

Los Instrumentos Jurídicos del Parlamentario en el Proceso Legislativo

*** Óscar Uribe Benítez**

* Investigador “A” en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Introducción	175
Capítulo I. LAS GARANTÍAS PARLAMENTARIAS	177
A) La inviolabilidad y prohibición de ser reconvenido	177
1. La inviolabilidad	177
2. La prohibición de reconvenir a un diputado o senador	182
B) El fuero constitucional	187
Capítulo II. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS DEL PARLAMENTARIO EN EL PROCESO LEGISLATIVO	191
A) En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	191
1. El derecho de solicitar el respeto al fuero constitucional	191
2. El derecho de inviolabilidad del recinto donde se reúne con los demás miembros a sesionar	192
3. El derecho de iniciar leyes o decretos	192
4. El derecho de discutir	195
5. Derecho de votar todo proyecto de ley o decreto	201
B) En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	202
C) En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	203
1. Derecho de moción de preferencia de un proyecto de ley o decreto para su discusión	203
2. El derecho de discutir un proyecto de ley o decreto	203
3. El derecho de excitativa al orden	205
4. El derecho de reclamar quórum	205
5. Petición de excitar a comisiones a que presenten dictamen	205
6. Los derechos de presentar moción de reemplazo del Presidente por el Vicepresidente y de adhesión a la misma. Derechos de discutir y votar dicha moción	205
7. El derecho de iniciativa para la prórroga de la duración de las sesiones ordinarias	206

8. La obligación de los miembros de las comisiones de abstenerse de votar y firmar dictamen, cuando tienen interés personal, así como avisar por escrito al Presidente de la cámara. Y el derecho correlativo de informar por cualquier legislador al Presidente de la cámara, la existencia de ese conflicto de intereses 207
9. El derecho de disentir del dictamen de una comisión y de presentar voto particular 207
10. El derecho de asistir, sin voto, a las sesiones de las comisiones a las que no pertenece, y exponer libremente en ellas su opinión respecto del asunto que se encuentra en estudio 207
11. El derecho de rectificar hechos 208
12. La obligación de no interrumpir en el uso de la palabra y el derecho correlativo de no ser interrumpido en la discusión 208
13. El derecho de interrumpir el uso de la palabra o la discusión 209
14. El derecho de formular proposición suspensiva de la discusión 209
15. El derecho de solicitar que la comisión dictaminadora explique los fundamentos de su dictamen y lea constancias del expediente 210
16. El derecho de votar que un proyecto de ley o decreto está lo suficientemente discutido en lo general 210
17. El derecho de votar cada artículo en particular de un proyecto de ley o decreto 210
18. El derecho de formular voto particular de algún artículo o artículos de un proyecto de ley o decreto 210
19. El derecho a presentar por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados 211
20. El derecho de formular moción de que se presente alguno de los funcionarios a que se refiere el artículo 93, párrafo segundo, constitucional, en la sesión en la que se discuta un proyecto de ley o decreto relacionado con el ramo de alguno de ellos 211

21. El derecho de preguntar al funcionario citado sobre la materia del proyecto de ley o decreto a debate	212
22. El derecho de moción de que todo proyecto de ley que conste de más de 30 artículos, sea discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividiere su autor o las Comisiones dictaminadoras	212
23. El derecho de votar en un solo acto un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, si no han sido impugnados	212
24. El derechos de solicitar y de aprobar un proyecto de ley o decreto, con dispensa de trámites y sin el dictamen de la Comisión	213
Conclusiones	213

Introducción.

El diputado y el senador, como representantes políticos de la nación mexicana, son los átomos, valga el parangón, integradores de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, así como del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos representantes populares en forma individual son la expresión de los órganos de gobierno más reducidos en el poder legislativo y los centros del poder en su mínima manifestación.

Este micropoder del poder legislativo está normativizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno Interior, ambos, del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La identificación y ubicación de esa normativa en los ordenamientos legales mencionados, la interpretación del Poder Judicial de la Federación de alguna de ellas, así como el estudio del contenido de la misma, nos permitirá determinar cuáles son los instrumentos jurídicos con los que cuentan los parlamentarios y la función de cada uno de ellos, todo ello en el contexto del proceso legislativo.

Se suele señalar que el proceso legislativo tiene seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Por nuestra parte, consideramos que además de estas etapas existe otra, relativa a la dictaminación del proyecto de ley o decreto, que se ubica entre la iniciativa y la discusión;

Asimismo, disentimos en que la iniciación de la vigencia de la ley sea una etapa del proceso legislativo, en razón de que en éste intervienen el poder legislativo y el poder ejecutivo, pero ninguno de ellos en la iniciación de la vigencia de la ley. El poder legislativo tiene injerencia en las etapas de iniciativa, dictaminación, discusión y aprobación. El poder ejecutivo participa en la de sanción y publicación.

En este trabajo se utilizan del proceso legislativo, las etapas de iniciativa, dictaminación, discusión y aprobación, de las que iremos sistematizando los instrumentos jurídicos con los que cuenta el parlamentario, con la finalidad de que éste los conozca y puedan hacer uso de ellos, principalmente los legisladores con menos experiencia. Pero antes, expondremos las garantías parlamentarias de que gozan los legisladores para que puedan desplegar cabalmente sus demás instrumentos jurídicos.

Así, en el capítulo I se exponen las garantías parlamentarias relativas a la inviolabilidad, a la prohibición de reconvenir a un diputado o senador y al fuero constitucional; la interpretación que ha hecho de ellas el Poder Judicial de la Federación; nuestra propia interpretación con los casos en que no operan, así como una breve crítica a las tesis de dicho poder.

En el capítulo II, se abordan en los tres niveles normativos: constitucional, orgánico y reglamentario, los instrumentos jurídicos sustantivos y adjetivos del parlamentario en el proceso legislativo; para lo cual, se identifican los artículos en los que se encuentran y se realiza breve síntesis del mismo y explicación.

Finalmente, expresamos nuestras conclusiones.

CAPÍTULO I

GARANTÍAS PARLAMENTARIAS.

A) La inviolabilidad y prohibición de ser reconvenido.

1) La inviolabilidad. El Parlamentario para el efecto de desplegar con toda amplitud el cúmulo de derechos que tiene conferidos en el proceso legislativo, previsto en los tres niveles normativos mencionados, indefectiblemente debe gozar de libertad para manifestar sus ideas, ya sea en forma oral o escrita.

Esta libertad de expresión se encuentra prevista y garantizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 61, al disponer que:

“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

La libertad de expresión del legislador en el desempeño de su cargo, como se observa en la anterior disposición constitucional, está garantizada con la inviolabilidad a través de la prohibición de reconvenir.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de la 1ª Sala, en diversas tesis aisladas ha sostenido que la inviolabilidad es una inmunidad parlamentaria o legislativa llevada al grado de la irresponsabilidad, como garantía de la libertad de palabra de los miembros del poder legislativo, cuya naturaleza jurídica es de orden público e indisponible, con un ámbito de protección delimitado por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos.¹

Por nuestra parte, advertimos que ciertamente la norma constitucional

¹Tesis número 1ª.XXX/2000, que se puede consultar en la página 245 del tomo XII, diciembre de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es “INMUNIDAD LEGISLATIVA, OBJETO Y ALCANCE DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Tesis número 1ª.XXVIII/2000, que se encuentra en la página 247 del tomo XII, diciembre de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro es “INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR”.

en comento contiene tres elementos: uno cualitativo, uno de ocasión y otro material.

El elemento cualitativo indica que la persona que goza de la inmunidad parlamentaria, debe tener la calidad de diputado o senador. El elemento material se refiere al ejercicio de la libertad de expresión de éstos o a la materialización de la misma, ya sea oral o escrita. Y el elemento de ocasión, nos precisa que el diputado o senador al ejercer esa libertad, para tener la efectiva garantía de la inmunidad parlamentaria, debe estar en el desempeño de su cargo.

La Constitución Política prevé algunos casos en los que se pierde el elemento cualitativo, de manera definitiva o temporal, a saber:

1. a) El artículo 62 constitucional dispone que su infracción será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador. Esta norma constitucional contiene la obligación consistente en que los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

En el contexto de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si un diputado o senador incumple con la anterior obligación y es sancionado con la pérdida de dicha calidad, y después emite opiniones que puedan ocasionar daños y perjuicios o lesionen algún bien jurídico tutelado, deberá responder civil o penalmente, o en ambos casos, porque ya no tiene la calidad requerida en la garantía parlamentaria de nuestra atención.

