Comisiones relativas de la Cámara que corresponda.

«Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.»

Esta disposición resalta que las actividades de los integrantes del Poder Legislativo son permanentes e ininterrumpidas; por lo tanto, los asuntos que sean competencia del Congreso o aquellos que las Cámaras deban resolver en ejercicio de las facultades exclusivas que a cada una le reserva la Constitución, deben ser turnados por la Comisión Permanente.

Adicionalmente, el Artículo precisa el trámite que la propia Comisión Permanente debe dar a los proyectos de ley o decreto que se le presenten para discusión y aprobación del Congreso, es decir, por las dos Cámaras de manera sucesiva y por separado, los que se comunicarán a los diputados o senadores, según sea el caso, y se turnarán a la Comisión competente de la Cámara que en el proceso legislativo le corresponda actuar como «Cámara de Origen».

Mención especial merecen las facultades de la Comisión Permanente a que se contraen los Artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica.

El Artículo 125 nos dice: «La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las Cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un período extraordinario de sesiones, para el efecto de que se designe Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional.»

La norma suprema en el Artículo 84 se refiere a dos diversas situaciones en que el Ejecutivo falte de manera absoluta: la primera, cuando

ese hecho suceda dentro de los dos primeros años del sexenio y, segunda, cuando tal ocurra en los últimos cuatro; asimismo, prevé que el Congreso pudiera encontrarse en sesiones o en receso y, en este último caso, en funciones la Comisión Permanente.

Aún cuando el Artículo 125 no hace el reenvío al texto del citado precepto constitucional, debemos decir que, en lo que atañe a la intervención de la Comisión Permanente, ésta se da de manera similar en las dos hipótesis constitucionales de falta absoluta del Presidente de la República: designación de Presidente provisional y expedición de convocatoria a un período extraordinario de sesiones de las Cámaras del Congreso.

La disposición legal se refiere también a las situaciones distintas que tienen lugar por la falta temporal del Presidente de la República, a las cuales se refieren los párrafos segundo y tercero del Artículo 85 de la Constitución: cuando la falta es temporal, hasta por 30 días, y cuando dicha falta es mayor a ese término. En la primera, la Comisión Permanente, al tenor del mandato constitucional citado, «...designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta...»; en la segunda, simplemente convocará a sesiones extraordinarias al Congreso «...para que resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.»

Por su parte, el Artículo 126 refiere: «Si el Congreso de la Unión, se halla reunido en un período extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto, según proceda.»

Situación que pudiera darse cuando la Comisión Permanente haya convocado a período extraordinario de sesiones a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y, encontrándose éstas realizando los trabajos correspondientes, ocurriera la falta absoluta o temporal del Presidente de la República. En tal caso, bastará que en sesión de la Comisión Permanente se proponga tal asunto y se apruebe para ampliar la convocatoria con el punto relativo, a fin de que el Congreso proceda en los términos de lo ordenado por los Artículos 84 y 85 de la Constitución.

Al concluir los recesos, el Artículo 129 determina que: «La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada período, deberá tener formados

dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores.

"Dichos inventarios se turnarán a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso."

Aunque de manera impropia, este Artículo refiriéndose al tiempo en que entra en funciones la Comisión Permanente lo menciona como «período», debe decirse que, con el ánimo de descartar alguna posible confusión con lo que es el «período ordinario», expresión que alude a las actividades que realizan las asambleas plenarias de las Cámaras del Congreso, a lo que se refiere la presente disposición legal es a «cada receso», etapa en la que entra en actividad la Comisión Permanente.

Como ya hemos afirmado, la Comisión Permanente es el órgano que actúa a nombre del Congreso durante el lapso en que no se reúne el Pleno de las Cámaras; en consecuencia, al concluir el tiempo del receso entregará a éstas toda la documentación relativa a los asuntos atendidos, de manera ordenada, clasificada y separada conforme a las atribuciones que a cada una de ellas correspondan.

V.- Consideraciones sobre la Reforma del Poder Legislativo.

