

Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación

Resumen Ejecutivo.

Los días 29 de agosto 3,5,10,12, y 17 de septiembre de 2002 se impartió el Módulo “Derecho Procesal Legislativo “ como parte del Diplomado en Derecho Parlamentario, Cuarta Generación, el módulo tuvo una duración de 15 horas

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

Diplomado en Derecho Parlamentario
IV Generación
Lic. Alfredo del Valle Espinosa.
Módulo VI Derecho Procesal Legislativo
Sesión del 29 de agosto de 2002
(Clase 1/6)

Alfredo Del Valle Espinosa es egresado de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, institución en la que obtuvo el título de licenciado en Derecho.

Actualmente se desempeña como Secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; se ha desempeñado como Consultor Parlamentario en diversas legislaturas de la misma Cámara de Diputados; también se dedica a la docencia en la Universidad Nacional Autónoma de México, en cuya Facultad de Derecho ha sido Profesor de las materias de Técnicas de la Investigación Jurídica y Metodología Jurídica, además de haber obtenido la definitividad como profesor de la materia de Derecho Económico en la Universidad Autónoma metropolitana, es profesor invitado en los diplomados de Teoría y Práctica Parlamentaria, Estudios Electorales y Teoría y Práctica de la Legislación Electoral del Distrito Federal.

- - -

Hoy vamos a tocar tres puntos: Las mociones del proceso y procedimiento legislativo y algunos principios del Derecho Parlamentario relacionados con el procedimiento legislativo. De manera muy general se trata de del procedimiento legislativo regulado a nivel federal y a las diferentes problemáticas que nos presenta el procedimiento legislativo.

Partimos de una distinción de proceso y procedimiento parlamentario; esta definición tiene como propósito ver que no hay que confundir el conjunto de actos que intervienen en la toma de decisiones, de las formas que se utilizan en cada uno de esos pasos, de tal manera, es importante considerar que mientras el proceso para efectos del Derecho Parlamentario debe ser visto desde el ángulo de su propia naturaleza, es decir, como parte de los procesos políticos, el proceso debe ser visto como conjunto de reglas que nos describen el camino que se sigue para llegar a tomar una decisión de carácter parlamentario y esto tiene mucha importancia, porque por una parte tenemos el problema de los rituales y por otro, el de la dinámica que nos lleva a la toma de una decisión parlamentaria.

No confundamos lo que es el Proceso Parlamentario y acoto, que estoy hablando de Proceso Parlamentario y no de Proceso Legislativo que es sólo una especie del Proceso Parlamentario. El proceso político está relacionado con la toma de decisiones políticas, una de las especies de estas decisiones políticas, las decisiones del Estado, las decisiones del poder público, en estas decisiones tenemos que ver aspectos que les rodean.

Las decisiones políticas y las decisiones de Estado, como parte de las decisiones políticas no se desarrollan ni se llevan a cabo exclusivamente, por la voluntad de los titulares de los poderes públicos, hay una dinámica social en la que participan diversos factores, lo llamarían los teóricos, los factores del poder.

Es importante ver que en realidad la decisión política y por tanto, la decisión parlamentaria, está internamente articulada con el juego de las fuerzas políticas y sociales que están interesadas en que se tome o en que no se tome una decisión política. Esa es realmente la esencia del Proceso Parlamentario.

Con posterioridad esta decisión será revestida de una formalidad, a través de un procedimiento creativo, asumirá la forma de ley o decreto, de resolución relacionada con el ejercicio del Gasto Público, de proposición con punto de acuerdo, que siendo aprobada se remite a los órganos que están relacionados con ella, pero su esencia estriba en todos aquellos aspectos de carácter social, económico, político que están influenciando la decisión, por eso el Proceso parlamentario no comienza cuando se presenta una iniciativa, la iniciativa puede ser consecuencia de un proceso de negociación, de entendimiento, de clarificación del problema, de diagnóstico y presentada la iniciativa se pueden generar otros procesos vinculados con la posición de si debe o no debe tomarse una decisión.

El proceso parlamentario como proceso político es un proceso de codecisiones entre los factores sociales y los entes públicos que asumen la decisión.

Piensen en la reforma indígena, la reforma constitucional. ¿De dónde surgió la demanda legislativa?, surgió de un proceso social, ubicado en una región del país y con posterioridad se tradujo en un conjunto de objetivos y de criterios que aspiraban a convertirse en norma constitucional, de un conflicto que originalmente fue tratado como asunto de seguridad nacional. Y surgió de un diálogo que llevó a ciertos acuerdos entre la representación del Ejecutivo y la representación de las fuerzas que se habían levantado en armas, pero el proceso de la discusión política comenzó desde allá.

Con posterioridad se generaron, frente a esta iniciativa, diferentes procesos, se alinearon fuerzas políticas, esto es realmente el proceso parlamentario. Otro ejemplo, a raíz de la presentación de las iniciativas en materia eléctrica, el Ejecutivo ha buscado, primero, convencer respecto de la solución del problema de la industria eléctrica nacional y en ese sentido ha entablado relaciones con los representantes de diferentes partidos políticos pero, por su parte, las dirigencias de los partidos políticos han entrado en comunicación.

Es importante ver que el proceso parlamentario pudiera encontrar alguna referencia de orden constitucional, pero varios de sus aspectos no están regulados por el Derecho.

Una de las partes de este proceso, en el caso de México, sí tiene una clara regulación constitucional. En nuestro caso y, a nivel federal, el proceso está considerado no sólo la actuación del órgano que constitucionalmente está facultado para emitir normas de carácter general, abstracto impersonal, sino también a otro sujeto del sistema constitucional, como es el Poder Ejecutivo.

Una característica de nuestro procedimiento parlamentario es que es un proceso de codecisión, no es una decisión exclusiva del Legislativo, es un proceso de codecisión también de la parte Ejecutiva.

Y si nos trasladamos al proceso de reforma constitucional tenemos que afirmar que es un proceso de codecisión entre el Congreso General y las legislaturas de los estados. No es un proceso unilateral del Poder Legislativo.