1. b) El artículo 63 constitucional, párrafo primero, parte primera, prevé la presunción legal de la no aceptación del cargo de diputado o senador, al disponer que:

*“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; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y **compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes...**”*

Esta norma constitucional contiene la presunción legal de que el diputado o senador electo no acepta el cargo, cuando no asiste a la instalación de

la Cámara respectiva y después es compelido a que concurra dentro de los treinta días siguientes al día señalado por la ley, con la advertencia de que si no lo hiciese, se entenderá que no acepta el cargo.

En este sentido, en términos de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si el diputado o senador electo, después de transcurridos los treinta días con la advertencia mencionada, ejerce su libertad de expresión relacionada con el ejercicio de la función de legislador, no estará garantizada con la inviolabilidad dicha libertad, porque se presume legalmente que no aceptó el cargo de diputado o senador, luego entonces deberá responder civil o penalmente por sus manifestaciones, en caso de ocasionar daños y perjuicios, así como por lesionar algún bien jurídico tutelado penalmente.

1. c) El artículo 63, párrafo segundo, constitucional, establece la presunción legal de renuncia del diputado o senador a concurrir hasta el período inmediato, en los términos siguientes:

“Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes”.

En esta norma constitucional también se prevé la presunción legal, de manera temporal, de que el diputado o senador en un período ordinario de sesiones si no asiste sin causa justificada durante diez días ininterrumpidamente o sin previa licencia, se entiende que está expresando con ello su voluntad de renunciar a concurrir al período ordinario de sesiones en curso y que lo hará hasta el período ordinario de sesiones inmediato.

Es decir, el legislador dejará de fungir como tal durante el período ordinario de sesiones en el que ha dejado de asistir, tan es así que será suplido en su función, con lo que resulta claro que no deberá de ejercer la función de legislador, pero si lo hace y ejerce su libertad de expresión, es evidente que no estará garantizada con la inviolabilidad, de manera que, en el contexto interpretativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si causa algún daño o lesiona algún bien jurídico deberá responder ante la autoridad competente civil o penalmente.

1. d) El artículo 109, fracción I, párrafo segundo, constitucional, dispone que: *“No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”*.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 110 constitucional, en el caso de que un diputado o senador en el ejercicio de sus funciones, realice algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y sea sancionado con la destitución, o inclusive también con la inhabilitación, dejará de tener la calidad requerida en la garantía de inviolabilidad; y si a pesar de ello, en ejercicio de su libertad de expresión ocasiona algún daño o lesiona algún bien jurídico deberá responder civil o penalmente como todo ciudadano, de acuerdo a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizada al artículo 61 constitucional.

Otro elemento de la garantía parlamentaria que nos ocupa, es el de ocasión el cual nos precisa que el diputado o senador al ejercer la libertad de expresión, para que tenga la efectiva garantía de la inmunidad parlamentaria, debe estar en el desempeño de su cargo. La Constitución Política prevé el caso en el que se pierde el elemento de ocasión de manera temporal, a saber:

1. e) El artículo 61, párrafo segundo, establece que:

*“El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al **fuero constitucional** de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”*.

Esta norma constitucional mantiene el resabio terminológico del fuero constitucional, que tanto se desdeñó por evocar la idea de privilegio. Pero el fuero constitucional continúa siendo un privilegio, ya que es un obstáculo o impedimento para el Ministerio Público y la autoridad judicial penal, pues no pueden desplegar sus deberes relativos al ejercicio de la acción penal e incoar el proceso penal, respectivamente, en contra de un diputado o senador, inclusive en contra de cualquier otro servidor público que goce del fuero constitucional.

Para que dichas autoridades, ministerial y judicial, puedan ejercer tales deberes constitucionales, es necesario que al diputado o al senador se le retire el fuero constitucional, es decir, desaforarlo. En términos del artículo 111 constitucional, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe sustanciar el procedimiento de declaración de procedencia, en el que si se determina que ha lugar a proceder contra el inculpado, el efecto de dicha declaración es la separación del cargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

Esta declaración de procedencia de que sí ha lugar a proceder contra el inculpado, es considerada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un requisito de procedibilidad.

En el caso de que algún diputado o senador sea desahogado, como el efecto es su separación del cargo en tanto esté sujeto a proceso penal, ello significa que, dado que la declaración de la Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, estará privado de las funciones de legislador. En tal virtud, aun cuando conserve la calidad de diputado o senador, no podrá ejercer la función; por tanto, mientras esté sujeto a proceso penal, si emite opiniones que ocasionen daños y perjuicios o lesione algún bien jurídico, debe responder civil o penalmente, en el contexto interpretativo que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 61 constitucional.

1. f) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su Primera Sala, ha interpretado el elemento de ocasión requerido en la garantía de inviolabilidad, de la manera siguiente:

*“... que es **condición de eficacia de la garantía de inmunidad parlamentaria**, que se trate de opiniones emitidas por los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, **sin que el espacio donde se externen dichas opiniones se reduzca al recinto legislativo, toda vez que actualmente esa actividad ha superado los estrechos cauces de dicho recinto, pues aun cuando la labor preponderante sigue siendo la de intervenir en la aprobación de las leyes, hay otros ámbitos en que se manifiesta este poder, como es la conformación de comisiones de diversa especie que se desenvuelven fuera de la sede del Congreso, entendidas como grupos de trabajo en los cuales se distribuye a los diputados y senadores para desempeñar sus actividades parlamentarias. En estas condiciones, debe concluirse que carece de todo sustento suponer que el lugar donde externa su opinión el legislador condiciona su inmunidad, pues si lo que importa es que la opinión se haya externado con motivo del ejercicio de sus funciones, **estará acompañado de esa garantía en todos aquellos lugares en que se vea precisado a cumplir la función legislativa particular**”.***²

²Tesis número 1ª. XXXI/2000, que se puede consultar en la página 247 del tomo XII, diciembre 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que lleva por rubro “INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO”.

2. La prohibición de reconvenir a un diputado o senador.

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala, ha precisado el término reconvencción, en los términos siguientes:

"Si bien el término "reconvencción" es utilizado tradicionalmente en la teoría general del proceso como la demanda de ciertas prestaciones contra quien, a su vez y previamente, ha demandado otras, en el terreno de la doctrina constitucional y, más propiamente, en el lenguaje parlamentario "reconvenir" es un verbo que se emplea para significar la exigencia de responder por el contenido de una opinión expuesta con motivo de la función hacedora de las leyes; y ese es el sentido que debe darse al término "reconvenir" contenido en el artículo 61 constitucional, pues de manera enfática el Constituyente Originario y el Permanente han asociado el referido vocablo a la idea de libertad de expresión parlamentaria, proscribiendo todo intento de sancionar lo que por virtud de dicha actividad se externe, bajo la máxima de que los legisladores "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".³

Las consideraciones de los ministros de la Primera Sala que sustentan la anterior interpretación del vocablo reconvenir, son paradójicas porque a pesar de que desde nuestra Constitución de 1824, en el artículo 42, ya se encontraba establecida la inviolabilidad y la prohibición de ser reconvenidos los diputados y senadores, resulta que en el lenguaje parlamentario se emplea para significar la exigencia de responder por el contenido de una opinión expuesta con motivo de la función hacedora de las leyes, a pesar de que está proscrito reconvenir.

Esta interpretación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es susceptible de dos interpretaciones:

1. Reconvenir significa exigir a un diputado o senador que responda por su opinión en la función productora de leyes. Es decir, cuando un diputado o senador emita una opinión, y otro legislador dé razón de no estar de acuerdo con la misma, éste o algún otro le exige a aquél que dé una respuesta del sentido de su opinión.

³Tesis número 1ª. XXXII/2000, consultable en la página 246 del tomo XII, diciembre 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "INMUNIDAD LEGISLATIVA. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO RECONVENCIÓN QUE CONTIENE EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Si esto es reconvenir y éste término se emplea en el lenguaje parlamentario, no tiene ninguna relación con el artículo 61 constitucional, es decir, con la libertad de expresión de los legisladores, ni con la inviolabilidad, porque si se emplea el término en el sentido mencionado, es solamente para exigir una respuesta del opinante a la réplica que se le hizo con relación al sentido de su opinión. Y por esa razón se emplea en el lenguaje parlamentario, ya que en el sentido mencionado no está prohibido reconvenir.