Las líneas constitucionales y políticas que pudieran fundamentar alguna propuesta para construir la reforma del Poder Legislativo igualmente deben ser referidas: 1) Al Congreso; 2) A la Cámara de Diputados; 3) A la Cámara de Senadores; y 4) A la Comisión Permanente, considerando tres aspectos normativos: a) La estructura de los órganos legislativos; b) La organización interna; y c) Los procedimientos.

1.- Respecto a la Estructura y Función del Congreso y de las Cámaras de Diputados y Senadores

En los últimos tiempos no se observa en el panorama constitucional que exista alguna tendencia para impulsar muchas o muy drásticas reformas a la Estructura o a la forma de integración de los órganos legislativos.

La cuestión más importante que ha llegado a discutirse es la que pretendía la reelección inmediata de los legisladores.

En los días recientes, se ha vuelto a traer a colación la propuesta de modificar los Artículos 59 y 116 de la Constitución para instaurar la reelección inmediata de los legisladores federales y locales, así como de los Presidentes Municipales, la cual fue desechada en la Cámara de Origen que fue el Senado de la República.

En 1933 se introdujo la reforma a dichos preceptos constitucionales para establecer un sistema de reelección no continua o mediata. A través de esta fórmula que lleva setenta y dos años de aplicarse en el país, se ha dado equilibrio a nuestras instituciones políticas.

Se ha dicho que México y Costa Rica son los únicos países en el mundo que no tienen establecida la reelección de sus legisladores y que, por lo tanto, no viven en la «normalidad democrática»; argumento que cae por su propio peso. Nuestro sistema de reelección discontinua o mediata es sobradamente más ventajoso que el de la reelección inmediata existente en otros países. El nuestro es un mecanismo político-constitucional mucho más avanzado que el que se halla instaurado en la gran mayoría de las naciones del mundo, lo que nos convierte en ejemplo para aquellos pueblos que verdaderamente aspiran a vivir en la democracia.

La no reelección en México nació de una lucha histórica contra las dictaduras conservadoras que el pueblo padeció a lo largo de muchos años, durante los siglos XIX y XX. También debe observarse que la no reelección es un legado revolucionario que debe ser defendido, y entender que si se instituyó la reelección mediata en los años posteriores a la Revolución obedeció a un acuerdo político, dadas las difíciles condiciones que enfrentaba la vigencia de la Constitución.

No sería atrevido afirmar que el intento reeleccionista en la Presidencia de la República del Gral. Álvaro Obregón, derivó de que la Constitución permitía la reelección de los legisladores, por lo que, después de la muerte del caudillo, habría de modificarse la Ley suprema para remachar el principio revolucionario de la «No Reelección» presidencial.

Con una buena dosis de sabiduría política, se vio que la reelección de los legisladores tendría que ser discontinua o mediata a fin de atenuar, también, el peso político de los revolucionarios en las estructuras del Poder público, de manera muy señalada en los cargos legislativos.

De no haberse reformado la Constitución para establecer la reelección mediata, se hubiera creado en México una especie de «testamento legislativo», una «casta sagrada iniciada en los secretos del arte de la legislación» con funestas consecuencias para el desarrollo político, económico y social de la Nación, que es a lo que aspiran quienes promueven la reelección inmediata de diputados y senadores.

La derecha ha calculado mal su pretensión de reinstaurar la reelección inmediata o continua, con el único propósito de elevar a rango constitucional un cierto privilegio, aunque lo niegue, pues dígame lo que se diga, alcanzar un cargo de representación popular siempre se facilita más a quien lo detenta que a quienes están fuera del ejercicio de la función, lo que impide la movilidad de los cuadros y militantes de los partidos políticos.

La permanencia de los legisladores no casa bien con el principio republicano de la renovación de los individuos en los cargos públicos, por lo que en México no se puede sostener un sistema de representación popular basado en la reelección inmediata, si realmente hay la aspiración a una democracia auténtica, por más que se diga que esa permanencia en los cargos legislativos depende de la voluntad del pueblo. Se afirma que la reelección inmediata permitiría a la ciudadanía emitir un juicio sobre sus legisladores, a los que castigaría o premiaría en las urnas con el rechazo o el otorgamiento de su voto. Éste es un falso conflicto que la naturaleza misma del sistema de reelección mediata a nivel constitucional deja resuelto de raíz; por otro lado, un juicio exactamente igual ocurre en el caso de la reelección discontinua.