Podemos hacer una clasificación de procesos parlamentarios, como el que se sigue para formular una ley y que denominamos proceso legislativo, el que se refiere a la parte financiera del Estado, proceso presupuestal y a los otros procesos parlamentarios de control y de evaluación, en los que podemos encontrar la revisión de la Cuenta Pública, el juicio político, la declaración de procedencia, en los que intervienen distintos sujetos en la decisión parlamentaria.

Las dos principales funciones que desempeña el Legislativo son: la creación de normas jurídicas y la función de control o vigilancia del Gobierno del Estado.

A cada uno de estos procesos puede corresponder un determinado procedimiento parlamentario. Las normas relacionadas con la creación de leyes, están reguladas en nuestro sistema constitucional a nivel federal, en principio, en los artículos 71 y 72, ahí están las reglas generales del procedimiento parlamentario. Los procedimientos parlamentarios están regidos por determinados principios del derecho parlamentario.

Uno de los primeros es el que se refiere a que las Cámaras que van a tomar la decisión, deben haberse constituido de manera legal y estar facultados para tomar la decisión.

Son dos aspectos, la validez de la constitución del grupo y la autoridad o poder que tiene.

En un sistema constitucional democrático, en el que rigen los principios de la división de poderes, la competencia de cada órgano del poder público constituye el límite de su actuación, entendiendo que la garantía de legalidad se traduce en un principio rector del derecho público.

Son dos condiciones que no sólo tienen que ver con el procedimiento parlamentario sino que también se traducen en la validez de los actos que integran el procedimiento parlamentario.

Cuando se estudia una iniciativa, una de las preguntas que se hace es, ¿está facultado este órgano legislativo para emitir una ley de esta naturaleza? Porque si no lo está, tiene que desecharse esta iniciativa, en virtud de que el Congreso carece de atribuciones.

El grupo debe tener las facultades, pero también debe estar constituido de manera válida. Las normas que regulan la sesión constitutiva de ambas cámaras deben cumplirse, para que pueden funcionar válidamente.

Con la reforma constitucional de 1996 en materia electoral, la parte relacionada con la constitución del grupo fue confiada a un órgano administrativo, el Instituto Federal Electoral, y a uno de carácter jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, perdiendo las Cámaras la facultad de autocalificarse.

De tal manera que, cuando culmina el proceso electoral, lo que tenemos no es ya un presunto diputado, sino a un diputado electo, que todavía no entra en funciones, pero ya es diputado electo.

Todas estas normas tienen que observarse para que el grupo se constituya válidamente, si no las decisiones que tome carecerán de valor jurídico.

El asunto de las facultades que tiene es más complicado en nuestro sistema constitucional, porque la regla sobre la competencia está en el artículo 124 constitucional, establece que la Federación sólo puede legislar en lo que expresamente le esté confiriendo, lo que implica que la potestad originaria de legislar corresponde a los estados. Estamos remontándonos al principio de nuestra creación constitucional, con el paso del tiempo esta regla de distribución de las facultades legislativas va a ir siendo modificada, de manera que hoy tenemos un gran problema en lo que se refiere a las competencias, problema que se tiene que resolver, por la vía jurisdiccional, a través de la controversia entre poderes.

Tenemos que considerar también que la Constitución, en los artículos 117 y 118, estableció prohibiciones a los estados de la república, para determinadas materias.

El artículo 117 constitucional: “Los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado” La materia internacional, entonces, está reservada a la Federación.

Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. Consecuentemente, todo lo relacionado con el sistema monetario está reservado a la Federación.

“Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio”. Con las llamadas gabelas eliminadas durante el tiempo de la reforma, se posibilitó la expansión del comercio en el territorio nacional, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

Todo lo referente entonces a los aranceles, a la importación y exportación de mercancías también del ámbito federal.

Gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se efectúe por aduanas locales; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

Por otro lado las prohibiciones del 118 son en tanto no exista consentimiento del Congreso de la Unión para establecer derechos de tonelaje o sobre puertos, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, no tener ningún tipo de tropa permanente ni buques de guerra, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera? Por otro lado las facultades explícitas de la Federación que son derivadas del 124 se establecen en el 73 y otras disposiciones constitucionales. Tenemos también facultades implícitas, hay quien dice que no existen criterios encontrados.

También tiene la Federación prohibiciones, para garantizar la invasión en el campo tributario de otros entes del Estado. El artículo 115 constitucional dice que la Federación no podrá imponer gravámenes sobre aspectos, reservándose a los municipios, La prohibición puede servir para clarificar. En el ámbito de las garantías del individuo, en el caso de las cuestiones religiosas, en el artículo 130, se establece la prohibición de que el Estado dicte leyes para que exista un solo credo o para que no exista ninguno.

Hay asuntos prohibidos, facultades explícitas y facultades implícitas, pero también tenemos otro tipo de atribuciones que se han llamado facultades coexistentes, hay materias legislativas en que

actúa la Federación y los Estados, en materia penal, hay un derecho penal federal y hay un derecho penal local.

Antes, esta distinción entre lo federal y lo local era muy clara, se decía que los delitos federales están establecidos en la Constitución, y la ley señalaba cuáles eran considerados delitos federales, pero, ahora con la problemática sobre la seguridad pública en el país y sobre las diversas críticas relacionadas con la eficacia en el combate de determinados delitos, apareció esa llamada facultad de atracción de las cuestiones penales, y entonces ahí ya tenemos la dificultad de ver cuáles asuntos que antes pertenecían al orden común se federalizan.

Otro ejemplo de atribuciones coexistentes, es el caso de la salubridad. Tenemos una salubridad general reservada a la Federación pero, también una salubridad local que es competencia de cada uno de los Estados y del Distrito Federal.

En el caso de las atribuciones concurrentes la Federación y las entidades federativas legislan, pero corresponde a la Federación fijar las bases y distribuir la competencia, y entonces la Federación, dice, esto me toca a mí, el resto le toca a las entidades federativas, les toca a los municipios. Este caso muy especial.

Aquí se le deja al poder constituido que reparta competencia, tenemos el caso de la materia de salubridad general, que se reparte entre la Federación y los estados, en materia de educación, asentamientos humanos, ecología si una entidad federativa creara su ley tendría la necesidad de tomar en consideración las disposiciones constitucionales federales y la ley federal de la materia, para saber hasta donde llega su atribución legislativa.