2. Reconvenir significa responder legalmente, es decir, pagar con dinero o con la afectación de algún derecho fundamental, como la libertad corporal. O sea, que cuando un diputado o senador emite una opinión con motivo de su función hacedora de leyes, lesionando algún derecho de otro legislador o particular, contenido en la esfera del derecho privado o público, ello implicaría que el afectado por la opinión al tener interés jurídico podría ejercitar alguna acción civil o bien presentar una denuncia o una querrela ante la autoridad penal correspondiente, para que previo proceso y condena del opinante, éste responda pagando una suma de dinero al afectado o responda con la privación de su libertad. En este sentido suponemos que los legisladores jamás lo utilizaron, pues sería tanto como exigir que se violara el artículo 61 constitucional, en el cual se dispone, inclusive desde la constitución de 1824, que jamás podrán ser reconvenidos los diputados y senadores por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos.

En resumen, de las dos interpretaciones que hemos realizado de la que hizo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto al artículo 61 constitucional, nos lleva a la conclusión de que los argumentos interpretativos de aquella son inexactos.

Más allá de las lides políticas en el proceso parlamentario, lo cierto es que tampoco el vocablo reconvenir contenido en el artículo 61 constitucional tiene una connotación como en el derecho procesal, porque en éste presupone la presentación de una demanda por una persona denominada actor ante autoridad competente, exigiendo el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer; así como la contestación de esa demanda por otra persona denominada demandado, pero además otra demanda de éste en contra del primero que la presentó, conocida coloquialmente como contra-demanda o en términos procesales reconvencción o acción reconvenzional, cuya tramitación es a través de un proceso con todas sus etapas y medios de impugnación.

b) Por nuestra parte, consideramos que al término reconvenir no se le debe interpretar en sentido jurídico, sino en el sentido de su utilización común, o sea, como expresión de censurar o reprender a alguien por lo que ha hecho o dicho, según el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española.

Censurar significa, según dicho diccionario, formar juicio de una obra u otra cosa; corregir, reprobar o notar por malo algo; vituperar o criticar a alguien con dureza o reprenderlo, es decir, amonestarlo o desaprobando lo que hizo o dijo.

En este sentido no jurídico, en el contexto del artículo 61 constitucional, se entiende que a los diputados y senadores jamás se les podrá corregir, criticar o desaprobando las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Esta interpretación gramatical tiene lógica y congruencia porque si lo que se pretende es proteger la libertad de expresión del legislador en la producción normativa, la manera de hacerla inviolable es prohibir que se le ataque con críticas, con correcciones, con desaprobaciones, en una palabra con la censura.

Una cuestión diversa es que los diputados y senadores en el ejercicio del cargo emitan opiniones no sobre la producción de leyes, sino en contra de sus compañeros legisladores o terceros que pudieran ser afectados por las mismas en sus derechos civiles o bienes jurídicos, por no ser ciertas.

La interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 61 constitucional, es incorrecta y constituye una fuente de impunidad, por ello tampoco se le puede interpretar en el sentido que lo ha hecho nuestro máximo tribunal, por conducto de su Primera Sala, de la manera siguiente:

“... el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que

garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.⁴

Esta interpretación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es también una fuente de impunidad, ya que el artículo 61 constitucional no deroga la vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, menos aún impone la obligación al gobierno y a los particulares de soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarse difamatorias.

En efecto, no existe ninguna norma constitucional que autorice a otra norma del mismo rango la derogación en forma automática de todo el sistema de responsabilidad del Estado, ni tampoco la derogación de los derechos fundamentales y garantías individuales. La derogación automática no existe en nuestro sistema constitucional. El Congreso de la Unión es quien tiene la facultad de derogar leyes o decretos, de conformidad con el artículo 72, inciso F), constitucional. Y tratándose de reformas a la Constitución, en términos del artículo 135 constitucional, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La única norma constitucional que prevé, no la derogación de la vigencia y eficacia de los artículos contenidos en el título primero, capítulo primero, que establece las garantías individuales, sino la suspensión en todo el país o en un lugar determinado de las garantías individuales, es el artículo 29 constitucional, cuyos supuestos normativos no tienen nada que ver con las

⁴Tesis aislada número 1ª.XXX/2000, consultable en la página 245 del tomo XII, diciembre 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, "INMUNIDAD LEGISLATIVA, OBJETO Y ALCANCE DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

opiniones que emitan los diputados y senadores, aunque aquellos son de superlativa importancia comparados con las opiniones de los legisladores, cuya protección en el artículo 61 constitucional es interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una manera gravemente desproporcionada, al grado de privilegiar la opinión de los legisladores con la irresponsabilidad y anular el deber del Estado mexicano de responder legalmente por los actos de sus servidores públicos, así como los derechos fundamentales, pero por si fuera poco, por añadidura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación crea una obligación indignante y humillante para las instituciones y los particulares, consistente en soportar las manifestaciones de los diputados y senadores en el ejercicio del cargo aun cuando se consideren difamatorias. Una obligación de proporciones bíblicas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, desafortunadamente ha confundido las opiniones con las imputaciones; la responsabilidad con la impunidad; y al derecho con la religión, en la interpretación del artículo 61 constitucional.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación soslaya el contenido del artículo 107 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, que es del tenor siguiente:

“No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre el día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciera así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa, se autoricen por la Secretaría insertándolas ésta en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar”.

Al respecto, hay que recordar que el contenido del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, no proviene a partir de 1917 en que se reformó dicho Código Supremo, sino que tiene sus antecedentes en las constituciones anteriores. También hay que recordar que existieron los delitos de injurias, calumnias y difamación, durante la historia de nuestro constitucionalismo.

Así también, que dicho Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, fecha en la que se encontraban tipificados los delitos de injurias, calumnias y difamación, así como durante muchos años después, en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, de

17 de septiembre de 1931 y después en el Código Penal Federal, en el que actualmente se encuentran derogados.

Estos antecedentes legales le dan razón de ser al artículo 107 del Reglamento mencionado, en el que se ordena insertar en acta especial las expresiones que pudieran ser constitutivas de los delitos de injurias y calumnias para proceder a lo que haya lugar, que era precisamente que el ofendido presentara su querrela ante el Ministerio Público de la Federación por tales ilícitos penales, lo que significa que los diputados y senadores eran inviolables por las opiniones que emitían en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando no constituyeran los delitos de injurias o calumnias.

B) El fuero constitucional.

Consideramos que el fuero constitucional se encuentra establecido en el artículo 61, párrafo segundo, constitucional, que señala:

*“El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al **fuero constitucional** de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.*

El fuero constitucional como lo hemos mencionado, continúa siendo un privilegio, en relación con cualquier otro ciudadano que no goza del mismo, ya que es un obstáculo o impedimento para el Ministerio Público y la autoridad judicial penal, porque no pueden desplegar sus deberes relativos al ejercicio de la acción penal e incoar el proceso penal, respectivamente, en contra de un diputado o senador, inclusive en contra de cualquier otro servidor público que goce del fuero constitucional. Para que las autoridades ministeriales y judiciales, puedan ejercer tales deberes constitucionales, es necesario que al diputado o al senador se le retire el fuero constitucional, es decir, desaforarlo.

Por ello, una cosa es el fuero constitucional previsto en el artículo 61, segundo párrafo, constitucional, y otra el desafuero o procedimiento de declaración de procedencia establecido en el artículo 111 constitucional, en el cual se dispone en sus párrafos primero, tercero y séptimo, lo siguiente:

“Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión,..., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”.

“Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley”.

“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...”

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos de la anterior disposición constitucional, debe sustanciar el procedimiento de declaración de procedencia, en el que si se determina que ha lugar a proceder contra el inculpado, el efecto de dicha declaración es la separación del cargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

Esta declaración de procedencia de que sí ha lugar a proceder contra el inculpado, es considerada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un requisito de procedibilidad.