La no reelección inmediata de los legisladores es el dique para las pretensiones reeleccionistas en la Presidencia de la República, y lo saben bien todos, que mientras no se desmantele el sistema de reelección mediata de diputados y senadores y se instaure la reelección continua no se puede, ni siquiera, hablar de lo que el sector conservador considera «las ventajas de la reelección presidencial para nuestra atribulada democracia.»

También se ha considerado que la reelección inmediata favorecería la «profesionalización» de los legisladores; en lo que no reparan es que en ningún país del mundo, pero especialmente en México, jamás debe verse la función de los representantes de la Nación como «una chamba», en la que sobre los intereses de la sociedad impere el elemento ideológico individualista que subyace en la ambición de que ser diputado federal o local, senador o

Presidente Municipal es una profesión liberal y lucrativa que se lleva bien con el tráfico de influencia.

Otro tema que ha llegado a mencionarse y que ha atraído la atención de los especialistas, ciudadanos, empresarios, partidos políticos y de los propios legisladores, ligado a la función y estructura constitucional de la Cámara de Diputados, es el de dar a nuestro régimen presidencialista un giro hacia formas parlamentarias creando la figura del «Jefe de Gabinete» o «Jefe del Gobierno Federal», bajo cuyo cargo quedarían los asuntos de gobierno y administración pública, reservándose para el Presidente de la República, exclusivamente, la función de «Jefe de Estado».

La designación del Jefe de Gabinete o Jefe del Gobierno Federal estaría determinada por una mayoría que se determine del total de curules que obtenga un partido por sí o en alianza con otros partidos en la integración de la Cámara de Diputados.

2.- Respecto a la Organización Interna del Congreso y de las Cámaras de Diputados y Senadores.

La organización interna de cada una de las estructuras que forman el Poder Legislativo Federal, en lo político-partidista, lo legislativo y lo administrativo, tienen como base y sustento disposiciones constitucionales a las cuales se adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza jurídica de dicha ley hace que sus normas tengan como objeto de regulación todo lo relativo a la estructura y organización interna, criterio que debe respetarse a fin de no intentar introducir en ella disposiciones relacionadas con los procedimientos. Promover o proponer reformas y adiciones o, incluso, una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es evidente que se referirá a la estructura y organización interna del Poder Legislativo.

Esta Ley no resultaría técnicamente correcta si incluyera cuestiones relacionadas con los procedimientos; estos deben ser normados por una ley distinta dedicada exclusivamente a procedimientos legislativos.

El jueves 2 de diciembre de 2004 se aprobó una modificación al

párrafo 1 del Artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2004, quedando en los siguientes términos:

«1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución **Política de los Estados Unidos Mexicanos**, esta ley, **las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.**»

El texto anterior a la reforma decía:

«1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución **General de la República**, esta ley, **el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.**»

El cambio que se introdujo es casi imperceptible, se sustituyó la referencia al Reglamento por la expresión «reglas de funcionamiento», con lo que se vuelve tautológico el término «funcionamiento», dado que un renglón arriba se habla de «organización y funcionamiento»; la otra observación es que, precisamente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, a pesar de toda su obsolescencia, establece las «reglas de funcionamiento» del Congreso constituido en Asamblea Única o Sesión Conjunta de las dos Cámaras, así como de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y la Comisión Permanente; en consecuencia, «reglas de funcionamiento del Congreso y de la Comisión Permanente» resulta sinónimo de Reglamento; con una observación adicional que no se percibió al reformar el precepto legal en comento, que el Poder Legislativo en nuestro país descansa en cuatro órganos: 1) El Congreso, con las dos Cámaras legislando sucesiva pero separadamente; y cuando éstas se constituyen en Asamblea Única; 2) La Cámara de Diputados; 3) El Senado de la República; y, 4) La Comisión Permanente; no mencionándose a la Cámara de Diputados y al Senado.

Igualmente resultan sinónimos la expresión «...reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra...» y «...ordenamientos internos que cada una de las Cámaras

expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales...», pues se alude a las facultades exclusivas de cada Cámara.