Una nueva situación en materia de competencia que ha sido confundida como materia concurrente es el caso de aquellas materias en las que existe coordinación, es importante examinar que esta diferencia entre concurrencia y de coordinación en dos casos, seguridad pública y protección civil en ésta última existe la Ley de Protección Civil Federal, que se creó en la LVII Legislatura, y confundió coordinación con concurrencia.

Se trata de ver un problema en que de origen hay una facultad coexistente que requiere de una actuación coordinada de los niveles federal y local, esto implica que no es que la Federación regule a las entidades federativas su facultad, sino solamente establece los modos en que van a actuar ambas autoridades para enfrentar coordinadamente el asunto, como facultades coexistentes.

La Federación nace por la reunión de los estados, al menos es el concepto que se tiene de la Federación, el poder originario entonces está en los estados. El Distrito Federal se deriva de la Federación, de tal manera que en ese sentido se establece para el Distrito Federal una regla inversa a la del artículo 124 constitucional, es decir las autoridades sólo tiene las facultades que expresamente les confiere la Constitución, el resto pertenece originariamente a la Federación, y entonces tiene la Federación facultades originarias en materia del Distrito Federal, esta clasificación es necesaria para la validez de la decisión que tome el órgano colegiado que este investido de autoridad o poder para decidir, el legislador y quienes auxilian al legislador deben de analizar esta posibilidad.

Existe una discusión en relación a la competencia en materia de turismo, se dice por ejemplo que el turismo es competencia federal porque forma parte del comercio, y ciertamente es una

actividad comercial, y otros dicen; no, hay que diferenciar, porque si así fuera, todo lo relacionado con ciertos aspectos del comercio estaría en la Federación, pero no, la materia turística es una materia local, y esa es la discusión.

Necesitamos fundamentar que el órgano federal tiene una determinada competencia, si no la tiene, existen en nuestro sistema constitucional mecanismos para invalidar la decisión legislativa, el juicio de amparo contra leyes, es un mecanismo que esta creciendo en cuanto a su uso, además de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

No sólo el proceso y los procedimientos parlamentarios son actos de codecisión entre lo legislativo y el ejecutivo, sino también puede verse en este caso del proceso de codesición que intervenga a petición la parte judicial y entonces se convierte en proceso de codecisión entre los tres entes en que esta dividido el ejercicio del poder público.

Que sucede si el Presidente de una comisión no convoca a una reunión, se requiere un acuerdo mayoritario de los demás integrantes de la Mesa o de la Junta Directiva. En algunas leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios se señala que si tampoco la directiva hace la convocatoria, un número determinado de integrantes de esa comisión puede formular la convocatoria.

Deben tener siempre conocimiento los miembros del grupo, de qué se va a hablar o de qué asuntos se van a tratar. Por otra parte debe haber un quórum de asistencia, que a nivel federal es de 50 % más uno de los integrantes del órgano, una de las primeras cuestiones que se lleva a cabo al iniciarse una sesión es cuando el Presidente dice " Ruego a la secretaría haga del conocimiento de esta Presidencia, el resultado del cómputo de asistencia de los ciudadanos diputados" la secretaría informa y ahí se determina si hay o no hay quórum, una de las dificultades que suele suceder no es tanto en el Pleno, pero sí para las comisiones, que convocan a una reunión y no va la mayoría o no pueden reunirse y eso obliga a tratar fuera de reunión los asuntos de las comisiones. Para que se reúnan, se requiere que válidamente exista la mayoría, en el caso particular de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hay una disposición de su Reglamento que señala que en primera convocatoria se requiere que estén la mayoría de los integrantes, y en segunda convocatoria con los que estén presentes.

Esto es una solución para los trabajos en comisión, pero no puede ser para la función del Pleno, ahí sí es indispensable que exista el quórum constitucional.

El artículo 45 del Reglamento señala " Los individuos de las cámaras asistirán a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de éstas y tomarán asiento sin preferencia de lugar, y se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados.

Se considerará ausente de una sesión al miembro de la Cámara que no esté presente al pasarle lista, si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerarán como faltante. De igual manera se considerará ausente, en caso de falta de quórum, al pasarse la lista correspondiente". Hay una parte del Reglamento que señala que se puede pedir por parte de los miembros de la asamblea que se rectifique el quórum. Cuando se trata de votaciones nominales se considera como falta para las votaciones económicas se podría pensar que no están consideradas como ausentes.

La proposición sobre la que se tiene que decidir requiere que inicie con una propuesta, se encuentra en el Reglamento una disposición relativa a que ninguna iniciativa o proposición será discutida por el Pleno a menos que haya pasado a una comisión o se le haya dispensado esta condición y declararse de urgente u obvia resolución, para lo cual se exige una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes. Un ejemplo de un caso de obvia resolución se dio al inicio de esta legislatura, antes de que se integraran las comisiones, se discutía si se aumentaba o no su número, se presentó una iniciativa, no se podía enviar a comisiones porque no existían, resultaba obvio que tenía que decidirse por el Pleno.

Lo obvio tiene entonces una distinción con lo urgente, aunque a veces pueden entrar en la condición de ser obvio porque no existían, pero no necesariamente urgente. Porque por urgente se debe entender aquello que apremia, que es necesario tramitarlo puesto que si no se hace quizá la falta de decisión pudiese provocar algún problema debe haber una cuestión clara sobre la cual se tome la decisión.

Es adecuado hacer una distinción entre lo que llaman quórum de asistencia y quórum de votación, quórum es simplemente número de asistentes, número de votos, la Constitución para una sesión plenaria señala que requiere el cincuenta por ciento más uno de los integrantes del órgano y se establece en el Reglamento el número de votos requeridos para tomar decisiones, aunque hay disposiciones constitucionales.

Para la reforma constitucional, que señala una mayoría calificada, la regla es una mayoría absoluta de los presentes, por eso no necesariamente la mayoría absoluta de la votación coincide con la mayoría absoluta de la asistencia.

Por lo que se refiere a votaciones, la regla que prevalece actualmente, es la de contar con asistencia de cincuenta por ciento más uno de los integrantes para que haya quórum de asistencia.