En la tercera parte del siglo XIX, el jurista mexicano Jacinto Pallares señaló que la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios de estado no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados, y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional consignado en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1857.⁵

De manera que si algún diputado o senador es desaforado y como el efecto es su separación del cargo en tanto esté sujeto a proceso penal, ello significa que, dado que la declaración de la Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, estará privado de las funciones de legislador. En tal virtud, aun cuando conserve la calidad de diputado o senador, no podrá ejercer la función, misma que podrá reasumir si la sentencia en el proceso penal es absolutoria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio de la Primera Sala, ha distinguido la inmunidad parlamentaria relativa a la inviolabilidad y el fuero constitucional, en su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal, de la manera siguiente:

*“El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la **“inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del “fuero constitucional”, bajo la denominación***

⁵Jacinto Pallares, *“El Poder Judicial o Tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la república mexicana”*, edición facsimilar de la original de 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, págs. 46 y 47.

*actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el **fuero-inmunidad** a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil **por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario**".⁶*

En la anterior tesis aislada, se advierte que no se parte de las opiniones que emiten un diputado o senador, que son las que contempla el artículo 61 constitucional, sino de imputaciones que realiza un diputado federal. Si esa imputación afecta un derecho del orden civil, dicen los ministros, opera la inviolabilidad, (o sea la irresponsabilidad legal del legislador) y no debe

⁶Tesis aislada número 1ª.XXVII/2000, consultable en la página 248 del tomo XII, diciembre 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro es "INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL".

tomarse en consideración el fuero constitucional, sin implicar que exista impedimento para demandar al diputado federal en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.

En otras palabras, cuando un diputado federal o senador realice imputaciones que afecten solamente derechos civiles, se les puede demandar civilmente siempre y cuando tales imputaciones las haya hecho como particular.

Esta tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contradice lo dispuesto por el artículo 111, párrafo octavo, constitucional, que es del siguiente tenor:

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Este párrafo nos está indicando que cualquier servidor público, ya sea diputado, senador o cualquier otro, que goce de fuero constitucional, puede ser demandado civilmente sin que para ello se requiera el desafuero. Lo que quiere decir, en el caso de un diputado federal o senador, que aun cuando tenga la garantía de inviolabilidad y exista la prohibición de no ser reconvenido por sus opiniones, si con motivo de éstas afecta un derecho civil puede ser demandado civilmente, sin que sea necesario desaforarlo. De otra manera, el anterior párrafo hubiese mencionado que en demandas del orden civil que se entablen en contra de servidores públicos con motivo de actos como particulares no se requiere declaración de procedencia. No, lo que el párrafo aludido señala es que se puede entablar demandas civiles en contra de **cualquier servidor público**, en los que se incluyen los diputados y senadores, más no en contra de particulares, porque los particulares no gozan ni de inviolabilidad ni de fuero constitucional.

En otras palabras, el párrafo aludido dispone que en demandas civiles, para su procedencia, no se requiere desaforar a los servidores públicos. Y aunque así lo fuera, de desaforarlos, no pierden la calidad de servidores públicos, solamente se les quita el obstáculo a las autoridades penales para proceder en contra de ellos penalmente con motivo de actos en el ejercicio de su función que constituyen delitos.

En conclusión, el fuero constitucional es otra garantía parlamentaria de los diputados federales y senadores, que les protege contra cualquier acusación de tipo penal motivada por algún acto u omisión realizado en el ejercicio de la función de legislador, pues el Ministerio Público no podrá ejercer acción penal ni el juez penal podrá procesarlo y condenarlo, hasta en tanto la Cámara de Diputados determine y declare que ha lugar a proceder en contra del inculpado. Lo cual impide que los legisladores en su quehacer legislativo estén expuestos a acusaciones penales falsas o sin elementos probatorios

CAPÍTULO II

INSTRUMENTOS JURÍDICOS SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS DEL PARLAMENTARIO EN EL PROCESO LEGISLATIVO.

A) En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. El derecho a solicitar el respeto al fuero constitucional.

Este derecho sustantivo se contiene en el artículo 61, párrafo segundo, constitucional, al disponer que ***“El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma...”***

Ciertamente, el fuero constitucional lo tienen los diputados y senadores, al igual que otros servidores públicos, pero quien debe velar por el respeto a dicha prerrogativa de que gozan los mencionados representantes populares, son los Presidentes de cada Cámara.

Es decir, la norma constitucional en comento contiene los elementos estructurales siguientes:

- El fuero constitucional, que lo tienen los miembros de las Cámaras de Diputados y de Senadores;
- El deber de respetar el fuero constitucional;
- La obligación de los Presidentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de velar por el respeto al fuero constitucional;
- El derecho de exigir el respeto al fuero constitucional, correlativo a la obligación anterior. Efectivamente, de los anteriores elementos se advierte que los miembros de las Cámaras mencionadas, son los interesados en que se les respete su fuero constitucional, lo cual nos permite afirmar que al ser los titulares de ese respeto, éste contiene el derecho de exigir a los Presidentes de las Cámaras aludidas que velen por el mismo.

Así, si en una sesión ordinaria de las Cámaras en donde se desarrolla el proceso legislativo, alguno de sus miembros, terceras personas o autoridades, realizan expresiones o pretenden efectuar algún acto, cuyo efecto impida a un legislador intervenir en dicho proceso, éste tiene el derecho de exigir al Presidente de la Cámara de la que forma parte, que se le respete el fuero constitucional y con ello pueda intervenir en el proceso legislativo, ejerciendo sus derechos o instrumentos jurídicos sustantivos y procesales.

2. El derecho a la inviolabilidad del recinto donde se reúne con los demás miembros a sesionar.

Este derecho sustantivo se encuentra previsto en el artículo 61, párrafo segundo, hipótesis final, al disponer que “ ***El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar***”.

La estructura de esta norma constitucional contiene los elementos siguientes:

- El recinto donde sesionan los miembros de las Cámaras, es inviolable;
- La obligación de los Presidentes de cada Cámara de velar por dicha inviolabilidad;
- La obligación de cualquier persona de no violar el recinto donde sesionan los miembros de cada Cámara.
- El derecho de los diputados y senadores de exigir que el recinto donde se reúnen a sesionar, no sea violado.

Esta disposición constitucional pretende que el lugar donde se reúnen a sesionar los miembros de cada Cámara, dada la seriedad, responsabilidad y trascendencia de la producción legislativa, conserve en forma íntegra el decoro, es decir, el honor y respeto que debe tener un lugar de esa naturaleza, así como los que se reúnen en el mismo. De ahí, que prohíbe a cualquier persona violar ese respeto, o sea, infringirlo en cualquier forma; por esas razones se considera el recinto inviolable, con la finalidad de que los miembros de cada Cámara puedan realizar sus importantes funciones en un lugar acorde con las mismas. Por ello, los diputados y senadores tienen el derecho de exigir al Presidente de la Cámara respectiva, que cumpla con su obligación de velar por tal inviolabilidad.

3. El derecho de iniciar leyes o decretos.

El artículo 71 constitucional establece lo siguiente:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Al respecto, es importante distinguir entre una ley y un decreto. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad radicada en el expediente 4/98, estableció la tesis de jurisprudencia número P./J.23/99, en la que hace tal distinción, cuyo contenido es el siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.”⁷

En la anterior tesis se sostiene que la forma de diferenciar una ley de un decreto, no es la denominación que se le asigne sino su contenido material. La ley contiene disposiciones generales, abstractas e

⁷Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, abril de 1999, pág. 256.

impersonales. El decreto contiene disposiciones particulares, concretas e individuales, el cual una vez aplicado se extingue, no así la ley en cuanto que sigue vigente después de su aplicación.

Así distinguida en forma muy breve la ley del decreto, el diputado o senador está en condiciones de ejercer su derecho de iniciar leyes o decretos.

Este derecho sustantivo de iniciar leyes o decretos se debe ejercer dentro de la legislatura correspondiente, ya sea en los períodos ordinarios de sesiones o durante el receso del Congreso de la Unión, según se advierte de lo dispuesto en los artículos 30, fracción III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 78, fracción III, constitucional.

El ejercicio del derecho en comento genera precisamente el inicio de creación de la ley o del decreto, es decir, promueve o impulsa el inicio del desarrollo del proceso legislativo.

El derecho de iniciar leyes o decretos, estimamos que es el instrumento constitucional más importante con el que cuentan los representantes de la nación, ya que a través de él se crean instituciones y mecanismos jurídicos que permiten cambiar las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, de solidaridad, de convivencia, de seguridad pública, legalidad, tranquilidad y paz sociales, etc.