3.- Respecto a los Procedimientos Legislativos

I.- En materia de procedimientos congresionales debemos hacer una clara distinción entre el procedimiento legislativo y los otros procedimientos que sigue el Congreso cuando sesionan conjuntamente la dos Cámaras.

A) Procedimiento Legislativo. La expedición de las leyes es, en todo caso, un acto «congresional» que se desarrolla en nueve etapas que van desde la preparación de un proyecto de Ley, pasando por la iniciativa, dictaminación, discusión, aprobación, expedición de la ley, promulgación y publicación, hasta la iniciación de la vigencia.

El procedimiento de formación de las leyes ocupa el capítulo más importante del quehacer del Congreso, poniendo en movimiento a otros órganos para el caso de reformas constitutivas como el titular del Poder Ejecutivo y dando la posibilidad de participación de las legislaturas de los Estados; en síntesis, que entre en acción nuestro sistema legislativo constitucional.

B) Procedimientos que se aplican cuando las dos Cámaras forman Asamblea Única y que son de naturaleza jurídica distinta a la del procedimiento legislativo. Ejemplo de este tipo lo constituye el acto de inicio del primer período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, al que debe concurrir el titular del Poder Ejecutivo y rendir un informe del estado que guarda la Administración Pública Federal, obligación que dimana del mandato del Artículo 69 de la Constitución General de la República.

La apertura de ese primer período ordinario de sesiones representa un acto de la mayor trascendencia política en cada uno de los tres años que forman la Legislatura; aquí se da un acto de control constitucional del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, por lo que éste debe concurrir al recinto en que se reúnen las dos Cámaras y rendir un informe.

La sesión de apertura del período ordinario no es sólo formal o protocolaria, si bien es cierto que no siempre se ha desarrollado de la manera como ocurre actualmente; esto es, desde la entrada en vigor de la vigente Ley Orgánica del Congreso. Tal como lo dispone

el numeral 2, del Artículo 7º, después de la solemne declaración de apertura del período de sesiones, en estricto sentido, ya iniciados los trabajos del primer período de sesiones, los diferentes partidos políticos representados en el Congreso fijan sus posiciones políticas; es el primer acto de los legisladores. El segundo será recibir el informe presidencial.

Durante la presentación del informe quedan prohibidas las interrupciones y, aún cuando el numeral 3 del citado Artículo de la Ley prohíbe «las intervenciones», debe entenderse que no se refiere a las que tienen lugar antes de la llegada del titular del Poder Ejecutivo, sino a las que pretendieran hacerse por los legisladores una vez iniciada la presentación y lectura de dicho informe.

La respuesta del Presidente de la Cámara de Diputados, que lo es del Congreso, al informe que presenta el Ejecutivo del estado que guarda la Administración Pública Federal, no es un momento para expresar sus sentimientos o su opinión personal, ya que temporalmente ocupa la Presidencia del órgano legislativo, como tampoco es una oportunidad de ataque, defensa o halago al Presidente, sino un acto republicano cuya esencia es la de cumplir con las funciones de control legislativo sobre el gobierno. El informe presidencial será analizado en las sesiones subsiguientes a la de apertura del período ordinario de sesiones, en el orden de materias que dispone el numeral 4 del Artículo referido.

II.- Procedimientos Camarales (Diputados). El ejercicio de facultades exclusivas por la Cámara de Diputados implica que deben seguirse ciertos procedimientos. Los más destacados, sin duda, son: el procedimiento presupuestario, el procedimiento de fiscalización superior (revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal), la Declaración de Procedencia (en los casos de presunta responsabilidad de los servidores públicos de más alto rango a que se refiere el Artículo 111 constitucional), los cuales se realizan íntegramente en el seno de la Cámara de la representación popular.

Los tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público con sus acciones u omisiones es un tema de la mayor importancia política y social, trátase de casos de responsabilidad civil, administrativa, política o penal; y si hablamos de una escala de esas responsabilidades de los servidores públicos, por su gravedad tendríamos que coincidir en que la responsabilidad penal es el caso más serio al que se enfrenta el poder público y la sociedad en su conjunto.