¿Cuáles son las reglas esenciales del procedimiento parlamentario? 1.- que la decisión haya sido tomada por el plenario, constituido con la reunión del quórum de asistencia requerido, 2.- que habido oportunidad de todos los integrantes del grupo de discutir y tomar parte en la decisión, 3.- alcanzar el número mínimo de votos requeridos para que pueda tener fuerza obligatoria la resolución.

Eso ha sido una practica, pero debe recordarse esa regla esencial, en primer lugar la decisión final corresponde al Pleno, por lo tanto, el Pleno debe decidir trabajar con ese documento para poder discutir el asunto, aunque también puede decidir no trabajarlo, cuando decimos que la colectividad tiene que tener ante sí una cuestión clara que decidir, nos referimos sólo a los casos en los que por, disposición constitucional, el órgano legislativo debe tomar una resolución. ha incorporado asuntos que no incluyen una decisión y que forman parte de lo que se cono como la agenda política, que son cuestiones de orden nacional o de orden local, en la que los diputados o los senadores tienen interés en que se trate en la tribuna y que pueden constituir un modo informal de control público. Dentro del procedimiento parlamentario, nos estamos refiriendo a las proposiciones legislativas que son sobre leyes o decretos, y a las proposiciones no legislativas a que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Congreso, también llegan otros asuntos y es necesario distinguir entre los asuntos propiamente deliberativos, de los que se someterán a votación, de aquellos que no lo son, son prioritarios aquellos asuntos sobre los que debe tomar una decisión se incorporan al orden del día efemérides, o una serie de temas más, que resultan

trascendentes , pero que si examinamos con detalle, no se ajustan a las reglas del procedimiento parlamentario.

Sin embargo, no existe como en otras reglamentaciones, una regulación diferenciada, para los asuntos que son de mero debate, sin que se tome determinación o para los asuntos que son de decisión, se siguen las reglas del artículo 72 constitucional en lo que es aplicable y las reglas del Reglamento sobre las discusiones, aunque no necesariamente se requiere esa forma.

De ahí en la Ley Orgánica se haya dispuesto que la Mesa Directiva podrá adoptar decisiones relacionadas con la forma del debate.

Para aclarar esta situación, se debe remitir a la polémica que se sostuvo entre Bernardo Bátiz y Paoli Bolio, en relación a esa facultad, es importante para conocimiento de la Ley Orgánica, que lean con todo detalle el Diario de los Debates del 22 de junio de 1999, en donde Paoli Bolio se refería a esos debates que no son los que se refieren a decisiones parlamentarias, sino que tiene que ver con lo político, que no se tiene por que ajustar a las reglas del debate de leyes, decretos o proposiciones legislativas.

Otro elemento, es que no sólo basta que los miembros del grupo tengan una proposición clara que debatir, sino que es indispensable también que los miembros del grupo estén informados respecto de la decisión que van a tomar.

De ahí la importancia que tiene la difusión de los documentos parlamentarios, que es una condición que estén informados del asunto que van a decidir, si no se pide la validez de la decisión, es además necesario garantizar la igualdad de oportunidades para discutir y deliberar el asunto, nuestro sistema y nuestra reglamentación parlamentaria dan a todos los legisladores igualdad de derechos.

Respecto a la igualdad de derechos, hay una diferencia, que los miembros de las comisiones pueden intervenir más de una ocasión en la discusión y esto resulta lógico, porque fueron las encargadas de formular el dictamen. Es también necesario que todos concurren, en la reglamentación se señalan dos formas, una el derecho que tiene todos los diputados de concurrir a los asuntos de las comisiones a las que no pertenecen, pueden ir y discutir, lo que no pueden hacer es decidir.

Una primera instancia para participar es la propia comisión, si se les prohibiese participar o se les negase la oportunidad, entonces se tendría que considerar que no se está respetando la regla de que todos tiene la misma oportunidad, lo que cambia en algunas reglamentaciones, es que el tiempo que tendrán para poder participar es en proporción a la fuerza que tiene su grupo o bloque parlamentario. El que tenga el treinta por ciento de la representación, equivale al treinta por ciento del tiempo, como punto de referencia la Constitución, y recurriendo al origen de la representación, a los derechos políticos y las garantías, en la igualdad de los ciudadanos no hay jerarquías, y tampoco entre los representantes, para efectos jurídicos de decidir. De ahí la regla de un ciudadano un voto, un representante un voto, no se trata de un voto ponderado para decidir las iniciativas de ley o decreto, es el principio de igualdad.

Se requiere de una votación, de una manifestación clara de voluntad, y esa manifestación se llama voto, tratándose de las decisiones parlamentarias hay distintas formas que asume el voto; nominal, económico o por cédula lo que de cualquier forma es manifestación de la voluntad. Es

el tomar después de la deliberación una decisión de un si o un no, de un pro o un contra, consecuentemente la abstención no es un voto, quiere decir que no manifestó su voluntad, es tanto como estar ausente, formalmente, aunque un acuerdo parlamentario estableció que podría computarse.

El reglamento dice que no hay abstenciones, porque establece la obligación de votar, así como establece la obligación de estar presente, en otros congresos como el de Yucatán, su reglamentación señala una fórmula de que se agrega a la favorable, afirmativa ficta.

Esos son los problemas que debemos considerar en lo que se refiere a las votaciones, el establecimiento de la afirmativa ficta o de la negativa ficta son necesarias para salvar la legitimidad de la votación, porque si no, estaría cuestionado el quórum de asistencia, en ese sentido, si no contaran las abstenciones, pareciera que están ausentes los legisladores y entonces habría que revisar el quórum de votación, debemos partir de una premisa, hay la obligación de los legisladores de asistir es su responsabilidad jurídica, y política.

No debe admitirse fraude, trampa o engaño en relación a los actos jurídicos que se pueden presentar, como los vicios de voluntad, ocasionan que nulifiquen la libertad de decidir. Por ejemplo, un caso hipotético, el que un grupo de legisladores fueren amenazados por las Fuerzas Armadas, para que tomen una decisión, ahí aparentemente haya voluntad, pero no es así, lo que hay es coacción, o bien también se puede hacer a través de un engaño.

Todos estos aspectos todavía no están suficientemente desarrollados, pero pueden afectar la voluntad del que toma la decisión.