El contenido del derecho de iniciar leyes o decretos debe corresponder a las materias que tiene conferidas el Congreso de la Unión; o bien, a las facultades exclusivas que tienen las Cámaras.

Además, consideramos que los límites al contenido del derecho de iniciar leyes o decretos, son los siguientes:

- Los derechos fundamentales de los habitantes de este país. No deben restringirse ni limitarse, sino por el contrario ampliarse las libertades.
- Las garantías individuales. No deben soslayarse en toda ley las garantías de audiencia y legalidad, así como tampoco el sistema de impugnación, cuando un acto de autoridad en aplicación de una ley o decreto afecte los derechos fundamentales de los habitantes de este país.
- Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución que determinan el sistema de planeación del desarrollo nacional. No deben omitirse, distorsionarse ni utilizarse como pretextos para otros fines distintos.

- Las propiedades y bienes del dominio de la nación. Como la nación es la propietaria originaria, por consiguiente los beneficios que se obtengan por su uso y explotación deberán destinarse para su beneficio, administrándolos con eficiencia, eficacia y honradez.
- Áreas estratégicas y rectoría de las áreas prioritarias. El Estado debe ejercer de manera exclusiva las áreas estratégicas. Y en la rectoría de las áreas prioritarias, mantener el dominio de las vías de comunicación al otorgar concesiones o permisos.
- Federalismo. Este principio constitucional no debe utilizarse para centralizar el poder, sino por el contrario para estructurar y organizar la distribución del mismo entre las entidades federativas.
- República representativa y democrática de gobierno. Impide el ejercicio del poder en forma permanente de los representantes políticos, en un marco de libertades e igualdad de oportunidades para que los demás ciudadanos puedan también tener acceso al ejercicio del poder.
- División de poderes. La intromisión, la dependencia y la subordinación deben omitirse porque violan este principio constitucional.
- Separación iglesia-Estado.
- Supremacía constitucional. Todo proyecto de ley o decreto debe ajustarse a lo dispuesto en la Constitución.
- Justicia constitucional. Toda ley o decreto debe contener en esencia valores implícitos en aras del desarrollo y bienestar de los mexicanos.

4. El derecho de discutir.

Este derecho procesal se encuentra previsto en diversas partes del artículo 72 constitucional y consecuentemente en el proceso legislativo.

a) Derecho de discutir todo proyecto de ley o decreto. En el párrafo primero, e inciso A, al disponer lo siguiente:

*“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, **se discutirá sucesivamente en ambas**, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. ...”

El derecho a discutir estriba en hacer uso de la libertad de expresión del legislador, para exponer de manera razonada el examen que haya hecho al proyecto de una ley o decreto, desarrollando las consideraciones en favor o en contra de la pertinencia y procedencia del mismo, dentro de nuestro marco constitucional y legal, sopesando la situación que prevalece e impera en el país en relación con el objeto del proyecto de ley o decreto, así como sus efectos en caso de aprobarse o no, lo cual permitirá tener una dimensión no solamente jurídica y política de la problemática que se pretende regular, sino de otra índole, como social, cultural, económica, etc., en torno a las cuales versará la discusión que delineará la estructura de la ley o decreto, o bien su no aprobación en alguna de las Cámaras.

b) El derecho de discutir el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo Federal.

Se encuentra establecido en el artículo 72, inciso C, constitucional, en los términos siguientes:

“C. El proyecto de ley o decreto 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”.

Esta disposición constitucional parte de la hipótesis de que discutido, votado y aprobado un proyecto de ley o decreto, en ambas Cámaras, así como remitido al Ejecutivo Federal para su promulgación, si éste lo desecha en todo o en parte deberá devolverlo, con sus observaciones, a la Cámara de origen, en cuyo caso se actualiza el derecho de discutir de los legisladores de la Cámara de origen, el proyecto de ley o decreto que se había aprobado.

Si fue desechado por el Ejecutivo Federal todo el proyecto de ley o decreto, la materia del derecho a discutir de los miembros de la Cámara de origen, será evidentemente todo el proyecto en relación con las observaciones realizadas por el Presidente de la República. Si se trata de un desechamiento parcial, la materia del derecho a discutir versará sobre esa parte en relación directa con las observaciones que realizó el Ejecutivo Federal, lo cual implica que no se tiene derecho a discutir la parte aprobada por ambas Cámaras y por el Presidente de la República.

Asimismo, dicha disposición prevé que discutido y aprobado, por las dos terceras partes del número total de votos en la Cámara de origen, por segunda ocasión el proyecto de ley o decreto, respecto de lo desechado, pasará a la Cámara revisora. Ello significa que cuando se lleve al Pleno de la revisora el proyecto respectivo, es cuando el derecho a discutir de los miembros de la misma se actualiza, consistente en discutir lo desechado por el Ejecutivo Federal. Si sanciona o aprueba la cámara revisora por la misma mayoría, previa discusión, la parte desechada, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Lo anterior significa que si ambas Cámaras, la de origen y revisora, discuten lo desechado por el Ejecutivo Federal en función de las observaciones formuladas por éste, y como resultado de ello confirman lo que previamente habían discutido y aprobado, o sea, la materia del desechamiento, superan con esto el veto presidencial y con ello el proyecto constituye ya una ley o decreto, pero debe enviarse al Poder Ejecutivo para su promulgación, esto es, para su publicación.

c) Derecho de discutir en la cámara de origen el proyecto de ley o decreto desechado totalmente por la cámara revisora. Y el derecho de discutirlo nuevamente en la cámara revisora.

Este derecho se encuentra previsto en el artículo 72, inciso D, constitucional, al disponer lo siguiente:

“Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones”.

Esta norma constitucional prevé el caso de que la Cámara de origen discutió, aprobó y turnó el proyecto de ley o decreto a la Cámara revisora, la cual lo discutió, lo desechó totalmente y lo regresó a la Cámara de origen, con las observaciones respectivas. En este supuesto, se impone la obligación a la Cámara de origen de examinar nuevamente dicho

proyecto, que implica no sólo el investigar o escudriñar lo vertido en las observaciones, sino el exponer el resultado del examen, que se traduce en el correlativo derecho de discutir el proyecto en relación directa con las observaciones formuladas por la Cámara revisora. Esta exposición del examen o discusión es en el Pleno y es ahí en donde se ejerce el derecho de discutir el proyecto de ley o decreto desechado totalmente por la Cámara revisora.

Después de la discusión, si la Cámara de origen aprueba nuevamente el proyecto de ley o decreto, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, a pesar del total desechamiento, lo enviará a la Cámara revisora, la cual otra vez lo discutirá en el Pleno, que es el derecho de los miembros de la misma a considerar otra vez el proyecto.

Si lo aprobare la revisora por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de su promulgación; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

d) Derecho de discutir en la Cámara de origen el proyecto de ley o decreto desechado parcialmente, modificado o adicionado por la Cámara revisora. Y el derecho de discutirlo nuevamente en la Cámara revisora, cuando la Cámara de origen no aprueba las adiciones o reformas.

Están previstos tales derechos en el artículo 72, inciso E, constitucional. El derecho de discutir de los miembros de la Cámara de origen, se actualiza cuando la Cámara revisora al rechazar parte del proyecto de ley o decreto, al modificarlo o adicionarlo, lo devuelve a aquella Cámara y en el Pleno de la misma lo somete a discusión en cuanto a la parte rechazada, modificada o adicionada, sin que por tal motivo puedan alterarse los artículos aprobados.

Si no se aprueban las adiciones o reformas, se devuelven a la Cámara revisora para que en el Pleno de la misma se tomen en consideración las razones de la Cámara de origen, que es en donde se actualiza el derecho a discutir de los miembros de la Cámara revisora.

A este respecto, es importante señalar la tesis de jurisprudencia número P./J.45/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

“CÁMARA REVISORA. EL HECHO DE QUE AL ENVIAR A LA DE ORIGEN LAS MODIFICACIONES O ADICIONES DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO, NO LE SEÑALE LAS DISPOSICIONES SOBRE LAS QUE VERSARÁ LA NUEVA DISCUSIÓN, NO ES VIOLATORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del examen del procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que no es un requisito de validez que la Cámara Revisora, cuando regrese un proyecto de ley o decreto con modificaciones o adiciones a la de Origen, deba señalar específicamente las disposiciones del proyecto sobre las que versará la nueva discusión en ésta, ya que el inciso E del citado precepto sólo establece que la nueva discusión en la Cámara de Origen se referirá a lo desechado, reformado, modificado o adicionado, sin poder incluir lo ya aprobado por ambas Cámaras.