La comisión de un ilícito que sancionan las leyes penales siempre tendrá el nivel más grave de conducta antisocial, resultando más pernicioso cuando se comete por un servidor público. Con la denuncia, acusación o querrela ante la institución del Ministerio Público, se inicia el procedimiento penal en contra del presunto responsable de un delito, teniendo lugar una serie de diligencias e indagatorias que llevan como fin integrar la averiguación previa y, con base en ella, realizar el ejercicio de la acción penal ante la autoridad jurisdiccional.

Es en este punto donde ciertas funciones públicas, tanto legislativas como judiciales y administrativas de importancia y trascendencia para la vida del país, reciben una protección especial que ha sido elevada a rango constitucional. Es el caso de la denominada «Declaración de Procedencia», medida protectora que abarca a los servidores públicos señalados en el Artículo 111 constitucional.

La Declaración de Procedencia se ha puesto en manos de la representación popular, la que no debe dejarse influir por intereses facciosos, especialmente si se toma en cuenta que en ocasiones la imputación de un acto u omisión sancionado por las leyes penales puede formar parte de una maquinación política, de una farsa, o llegar a ser motivada por la animadversión o, lo que sería peor, convertirse en instrumento de persecución, dada la situación hasta hoy inquebrantable de dependencia de la institución del Ministerio Público Federal de las decisiones del Ejecutivo.

En tal virtud y dado que la Declaración de Procedencia se encuentra vinculada a un procedimiento penal, debería regirse por los mismos principios establecidos en el Artículo 17 de la Constitución; es decir, que sea pronta y expedita a fin de no contribuir a entorpecer la impartición de la justicia.

Por otro lado, resulta contradictorio que no siendo la Declaración de Procedencia, en estricto sentido resultado de un fuero, se desarrolle un complejo procedimiento como si fuera tal, como si se tratara verdaderamente de un fuero. La tramitación de la Declaración de Procedencia debería ser breve, ágil y no prestarse a manipulación política.

La Constitución prohíbe los fueros en el Artículo 13, excepción hecha del fuero de guerra, razón por la cual no resulta congruente que se hable en el Artículo 111 de «fuero constitucional», ya que habrá que insistir que, en puridad, el único fuero constitucional es el militar.

En ese sentido, sería necesaria la adecuación del texto de la Carta Magna en lo que se refiere a este precepto 111, para que resulte lógico y sin contradicción con la disposición del Artículo 13; asimismo, convendría socialmente desterrar el término «fuero» de nuestra Ley Suprema, ya que genera una actitud de repulsa en la ciudadanía, por la connotación que tal término tiene de privilegio y, por supuesto, también sería necesario depurar el texto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Artículos 25, párrafo primero y 28 párrafo primero, que utilizan el concepto «fuero».

El séptimo párrafo del citado Artículo 111 establece que: «El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal», lo que significa, ni más ni menos, la suspensión del servidor público en el ejercicio del cargo en el que fue electo por la voluntad ciudadana o legalmente designado.

Sorprende que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se haga la regulación de lo que dicho ordenamiento denomina un «proceso»; asimismo, que se establezca la existencia dentro de la Comisión Jurisdiccional de una «Sección Instructora» y que el Pleno de la Cámara de Diputados se erija en «jurado de procedencia»; con esta organización procedimental ocurren en la Ley, precisamente, los elementos que caracterizaron al sistema de fueros; en otras palabras, una jurisdicción privativa, un privilegio, por la calidad personal de los inculpados; se da así un proceso por órgano legislativo. Este aspecto regulatorio procesal contenido en la Ley debe cambiarse de manera radical.

El procedimiento camaral para la Declaración de Procedencia debe ser simple, sencillo, pronto, casi inmediato, desterrando cualquier similitud procesal con lo que es el fuero. A un siglo y medio de la abolición de los fueros por la Reforma, pareciera todavía aferrarse a nuestro derecho positivo una institución de esencia retardataria y conservadora con el pomposo nombre de «fuero constitucional». No debe conservarse ninguna disposición que implique tratamiento de fuero y, por lo tanto, de privilegio personal en la institución de la Declaración de Procedencia.