La línea que da el partido no es más que una forma de orientar las decisiones, por ahí se toma la decisión por conveniencia, pero no por el ejercicio de la violencia o de la fuerza, que eso es lo que nulifica la libertad, cuando hay línea, hay elección, se asume la consecuencia.

Finalmente las decisiones no pueden contravenir las leyes, normas y decisiones de una autoridad superior, el Poder Legislativo es un poder constituido, y como tal está supeditado al principio de la supremacía constitucional y al orden de jerarquía que se establece de los distintos ordenamientos.

En relación a los Tratados Internacionales, que por mucho años el criterio de la Corte fue que estaban al mismo nivel jerárquico que las leyes federales, la nueva interpretación es que los tratados internacionales son norma superior, respecto de las leyes que expide el Congreso.

Conforme a nuestro sistema de ratificación de los tratados, no se requiere de un acto de aplicación del tratado, aún cuando la ley no diga que se debe al tratado, porque forma parte del orden jurídico nacional y se puede presentar el caso de que ley contraría un tratado, en cuyo supuesto tendrá que buscarse el mecanismo para hacer prevalecer el tratado frente a la ley.

Cuando se elaboran nuestras leyes, no solamente tenemos que atender a la Constitución, tenemos que atender al tratado que se ha suscrito, en el caso del Libre Comercio, establece mecanismos para que los signantes pudieran oponerse a una medida legislativa que sea contraria a un Tratado.

**Diplomado en Derecho Parlamentario
IV Generación
Lic. Alfredo del Valle Espinosa.
Sesión del 3 de septiembre de 2002
(Clase 2/6)**

El primer asunto que tenemos que analizar se refiere a la iniciativa. Utilizando el término iniciativa en forma genérica, cuando nosotros nos preguntamos acerca de la iniciativa, estamos pensando en una facultad que está atribuida a un sujeto con el objeto de activar el procedimiento parlamentario correspondiente.

Si lo vemos como concepto general, la iniciativa tiene la naturaleza de una proposición de carácter legislativo. Porque el contenido de la proposición es una ley o un decreto conteniendo adiciones, modificaciones o supresiones en el orden jurídico.

En el Reglamento hay proposiciones de carácter no legislativo y que se referirán a otro tipo de asuntos, que pueden ser cuestiones internas de las Cámaras o pueden ser asuntos de orden político que asumen la forma de un acuerdo, que se comunica a los órganos administrativos correspondientes.

Si lo vemos desde otro ángulo, la iniciativa es una facultad que se le ha otorgado a un sujeto para activar el procedimiento parlamentario correspondiente. Nos vamos a referir, para poder analizar el procedimiento, en primer lugar a las proposiciones de carácter legislativo y luego vamos a hablar de otro tipo de proposiciones.

Tenemos a la iniciativa de ley o decreto como señala el artículo 71 constitucional. En primer lugar tenemos que precisar los sujetos facultados para presentar este tipo de iniciativas, las de carácter legislativo que se refieren a leyes o decretos que tienen también carácter legislativo, como podremos examinar con posterioridad.

Dice el 71: "El derecho de iniciar leyes corresponde a: Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión y legislaturas de los Estados". A tal disposición, tendríamos que agregar lo que señala el artículo 122 constitucional, por lo que se refiere al derecho de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de iniciar leyes.

Preciera que el asunto resulta sencillo, pero se nos presenta una serie de cuestionamientos, cuando el artículo 71 dice "Presidente de la República", no se está refiriendo a los órganos auxiliares del Ejecutivo, se está refiriendo al titular del Poder. Por consecuencia, un secretario de despacho o un jefe de departamento no puede iniciar – como sí sucede en otros sistemas- el procedimiento legislativo.

La siguiente cuestión es la referida a diputados y senadores y no tenemos ninguna problemática de identificar los sujetos pero luego señala en el segundo párrafo del artículo 71 "Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión".

Tenemos que aclarar a qué se está refiriendo como diputaciones de los Estados, porque arriba dice: "legislaturas de los estados", ¿son sinónimos legislaturas y diputaciones de los estados?.

Eran los diputados que pertenecían o provenían de un estado. Pero era la forma que asumía antiguamente la organización de la Gran Comisión.

Veán ustedes en el Reglamento, cómo esta integrada la Gran Comisión. Esta disposición viene de la Constitución de 1857, cuando tuvo que eliminarse al Senado y, para garantizar un equilibrio entre lo federal y la representación popular, se crearon las llamadas diputaciones de los estados y era una especie de Senado al interior del Congreso General.

El artículo 72 del Reglamento Interior dice: "La Gran Comisión se compondrá, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada estado y cada territorio, y otro por el Distrito Federal", y luego habla de los senadores diciendo cómo se designan. Cada diputación se refiere al conjunto de los diputados de una sola entidad federativa son diputados federales provenientes del mismo estado.

La cuestión que nosotros tendríamos que despejar es, si esta disposición constitucional sigue o no siendo aplicable.

Las legislaturas de los estados, como órganos colegiados, implican que tengan un acuerdo mayoritario en términos de su legislación para presentar la proposición, nuestra legislación no regula qué características debe cumplir una iniciativa proveniente de las legislaturas de los estados.

Pero atendiendo a diversas disposiciones tendremos que decir qué la iniciativa, cuando menos, debe cumplir las siguientes características:

Debe ser presentada ante el órgano legislativo competente.
Debe ser firmada por el sujeto que está facultado para presentarla

Si se presenta una iniciativa por el Presidente de la República, acompañándose del oficio del Director de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, donde dice <<que para los efectos constitucionales correspondientes remite la iniciativa con proyecto de tal... presenta a la consideración de tal Cámara el Presidente de la República>> y no viene firmada por el Presidente de la República, carece de un requisito esencial que es que provenga del sujeto facultado.