Amparo en revisión 820/2005. Silvia Olivera Pulido. 30 de enero de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla. Amparo en revisión 1222/2005. Christian Emmanuel Rodríguez Snyder y coags. 30 de enero de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1278/2005. Jorge Oswaldo Muñoz McDonald. 2 de febrero de 2006. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1301/2005. Araceli Orozco Rodríguez y coags. 2 de febrero de 2006. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1309/2005. Juan Ygnacio Reyes Retana Villalobos. 2 de febrero de 2006. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla”.⁸

⁸Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, marzo de 2006, pág. 5.

Asimismo, la tesis de jurisprudencia número P./J.46/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

“PROYECTO DE LEY O DECRETO MODIFICADO POR LA CÁMARA REVISORA Y QUE REGRESA A LA DE ORIGEN. PARA QUE ÉSTA CUMPLA EL REQUISITO DE LA "NUEVA DISCUSIÓN" A QUE SE REFIERE EL INCISO "E" DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL, BASTA CON QUE ABRA DICHA ETAPA.

El inciso E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara Revisora, **la nueva discusión en la de Origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse los artículos aprobados por ambas Cámaras.** Para cumplir con lo anterior basta con que en la Cámara de Origen se abra dicha etapa de discusión y lo desechado, modificado o adicionado por la colegisladora se apruebe, aunque la discusión no se materialice, porque no necesariamente tiene que haber desacuerdo con las normas propuestas.

Amparo en revisión 820/2005. Silvia Olivera Pulido. 30 de enero de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1222/2005. Christian Emmanuel Rodríguez Snyder y coags. 30 de enero de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1278/2005. Jorge Oswaldo Muñoz McDonald. 2 de febrero de 2006. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1301/2005. Araceli Orozco Rodríguez y coags. 2 de febrero de 2006. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.

Amparo en revisión 1309/2005. Juan Ygnacio Reyes Retana Villalobos. 2 de febrero de 2006. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Israel Flores Rodríguez, Martha Elba Hurtado Ferrer y Gustavo Ruiz Padilla.⁹

⁹Vid. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, marzo de 2006, pág. 8.

e) Derecho de discutir en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos.

El artículo 72, inciso F, constitucional, prevé que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Esta norma constitucional nos remite a los trámites previstos para la formación de la ley, de entre los que se encuentra la discusión; de manera que, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se debe observar el trámite precisado, mismo que constituye un derecho de los diputados y senadores.

f) Derecho de discutir primeramente en la Cámara de Diputados los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas.

El inciso H del precepto constitucional en comento, dispone que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, excepción hecha de los proyectos de leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, que se discutirán en primer lugar en la Cámara de Diputados.

Este derecho de discutir en primer lugar en la Cámara de Diputados, es una excepción a la regla general de que la formación de la ley o decreto puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras.

g) Derecho preferente de discutir.

El inciso I prevé el derecho preferente de discutir las iniciativas de leyes o decretos en la Cámara en que se presenten, el cual deja de ser preferente si transcurrido un mes desde que se hayan turnado a la Comisión dictaminadora, no haya rendido el dictamen respectivo, en cuyo caso el derecho de discutir lo deben ejercer los miembros de la Cámara en que no se presentó originariamente el proyecto, una vez que le sea presentado.

5. Derecho de votar todo proyecto de ley y decreto.

El artículo 72 constitucional en comento, establece este derecho en forma general y específica en los diversos supuestos que señala, mismos que corresponden a los expuestos en el derecho de discutir, cuya etapa posterior es la votación, la cual debe ser nominal según dicho precepto constitucional.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 147, fracción I, señala que la votación nominal será poniéndose de pie el legislador y dirá en voz alta su apellido y su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, agregando la expresión “sí” o “no”.

El siguiente artículo de dicho Reglamento señala los siguientes supuestos en que las votaciones serán precisamente nominales:

- Cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general;
- Cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el proyecto o cada proposición de las que formen el artículo;
- Cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco; y
- En el caso del artículo 152, el cual dispone que cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos se tomará votación nominal.

B) En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta ley reitera las garantías parlamentarias y algunos derechos de los legisladores dentro del proceso legislativo que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual se omitirán en este apartado para evitar repeticiones estériles y solamente se expondrán aquellos derechos que prevé dicha ley y no son reiterativos de los contemplados en la Constitución.

Así, tenemos que el artículo 23, numeral 1, inciso c), le confiere al Presidente de la Mesa Directiva, la atribución de conceder el uso de la palabra. Esta atribución se ejerce cuando algún legislador en el proceso legislativo la solicita. El uso de la palabra constituye un derecho sustantivo de los representantes políticos, inclusive es el más importante con el que cuentan en dicho proceso.

En efecto, porque el uso de la palabra, es decir, la libertad de expresión, es el instrumento con el que el legislador transmite sus opiniones y despliega otros derechos, como el de discutir.

El derecho del uso de la palabra, dada su propia naturaleza en el proceso parlamentario, se debe ejercer en forma verbal.

C) En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En este Reglamento se encuentran previstos los instrumentos legales que refiere tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; en tal virtud, para evitar repeticiones innecesarias no se expondrán en este apartado; en razón de ello, solamente se analizarán los que están regulados en dicho Reglamento.

1. Derecho de moción de preferencia de un proyecto de ley o decreto para su discusión.

Según el artículo 21, fracción IV, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, tiene la obligación de determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción que hiciere algún individuo de la cámara, acuerde ésta dar la preferencia a otro negocio.

Además de esta obligación, se encuentra previsto un derecho de los legisladores, el relativo al de la moción, que significa el derecho de proponer o sugerir al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a la que pertenezca, que se dé preferencia a alguna iniciativa de ley o decreto para su discusión, generalmente previo dictamen de la comisión respectiva, en lugar de algún otro asunto de utilidad general.

2. Derecho de discutir un proyecto de ley o decreto.

En términos de los artículos 95, 96, 97, 98, 99, 100, 103 y 117, la iniciativa objeto de discusión se leerá y después el dictamen que se haya emitido, así como el voto particular si lo hubiere. Posteriormente, los legisladores pueden pedir el uso de la palabra en contra o a favor del proyecto, de lo cual el Presidente de la Cámara formulará listas que leerá íntegras antes de comenzar la discusión y después los llamará alternativamente en la forma registrada, comenzando los que están en contra y en seguida los que están a favor del proyecto. La discusión será primero en lo general del proyecto y después en lo particular cada uno de los artículos. Si no estuviere presente el legislador cuando le toque su turno para ejercer el derecho de discutir, se le colocará al final de la lista respectiva y únicamente podrá hacer uso de la palabra en dos ocasiones, pero cuyo discurso no podrá exceder de 30

minutos, a menos que lo permita la Cámara.

En este inicio de la etapa de discusión, se advierte que los legisladores tienen el derecho de discutir a favor o en contra del proyecto de ley o decreto, cuyo ejercicio debe guardar un orden, consistente en discutir cuando el Presidente los llame según las listas, en forma alternativa: en contra y en pro; y en discutir en principio en forma general el contenido del proyecto y después en particular cada artículo.

Cuando el legislador haya salido del salón de sesiones y le corresponda discutir, no perderá este derecho, sino que lo podrá ejercer hasta el final de la lista en la que se encuentre registrado. Este derecho solamente podrá ejercerse en dos ocasiones sobre el asunto, sin que pueda exceder de 30 minutos el discurso, salvo con autorización de la Cámara.

Este derecho de discutir es el de la libertad de expresión, que comprende el hacer uso de la palabra en contra o a favor de algún proyecto de ley o decreto, el cual es concedido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 21, fracción V, del Reglamento de nuestra atención.

Asimismo, este derecho se desarrolla y precisa en los artículos 114 y 115, en los que se dispone que antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar 6 individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 del Reglamento. Después, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no lo suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá a la votación; en el segundo, continuará la discusión, pero bastará que hable 1 en pro y 1 en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

En términos de los artículos 122 y 123, cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar hasta 2 miembros de la Cámara. Y si sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán todos los que la pidieren, pero después de haber hablado 3, se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

Es importante mencionar, que el derecho a discutir también se ejerce cuando la comisión dictaminadora desechó totalmente el proyecto de ley o decreto, según lo dispone el artículo 119. Inclusive, este mismo precepto prevé el derecho de discutir el voto particular de un artículo o artículos del proyecto de ley o decreto aprobado por la mayoría de la Comisión dictaminadora.