La razón política de esta medida radica en que el Constituyente Permanente creó un mecanismo de análisis, estudio y revisión de lo actuado por el Ministerio Público en la etapa indagatoria del procedimiento penal, y que la representación popular debe llevar a cabo como requisito de

procedibilidad para que un servidor público de cierto rango y jerarquía pueda quedar sometido a la justicia penal ordinaria por la presunta comisión de un hecho punible, previendo los efectos que se producirían con la interrupción de la función constitucional que desempeña ese servidor público y, de cuya continuidad, es garante la Cámara de Diputados, al otorgársele como facultad exclusiva la Declaración de Procedencia, lo que convierte a este órgano legislativo, adicionalmente, en factor de equilibrio y estabilidad política.

Salvo en aquellos casos de flagrancia o de indubitable y evidente existencia de los elementos del tipo penal o del denominado «cuerpo del delito», y tomando en cuenta la gravedad del hecho, la Cámara no debe actuar de manera complaciente a la solicitud que le formule el órgano integrador de la averiguación previa. La Comisión Jurisdiccional, su Sección Instructora y el propio Pleno tendrán presente el principio que guía el arbitrio de un buen juez: *in dubio pro reo*, esto es, que en caso de duda, así sea ésta mínima, debe resolverse en el sentido de que no ha lugar a proceder contra el inculpado, dejando a salvo las atribuciones de la autoridad investigadora para perfeccionar su indagatoria.

A mayor abundamiento, obsérvese que la experiencia ha dado lugar, en materia de Declaración de Procedencia, a una regla no escrita, en virtud de la razón política que tuvo en cuenta el Constituyente para instaurarla como requisito de procedibilidad que opera, en la mayoría de los casos, en sentido negativo (no haber lugar a proceder), especialmente si se toma en cuenta lo dispuesto por la parte final del párrafo segundo del ya citado Artículo 111: «...la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación...», lo que equivale a decir que no se pronuncia sobre la presunta responsabilidad del inculpado; en consecuencia, la negativa no implica impunidad, sino preservar el ejercicio de la función pública durante un tiempo determinado, el que una vez cumplido deja totalmente abierta la vía para la acción de la justicia.

En el caso de la Declaración de Procedencia cuando el Ejecutivo federal comete un delito grave del orden común o traición a la patria en los términos del párrafo segundo del Artículo 108 de la Constitución, el cuarto párrafo del 111 establece: «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, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.»

Con toda seguridad, por la importancia que tiene la comisión de

hechos ilícitos graves por el Presidente de la República o por realizar actos de traición a la patria, se justifica plenamente la intervención del Senado de la República; razón por la que la Declaración de Procedencia que, respecto de los servidores públicos señalados en el Artículo 111, asume la forma de un procedimiento camaral a cargo de la Cámara de Diputados; en el caso de la presunta responsabilidad penal del Ejecutivo amerita la intervención de las dos Cámaras, con lo que la Declaración de Procedencia en el caso de éste se convierte en un procedimiento congresional al requerirse por la Constitución el accionar de las Cámaras de Diputados y Senadores.

III.- Procedimientos Camarales (Senado de la República). De los procedimientos que se llevan a cabo en la Cámara de Senadores destacan el de aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo, la ratificación de nombramientos y la autorización para que efectivos de las fuerzas armadas puedan salir del territorio nacional que, como puede observarse, forman parte del ámbito de atribuciones exclusivas que la Constitución le señala a dicha Cámara; cuestiones de tal importancia que deben ser reguladas de manera precisa en su parte de procedimiento.

IV.- Procedimientos de la Comisión Permanente, que son aquellos para atender y dar trámite a los asuntos de su competencia durante los recesos del Congreso, como los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República a que se refieren los Artículos 84 y 85 de la Constitución, y 125 y 126 de la Ley Orgánica del Congreso, así como los relativos a la ratificación del Procurador de la República, de Ministros y Agentes Diplomáticos o Coroneles u otros jefes superiores de las fuerzas armadas. La falta de disposiciones específicas que normen el aspecto procedimental es evidente.