Igual pasa con los senadores y con los diputados, a veces presentan su iniciativa, pero no viene firmada. Necesitamos recabar ese requisito para que adquiera el carácter de iniciativa. Signada por el sujeto facultado y presentada ante el órgano legislativo correspondiente. Tenemos entonces aquí una facultad y es la de las legislaturas de los estados ¿Quién las debe firmar?, Dependiendo de si se le da el tratamiento de una iniciativa local o le dan el tratamiento de una proposición en lo económico es que nosotros podemos ver en su Ley Orgánica quién debe firmarla. Hay ocasiones en que si le dan el tratamiento de iniciativa firmada por el Presidente y por el Secretario. Y si le dan el tratamiento de proposición económica, sólo por los Secretarios, según lo que señala la Ley Orgánica del Congreso.

Hay legislaturas que mandan su iniciativa acompañada de un oficio firmado por el Oficial Mayor del Congreso del Estado, la iniciativa debe venir firmada, como acuerdo, por los diputados facultados para tal efecto.

La comunicación puede ser suscrita quizá por el Oficial Mayor. La iniciativa debe constar con texto por separado y venir debidamente firmada, igual se aplicará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fíjense que yo no utilicé aquí como requisito que se presente por escrito. Para nosotros resulta natural, dije venir firmada, porque se ha dado el caso de legisladores que suben a tribuna, plantean su iniciativa, la transcribe el registro parlamentario, es decir la presenta de modo oral, y después la firma.

La costumbre ha sido, que la mayoría la presenta por escrito, tendrá que presentarse en el idioma oficial, es decir, en español además tenemos el problema de a quién se dirige, quién decide a dónde debe de ir.

La legislatura decide a quién mandar. El diputado o el presidente de la República decide a cuál de las cámaras mandarla; si vemos el artículo 72 constitucional dice: inciso h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras". Y luego señala: "...con excepción los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados".

De aquí que si los senadores pueden presentar iniciativas en la Cámara de Diputados. Ya que todas las que versen sobre cuestiones de carácter tributario o sobre tropas, tendrán que iniciarse en la Cámara de Diputados.

No hay que confundir que el senador pudiera venir aquí y presentarla en sesión porque cada quien tiene su cámara el procedimiento se sigue en su cámara, presenta la iniciativa y el presidente dicta el acuerdo de que se comunique a la colegisladora y entonces el texto de la iniciativa llega acompañado de la comunicación de la mesa directiva del Senado, diciendo que en sesión de tal fecha el senador fulano de tal presentó tal iniciativa relacionada con una ley tributaria o con asuntos que versan sobre reclutamiento de tropas.

No toda la materia presupuestal y tributaria puede estar a disposición de los sujetos que tienen derecho de iniciativa, porque la propia Constitución señala, como facultad exclusiva del Presidente de la República, la de iniciar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No confundamos la Ley de Ingresos con las leyes fiscales. La Ley de Ingresos es la estimación de las fuentes de financiamiento que han sido autorizadas por el Congreso, contiene el listado de las contribuciones y demás fuentes de financiamiento que van a ser utilizadas durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Por consecuencia, hace referencia también al endeudamiento que se autoriza para financiar el presupuesto. Todo cobro, sujeto al principio de anualidad, requiere que cada año se ratifique por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en tanto que las leyes fiscales regulan al hecho que se va a convertir en materia de la contribución y regulan los procedimientos que se siguen para hacer los cálculos y para cobrarlos.

La que está reservada al Ejecutivo es la Ley de Ingresos y también el Presupuesto de Egresos. No hay entonces derecho de iniciativa ni de diputados ni de senadores ni de legislaturas de los estados, ni de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Tampoco le corresponde al Secretario de Hacienda hacer proposiciones relacionadas con el presupuesto, una vez que este presupuesto ha sido ya aprobado. Esto lo analizaremos con posterioridad.

— — —
También tenemos ahora que ver el límite que la propia Constitución señala para el Presidente y los demás poderes, en cuanto a que es facultad exclusiva de los senadores y de los diputados, lo relativo a su ley orgánica.

Lo que está en cuestión es, hasta dónde abarca lo relacionado con la Ley Orgánica, dice el artículo 70: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”, el artículo 70 es producto de la reforma constitucional de 1976 que inició López Portillo.

El artículo 72 dice: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

¿Deben los debates ser materia de regulación de la Ley Orgánica?, una cuestión es la regulación del régimen interior, como se le denomina al Reglamento, y otra los procedimientos. ¿O corresponde el mismo nivel jerárquico? ¿Qué debe contener?.

Vean la Ley Orgánica vigente, artículo 3º, párrafo uno: “El Congreso y las Cámaras que lo componen, tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales”.

Nosotros conocemos, para el debate “Acuerdos Parlamentarios”, que se refieren a tiempos, que se refieren a normas de discusión. Sin embargo dice el artículo 72 que “...se observará el Reglamento de debates...”

No existía, sino hasta mil novecientos setenta y tantos, la Ley Orgánica del Congreso. Lo que existía es lo que conocemos como: “Reglamento para el Gobierno Interior...”, donde se regulaba la organización, pero con una tradición que yo creo que no se examinó con bastante detenimiento por los constituyentes de 16-17. Tuvieron a la vista y ustedes pueden compararlo en los debates del constituyente del 57 y en el de 17, tuvieron a la vista el modelo de un Congreso unicameral. Y cuando se restableció el Senado, no cambiaron las demás reglas.

Y se puede notar en las normas que regulan el funcionamiento del Congreso y las relacionadas en parte con el procedimiento, que se siguen trayendo formas como si se tratase de una sola Cámara, como el caso particular de las diputaciones de los estados, como si fuera una sola Cámara.

Se ha discutido entonces si cada una debe de expedir su Reglamento de debates; si cada una debe de expedir su reglamento de cómo procesar dictámenes, por ejemplo.

La Ley anterior a ésta, señalaba que cada Cámara iba a expedir su Reglamento y la cambiaron. No hay suficiente claridad de cuáles fueron los motivos para cambiar esta regla de que cada Cámara tuviera su Reglamento. Y volvimos a un solo Reglamento. ¿Reglamento de qué? Tendría que ser Reglamento, ahora, de la Ley Orgánica. Porque si vamos al orden que señala el artículo 3° de la Ley Orgánica, es como si tuviera la facultad reglamentaria que tiene el Presidente de la República en el 89, pero sólo para efectos de su régimen interior.