Asimismo, cuando un artículo conste de varias proposiciones, se podrá ejercer el derecho de discutir en cada propuesta, para lo cual el autor de las mismas las señalará previamente o la Comisión que las presente, por así contemplarlo el artículo 120.

3. Derecho de excitativa al orden.

Los legisladores tienen el derecho de excitar al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, para que llame al orden al que faltare a él, según lo dispone el artículo 21, fracción VIII.

Este derecho se ejerce verbalmente y tiene la finalidad de provocar, estimular o mover al Presidente de la Mesa Directiva, a que en cumplimiento de sus obligaciones mantenga el orden en las sesiones, llamando, o sea, pidiéndole al legislador que haya faltado al orden a que regrese al mismo.

4. Derecho de reclamar quórum.

Cualquier legislador tiene el derecho de reclamar verbalmente al Presidente de la Cámara a la que pertenezca, la falta de quórum, para el efecto de que éste ordene a la Secretaría pasar lista. Este derecho de reclamar consiste en oponerse a que se realice alguna sesión sin el quórum legal; derecho que se encuentra previsto en el artículo 21, fracción XV.

Asimismo, se reitera este derecho en el artículo 106 al señalar que si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuere verdaderamente notoria bastará una simple declaración del Presidente de la Cámara para levantar la sesión; si la falta de quórum es dudosa, deberá procederse a pasar lista y si se comprueba la falta se levantará la sesión.

Este requisito de quórum como sabemos es indispensable para la celebración y la validez de las sesiones.

5. Petición de excitar a comisiones a que presenten dictamen.

Es una práctica parlamentaria, a falta de instrumento legal del legislador, el que los miembros de las Cámaras le soliciten al Presidente respectivo que cumpla con su obligación prevista en el artículo 21, fracción XVI, consistente en excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido 5 días después de aquél en que se les turne un asunto y si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra Comisión.

6. Derechos de presentar moción de reemplazo del Presidente por el Vicepresidente y de adhesión a la misma. Derechos de discutir y votar dicha moción.

El artículo 22 dispone que cuando el Presidente no observe las prescripciones del Reglamento que nos ocupa, podrá ser reemplazado por el Vicepresidente o por el que hiciere sus veces, para lo cual se requiere que

alguno de los miembros de la Cámara presente moción y que se adhieran a ella por lo menos dos de los miembros presentes, para ser sometida a discusión y votación nominal.

Este derecho de moción, para su eficacia requiere del ejercicio de otro derecho que es el de adherencia a la moción, que estriba en unirse dos miembros a la proposición de reemplazo del Presidente, es decir, sumarse o apoyar dicha moción, lo cual puede hacerse por escrito o en forma verbal.

Ejercitados los precitados derechos de moción y de adherencia a ésta, se pasa al Pleno para su discusión, misma etapa en la que 4 legisladores pueden ejercer el derecho de discutir, 2 de ellos a favor y los otros 2 en contra de la moción. Esta discusión versará acerca de si el Presidente de la Cámara respectiva ha incumplido o no las disposiciones del Reglamento, por lo que hace al proceso legislativo, entre otras causas.

Una vez concluida la moción de reemplazo del Presidente, se someterá a votación nominal, que es otro derecho de los legisladores, el cual ya se explicó anteriormente pero con respecto al proyecto de ley o decreto.

Los anteriores derechos de este numeral, si bien no forman parte directamente del proceso legislativo, sí pueden surgir en forma accidental y accesoria con motivo precisamente del proceso legislativo, cuando el Presidente de la Cámara respectiva al presidir las sesiones se aparte de las disposiciones que lo regulan.

Para el buen desarrollo del proceso legislativo, es conveniente y oportuno que se tenga conocimiento de estos instrumentos legales, accidentales y accesorios al proceso legislativo.

7. Derecho de iniciativa para la prórroga de la duración de las sesiones ordinarias.

En términos del artículo 28, las sesiones son ordinarias cuando se celebran durante los días hábiles de los períodos constitucionales, así como públicas y comenzarán por regla general a las 12 horas y durarán hasta 4 horas, pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en términos del Reglamento, podrán ser prorrogadas.

En esta disposición reglamentaria, se contiene el derecho de los legisladores de iniciar la aprobación de la prórroga de la duración de las sesiones ordinarias, con el objeto de continuar las sesiones por un tiempo determinado y se concluyan los asuntos del orden del día, entre ellas, los proyectos de ley y decretos; es decir, se prolonguen las sesiones ordinarias por más de 4 horas, pero con límite de tiempo.

8. La obligación de los miembros de las comisiones de abstenerse de votar y firmar dictamen, cuando tienen interés personal, así como avisar por escrito al Presidente de la cámara. Y el derecho correlativo de informar por cualquier legislador al Presidente de la Cámara, la existencia de ese conflicto de intereses.

El artículo 82 establece la obligación de los miembros de las comisiones, de abstenerse de votar y firmar el dictamen que deben elaborar al proyecto de ley o decreto de que se trate, cuando tengan interés personal. Este interés personal se actualiza cuando la materia del dictamen respectivo, pueda beneficiar de alguna manera a algún miembro de la comisión encargada de emitir dicho dictamen, ya sea de manera directa o indirecta. Lo que crea un conflicto de intereses, entre el interés personal y el interés general, razón por la que se obliga a los que tengan interés personal de abstenerse de votar y firmar el dictamen respectivo, así como de avisar por escrito al Presidente de la Cámara, para que sean sustituidos para el solo efecto del despacho del asunto.

Esta obligación tiene el correlativo derecho de los legisladores de poner en conocimiento del Presidente de la Cámara dicho conflicto de intereses, pues el cumplimiento de aquella no está supeditado a la voluntad del obligado.

9. Derecho de disentir del dictamen de una comisión y de presentar voto particular.

Las comisiones ordinarias dentro del proceso legislativo deben emitir un dictamen al proyecto de ley o decreto que le sea turnado, el cual deberá firmar la mayoría de los individuos que la integran. El legislador miembro de la comisión que no esté de acuerdo con el contenido del dictamen no tiene la obligación de firmarlo, sino el derecho de disentir del parecer de la mayoría y de presentar voto particular por escrito, según lo dispone el artículo 88.

10. Derecho de asistir, sin voto, a las sesiones de las comisiones a las que no pertenece, y exponer libremente en ellas su opinión respecto del asunto que se encuentra en estudio.

El artículo 92 establece que cualquier miembro de la Cámara respectiva, puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las Secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

El asistir un legislador a la sesión de una comisión de la que no forma parte, y en ella exponer libremente su opinión, constituye un derecho que contribuye al estudio, reflexión y debate para que el dictamen que se emita tenga la solidez argumentativa y jurídica requerida constitucional y legalmente.

11. Derecho de rectificar hechos.

Los miembros de la Cámara respectiva, aun y cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, tienen el derecho de pedir la palabra para rectificar hechos una vez que haya concluido el orador, cuyo ejercicio durará 5 minutos, según el artículo 102.

12. Obligación de no interrumpir en el uso de la palabra y el derecho correlativo de no ser interrumpido en la discusión.

El artículo 104 establece la prohibición de que ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra. Esta prohibición implica la erección de una obligación impuesta a los legisladores y consecuentemente del correlativo derecho del que discute a no ser interrumpido en su discurso, excepto en los 4 casos previstos en el artículo 105 y en el último contemplado en el artículo 104, que a continuación se mencionan:

- a) Cuando se trate de una moción de orden solicitada al Presidente, para ilustrar la discusión con la lectura de un documento;
- b) Cuando se infrinjan artículos del Reglamento, caso en el que se citará el artículo respectivo;
- c) Cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación;
- d) Cuando el orador se aparte del asunto a discusión;
- e) Cuando se trate de una explicación pertinente, en cuyo caso para que opere la interrupción del discurso sólo será permitida con permiso del Presidente y del orador.

Es conveniente diferenciar entre interrumpir y suspender la discusión. La obligación de no interrumpir y el derecho correlativo de no ser interrumpido los acabamos de abordar.