Una vez revisados los puntos más destacados que se relacionan con los procedimientos legislativos, podemos afirmar que una Reforma del Congreso, de las Cámaras y de la Comisión Permanente, que resulte lógica, congruente y con fundamento constitucional, pudiera tomar los rumbos siguientes:

A) En el caso de que se consolidara la tendencia a separar de manera radical el ejercicio de las competencias constitucionales que corresponden a cada órgano, entonces se contaría con diversos instrumentos legales, a fin de regular en cada uno de ellos la parte procedimental del Congreso, legislando las Cámaras de manera sucesiva y por separado; en otro, las que le corresponden como Asamblea Única; en otros dos, los procedimientos camarales y, uno más, para

los procedimientos de la Comisión Permanente, lo que daría las siguientes leyes:

1.- Una Ley Federal de Procedimiento Legislativo que regule, por un lado, las etapas y momentos inherentes a la formación de las leyes federales ordinarias (que también sería aplicable a los casos de reformas y/o adiciones a la Constitución).

En este caso, debería respetarse el principio de «unidad» del procedimiento legislativo, en el que intervienen tanto las dos Cámaras, actuando de manera sucesiva y por separado, y en el que una es «Cámara de Origen» y la otra «Cámara Revisora», como la intervención del Presidente de la República en algunas etapas procedimentales o el ejercicio de la facultad de iniciativa por las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sería inconsecuente que para la expedición de las leyes existiera «un procedimiento legislativo» para cada Cámara.

2.- Una Ley de Procedimientos Congresionales, refiriéndose exclusivamente a los procedimientos distintos al de la formación de las leyes para atender y resolver aquellos asuntos que nuestro Código Fundamental señala como competencia del Congreso en Sesión Conjunta de las Cámaras.

3.- Dos Leyes de Procedimientos Camarales, una para la de Diputados y otra para la de Senadores, que regularían por separado el análisis, discusión y resolución de aquellos asuntos que la Ley Fundamental les reserva en forma exclusiva; así como para el ejercicio de aquellas facultades que, si bien es cierto que son comunes, se ejercitan de forma independiente en el ámbito interno de cada Cámara.

4.- Una Ley de Procedimientos de la Comisión Permanente que regule de manera puntual aquellos casos de facultades como la designación de Presidente Provisional, en los casos de ausencia total del Ejecutivo o las de ratificación de ciertos nombramientos.

B).- Si la tendencia normativa fuera en el sentido de agrupar la parte «congresional» en un solo cuerpo jurídico, las disposiciones relativas a sus procedimientos legislativos y, en otros, la parte «camaral», la alternativa sería una Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que abarque tanto el procedimiento legislativo como todos aquellos procedimientos que debe seguir el Congreso cuando se constituyen las Cámaras de Diputados y Senadores en Asamblea Única, para atender los asuntos que señala la

Constitución, así como los relativos a la Comisión Permanente, sin que se incluyan los procedimientos que realiza cada una de las Cámaras (distintos a su participación en la formación de las leyes), ya que respecto a ellas se expedirían dos ordenamientos legales de procedimientos camarales.

C).- La tercera posibilidad de la reforma en materia de procedimientos legislativos sería la unificación en un texto legal de todo lo relacionado con procedimientos; esto es, una Ley Federal de Procedimientos Legislativos (o, mejor aún, un Código Federal de Procedimientos Legislativos) que abarque el procedimiento de formación de las leyes, los procedimientos congresionales en el caso de Asamblea Única o Sesión Conjunta de ambas Cámaras, los procedimientos de la Comisión Permanente y los que correspondan a cada una de las Cámaras.

El planteamiento de las diversas alternativas arriba referidas obedece a la diferenciación que existe en la naturaleza jurídica, competencias constitucionales, composición, forma de integración, representación y función política de la Cámara de Diputados, el Senado de la República, la Comisión Permanente y el Congreso constituido en Asamblea Única; pero, también a un punto de gran relevancia política, su condición de que todos forman parte de uno de los Poderes del Estado mexicano: el Poder Legislativo. Tomar cualquiera de los caminos señalados dependerá de la visión que se tenga de las necesidades institucionales y de la oportunidad política.