Por lo que se refiere a la competencia que tiene el Congreso para legislar en materia del Distrito Federal que señala el artículo 122 constitucional en el Apartado A) Fracción Primera, tendríamos entonces que llegar a la conclusión de que la Asamblea Legislativa del D. F. no tiene derecho de iniciar reformas constitucionales.

Para desentrañar esta cuestión necesitamos ir a los debates de 1996 de la Reforma Política, para saber lo que el Legislador nos quiso señalar, si lo que él quería es que en todas las materias que quedaban en el ámbito de la competencia del Congreso General, la Asamblea tendría derecho de iniciativa ó por materias se refería tanto a la Legislación Secundaria, como a las disposiciones constitucionales.

Hay quienes sostienen que solamente se refiere a esta Fracción Primera del Apartado, A) a Legislación Secundaria, Estatuto de Gobierno, Legislación sobre Seguridad Pública y hay quienes dicen que también comprende a la Reforma Constitucional.

Tendríamos que agregar en este sentido un elemento más para terminar esta parte relacionada con las iniciativas, el asunto de la llamada Iniciativa Popular. No está expresamente señalado en nuestra Constitución, pero no podemos olvidar que hay una disposición Constitucional que otorga a los ciudadanos el derecho de petición, el Artículo 8° Constitucional que señala que todo ciudadano tiene derecho de formular peticiones a las autoridades, por lo tanto lo puede hacer a las Cámaras, puede presentar una petición en el sentido de que se haga alguna reforma o se cree alguna ley y puede presentar el texto que está sugiriendo para esto, pero no tiene derecho de iniciativa.

Para estos casos el Reglamento nos indica lo siguiente: Artículo 61: "Toda petición de particulares, corporaciones y autoridades que no tengan derecho de iniciativa se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

En primer lugar lo que van a dictaminar es la conveniencia de considerarla como iniciativa, el acuerdo que tomase la Comisión correspondiente le daría el carácter de iniciativa y se iniciara de esta manera el procedimiento.

Es costumbre, que alguna Comisión trabaje en la formulación de una iniciativa y quer luego presente un proyecto diciendo: Iniciativa de la Comisión tal, las Comisiones no tienen derecho de iniciativa, lo tienen sus integrantes y por lo tanto en el Orden del Día se dice: Proposición o Iniciativa presentada por diputados integrantes de tal Comisión, no dice Presentada por la Comisión tal, sino por diputados integrantes de tal Comisión

y debe venir firmada y aunque sean los pertenecientes a esta Comisión, la iniciativa es de los diputados, las Comisiones no tienen derecho de iniciativa.

Ahora nos referiremos al turno de las iniciativas, aunque no solamente existe turno de las iniciativas. El turno es una determinación de trámite, que toma un órgano de dirección de la Cámara para que, el asunto con el que se da cuenta al pleno, pase a una de las Comisiones a fin de que se encarguen de procesarlo en términos de la Ley y del Reglamento.

Esta facultad compete a la Presidencia de la Mesa Directiva, según el Artículo 23 párrafo 1, inciso f) de la propia Ley Orgánica.

Sin embargo, debe tomarse en consideración lo que señala el artículo 39 en su párrafo 3, de la misma Ley Orgánica:

“Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional...” Y luego señala: “...y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.

Tenemos que partir en primer término de la consideración de las llamadas comisiones ordinarias que señala el párrafo segundo del artículo 39 que son las comisiones de dictamen legislativo, no es el caso de las comisiones especiales que no son de dictamen legislativo.

Anteriormente cuando se enviaba a comisiones unidas, se tenía que cumplir con la condición de que hubiera quórum y el quórum no se forma por la mayoría de los integrantes de ambas comisiones, sino que, al igual que sucede con la Cámara de Diputados y la de Senadores, cuando se reúnen en Congreso General, se requiere que haya quórum en cada una de las comisiones.

Este es uno de los primeros problemas, el otro es el que se refiere a las resoluciones, aquí el quórum de cada comisión es que sea el 50 por ciento más uno, para que funcione cada comisión. Esa es una de las dificultades que tiene reunirse en comisiones unidas.

En la práctica se ponen de acuerdo, una comisión prepara el proyecto, recibe todas las observaciones y lo remite a la otra comisión y finalmente, ya que están de acuerdo, lo firman de conformidad con el requisito que establece el reglamento de mayoría de firmas de cada una.

El otro problema que se nos presenta es el de turno con opinión y esta es una cuestión que se debe resolver en la práctica, en cuanto al tiempo que debe producirse la opinión. Y tampoco se clarifica si debe esperar la comisión dictaminadora a que surja la opinión.

En la práctica se tienen que poner de acuerdo; ahora, si es con opinión, muchas veces se presenta esta dificultad: una comisión opina, manda la opinión a la Mesa y luego la Mesa tiene que regresarla a la comisión correspondiente.

La comunicación debiera ser directa, con copia para la Mesa Directiva, que es la que está viendo que se están siguiendo los trámites.

No requiere de returnarse, de que vuelva la opinión y luego la opinión se turne, si no, tendríamos que esperar a que hubiera pleno para que se turnara y la opinión es a la comisión. Este es el otro problema que se presenta en lo que se refiere al trabajo en conjunto.

Existe la posibilidad de que se cambie de turno, de que se retorne. Hay comisiones que estiman que el asunto no es de su competencia y dirigen una comunicación a la Mesa en ese sentido y sugieren que se vaya a la comisión equis o a la que considere la Mesa, también se puede presentar otra situación, de ampliar el turno.

Otro supuesto es que en el tiempo que concede el Reglamento no se haga el dictamen y que la Secretaría pida el expediente para que se aplique la regla de enviar la iniciativa a otra Comisión; por ejemplo, en la legislatura pasada se envió una iniciativa a la Comisión de Seguridad Social y a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

La Comisión de Trabajo y Previsión Social no intervenía, se solicitó que se dictaminara y no intervenía; se hicieron los requerimientos correspondientes en términos de reglamento y no intervino; se le señaló tiempo con apercibimiento de que si en ese tiempo no dictaminaba, se iba a cambiar de turno y no dictaminó.

Finalmente la Presidencia dijo: "Dictamínese exclusivamente por la Comisión de Seguridad Social". Entonces, modificó el turno a través de este procedimiento.