Respecto a la suspensión de la discusión, el artículo 109 del Reglamento señala las causas que la motivan, a saber:

- * Por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara;
- * Porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad;
- * Por graves desórdenes en la misma Cámara.
- * Por falta de quórum, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente.
- * Por proposición suspensiva que presente alguno o alguno de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe.

En el primer caso de suspensión es por disposición reglamentaria; el segundo, lo pueden impulsar los legisladores al ejercitar su derecho enlistado en este apartado con el número 1, relativo al derecho de preferencia de un proyecto de ley o decreto para su discusión; el tercer caso, también lo pueden impulsar los legisladores mediante el derecho de excitativa al orden; y en el cuarto caso, más que constituya un supuesto legal para suspender una discusión, se prevé un derecho que a continuación destacaremos.

13. Derecho de interrumpir el uso de la palabra o la discusión.

Del análisis de los artículos 104 y 105, se desprende que frente al derecho de discutir se encuentra el derecho de interrumpir que se actualiza cuando el orador en el ejercicio de aquel derecho le falta ilustrar su discusión y se requiere para ello leer un documento; cuando infrinja algún artículo del Reglamento, injurie a alguna persona o corporación y se aparte del asunto a discusión, en cuyos casos cualquier legislador tiene el derecho de interrumpir el discurso mediante la formulación de una moción de orden al Presidente de la Cámara.

El derecho de interrumpir se desarrolla también en el artículo 113, el cual dispone que cuando algún individuo de la Cámara quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la Cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los Secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador.

Asimismo, se desprende el derecho de cualquier legislador de interrumpir la discusión, cuando tenga que hacer una explicación pertinente, cuyo ejercicio está supeditado al permiso del Presidente de la Cámara y al del orador.

14. Derecho de formular proposición suspensiva de la discusión.

El artículo 109, causa quinta, establece el derecho de los legisladores de presentar proposición suspensiva, cuya eficacia depende de la autorización de la Cámara respectiva. Se establece el derecho pero no el supuesto legal para hacerlo.

Este tipo de proposición solamente se podrá presentar una vez en la discusión de un asunto, según el artículo 111.

El trámite de dicha moción suspensiva, según el artículo 110, es el que una vez presentada la proposición, el autor de la misma le dará lectura si la quiere fundar y se oír a algún impugnador si lo hubiere. Después se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, 3 individuos en pro y 3 en contra. Si la resolución de la Cámara es negativa, la propuesta se tendrá por desechada.

15. Derecho de solicitar que la comisión dictaminadora explique los fundamentos de su dictamen y lea constancias del expediente.

El artículo 108 del Reglamento, prevé que siempre que al inicio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario y después continuará el debate.

16. Derecho de votar que un proyecto de ley o decreto está lo suficientemente discutido en lo general.

Cuando se haya declarado por el Presidente de la mesa Directiva que un proyecto de ley o decreto está lo suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, según el artículo 117, lo que constituye un derecho de los legisladores. El mismo precepto señala que si es aprobada tal declaración, se procederá a discutir los artículos en particular.

Es importante mencionar que cuando no se hace uso de la palabra o derecho de discutir en contra de un dictamen, uno de los integrantes de la Comisión que lo emitió informará los motivos que se tuvieron para hacerlo en el sentido propuesto, hecho lo cual se procederá a la votación del dictamen, tal y como lo dispone el artículo 121.

Esto nos indica que el derecho de votar no siempre está condicionado a la discusión del mismo.

17. Derecho de votar cada artículo en particular de un proyecto de ley o decreto.

El artículo 118 establece que cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, si preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación; y en el segundo volverá el artículo a la Comisión.

En el primer caso, los legisladores ejercen el derecho de votar también cada artículo en lo particular de un proyecto de ley o decreto.

18. Derecho de formular voto particular de algún artículo o artículos de un proyecto de ley o decreto.

Cuando la Comisión dictaminadora desechó un proyecto en su totalidad, o en alguno de los artículos hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiere comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión, según lo dispone el artículo 119.

En este precepto se advierte que los legisladores, miembros de una

Comisión, que hayan disentido del dictamen de la mayoría de ese órgano, tienen el derecho de formular un voto particular respecto de algún artículo o artículos del proyecto de ley o decreto objeto del dictamen, cuya presentación está limitada a más tardar un día antes de que comience la discusión del mencionado dictamen.

19. Derecho a presentar por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

En la sesión que se haya votado en forma definitiva un proyecto de ley o decreto, se podrán presentar por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, de conformidad al artículo 124, el cual también señala que leída por primera vez una adición y los fundamentos expuestos por su autor, se preguntará si se admite o no a discusión; si se admite pasará a la Comisión respectiva, en caso contrario se tendrá por desechada.

20. Derecho de formular moción de que se presente alguno de los funcionarios a que se refiere el artículo 93, párrafo segundo, constitucional, en la sesión en la que se discuta un proyecto de ley o decreto relacionado con el ramo de alguno de ellos.

El artículo 93, párrafo segundo, constitucional, establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con dicho precepto constitucional, en su artículo 53 dispone que los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 constitucional, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia tomar parte en el debate.

La asistencia a las sesiones de los funcionarios mencionados, previo acuerdo de la Cámara, se encuentra impulsado este último por el derecho de los legisladores de presentar moción para que se presenten a informar

sobre su ramo cuando corresponde a la discusión que se llevará a cabo del proyecto de ley o decreto respectivo.

Este derecho de moción se encuentra previsto en el artículo 129 del Reglamento que nos ocupa, al disponer que cuando un Secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 del mismo Reglamento se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, **se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva**, en seguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes.

21. Derecho de preguntar al funcionario citado sobre la materia del proyecto de ley o decreto a debate.

El mismo artículo 129 del Reglamento dispone que tanto el que formuló la moción de comparecencia como el que pidiera la palabra, podrán preguntar al funcionario que acordó citar la Cámara sobre el asunto a debate.

Asimismo, el artículo 130 reitera este derecho de preguntar o interrogar a los funcionarios que hayan comparecido a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión, con la variante de que la comparecencia es por invitación del Poder Ejecutivo o a iniciativa propia.

22. Derecho de moción de que todo proyecto de ley que conste de más de 30 artículos, sea discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividiere su autor o las Comisiones dictaminadoras.

Se encuentra previsto este derecho en el artículo 132, al disponer que todos los proyectos de ley que consten de más de 30 artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, **a moción de uno o más de sus miembros**, pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté a debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta aprueba la petición.

23. Derecho de votar en un solo acto un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, si no han sido impugnados.

Este derecho se encuentra previsto en el artículo 134, al referir que también podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular,

siempre que no hayan sido impugnados. Y solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados, según el artículo 137.

24. Derechos de solicitar y de aprobar un proyecto de ley o decreto, con dispensa de trámites y sin el dictamen de la Comisión.

El artículo 143 del Reglamento establece que si la ley de que se trate hubiere sido aprobada con dispensa de trámites y aún sin el dictamen de la Comisión, entonces la que nombre el Presidente de la Cámara para ir a informar a la revisora, deberá ser presidida por el autor del proyecto que motivare ese incidente, si fuere algún miembro de la Cámara.

Esta disposición reglamentaria parte del supuesto de que algún miembro de cualquiera de las Cámaras, en su proyecto de ley y por los motivos que aduzca en el mismo, puede solicitar que se dispensen los trámites, aún sin el dictamen de la Comisión, para que se someta directamente a votación. Asimismo, dicho precepto establece el derecho de aprobar un proyecto de ley o decreto, sin que haya pasado por algún trámite ni cuente con el dictamen respectivo.

CONCLUSIONES

1. Los instrumentos jurídicos del parlamentario son bastantes y responden a la estructura compleja del proceso legislativo.
2. La compleja estructura del proceso legislativo impide la tramitación expedita y oportuna de las iniciativas de ley y decretos, a pesar del gran número de instrumentos jurídicos con los que cuentan los parlamentarios.
3. Los instrumentos jurídicos en la etapa de dictaminación son insuficientes e ineficaces para impulsar el proceso legislativo.
4. El proceso legislativo y los instrumentos jurídicos de los parlamentarios dentro del mismo, no corresponden ni responden a los cambios sociales que exigen solución a los apremiantes problemas y necesidades que surgen en el país y en el contexto internacional.