Otra dificultad que se ha presentado recurrentemente es cuando el turno se presenta a más de una comisión, de tal suerte que no se señala específicamente en el turno la voluntad del Presidente de la Mesa, en el sentido de que sea trabajo de comisiones unidas, sino solamente se especifica a tales y cuales comisiones".

Hay una iniciativa que fue turnada a cuatro comisiones, sin especificar que sea a comisiones unidas. La interpretación que se ha dado en las comisiones es que en primer lugar no dice comisiones unidas, por lo tanto no pueden trabajar unidas y porque tampoco se puede imaginar una reunión de 120 legisladores de diferentes comisiones discutiendo una sola iniciativa.

Sin embargo, tampoco queda muy claro si hay una comisión que debe iniciar su propio trámite para después irlo pasando, o las cuatro comisiones deben iniciar su trámite y después intercambiárselo, lo primero que debemos pensar es que hay un principio de unicidad de dictamen, no puede haber más de un dictamen sobre una iniciativa; en la práctica entonces tendrán que encontrar el método para procesarlo.

Así como sucede cuando se dicta el turno a comisiones unidas, que no puedan reunirse y una comisión se encarga en primer término de hacer el proyecto y remitirlo a la otra comisión, hacer los ajustes y finalmente cada comisión aprobarlo.

O integrar una subcomisión entre las comisiones que haga el proyecto común, que reciba todas las propuestas y que finalmente se someta a la consideración en distintas reuniones o en una sola de cada una de las comisiones.

Como no hay una especificación, desde mi punto de vista, puede adoptarse la forma que solucione el problema, ya sea una reunión conjunta o una reunión por separado; pero lo que sí resulta importante es allegarse las opiniones de todas las comisiones que están implicadas en el asunto, para que después un proyecto no obtenga resistencias por no haber participado miembros de las otras comisiones.

El método debe ir con la idea de la inicidad del dictamen. Un dictamen puede abordar problemas penales, problemas administrativos, problemas de otro orden, como puede ser el constitucional; entonces debe verse integralmente el asunto. Por eso es necesario encontrar un método en el que tengamos la opinión de las diferentes comisiones, para poder formular un solo dictamen; pero la técnica de que cada comisión se aboque a lo propio, rompe con el criterio de unicidad; porque es un sistema.

Si están como comisiones de dictamen tienen que verlo entre todas, reuniéndose en conjunto o por separado o formando una subcomisión; esa es una cuestión que debe resolverse, para garantizar que todas las comisiones estén en posibilidades de contribuir al dictamen en el campo de su competencia.

¿Qué significa la expresión Unidas? Que trabajan en conjunto para evitar esa dificultad de que no se puedan reunir, ya no se diga Unidas, sino simplemente a tales comisiones. Para dejar que la forma en que trabajen sea definida por las comisiones y no obliga a que haya una reunión conjunta que es lo que quiere decir Comisiones Unidas.

Será necesaria una reglamentación puntual para el trabajo de las comisiones, o dejarles abiertos esquemas de posibilidades de arreglos; soy de la idea de que una iniciativa puede despertar el interés de varias comisiones y contener temas relacionados con varias comisiones, la Ley Orgánica planteó, “tu no vas a dictaminar, pero sí vas a tener derecho de opinar”, para eso se generó la opinión de las comisiones, con ese propósito se hizo, pero hay comisiones que quieren participar en el dictamen, yo creo que debe buscarse una medida racional que no imposibilite el acuerdo, porque a mayor número de comisiones, mayor dificultad para encontrar el acuerdo y para reunir las condiciones que establece el reglamento.

No se puede decir que no se tuvo oportunidad de participar, porque, incluso, aunque no se le mande a una comisión, por reglamento todo diputado tiene derecho de ir a la Comisión y manifestar su opinión, no tienen derecho de votar, ahora que lo quieren hacer como comisión, también envíen su opinión, no es necesario que se les pida.

Otra cuestión que aparece cuando se turna a varias comisiones, es que la que aparece nombrada en primer término, se le llama “Comisión Dictaminadora” y las demás asuman que son opinadoras únicamente, es algo que con frecuencia se oye y se practica.

Aún cuando la primera de las comisiones asuma que es la directora de todo el asunto, fue turnada para el dictamen de las comisiones, no de una sola, por lo tanto, debe cumplirse con la condición de que todas suscriban el dictamen, eso es una forma, es un entendimiento, que no necesariamente surge del turno.

¿Cuál es la tarea que tienen las comisiones cuando se les turna la iniciativa de ley o decreto? Fundamentalmente examinar el asunto y ponerlo en estado de resolución,

por eso son órganos instructores y el inicio de los consensos para resolver la proposición legislativa que se ha formulado debe presentar el asunto que se va a sujetar a discusión y votación, esto implica la formulación del dictamen que es el examen del fondo y forma de la proposición. Examinamos el fondo, el problema social, económico, político, histórico que se va a resolver y ésta es una cuestión de política legislativa. Valoramos el problema, percibimos cómo está y adoptamos una decisión que va a revestir una determinada formalidad y la formalidad en ese sentido es la técnica legislativa que se sigue para formular el dictamen y el proyecto de decreto.

Es importante que partamos de la premisa de que el examen del problema de fondo requiere de información, que es consustancial a la tarea de dictaminar, allegarse información.

De ahí que las comisiones tengan la facultad de dirigirse a las dependencias del Ejecutivo para pedir información relacionada con el asunto que están dictaminando.

El Ejecutivo debe saber, porque él es el que aplica las políticas públicas, infórmame cómo está la situación de la política de salud en este terreno, cuáles son los resultados del programa, cuáles son las dificultades, por qué esta norma se tiene que cambiar.

Esta necesidad de información posibilita los llamados foros o consultas, el fondo requiere de dos exámenes: Uno es el examen correspondiente a la ciencia que tiene que ver con el problema, economía, política; y el otro, es el examen de constitucionalidad, porque tiene que examinarse si el órgano que va a resolver, es en este caso el Congreso General, es competente.

Y segundo, si la solución que se formula no va en contra de la Constitución, en este sentido analizan con detalle, y esto se da en los debates, los pros y los contras, no tienen que ver muchas veces con lo jurídico, tienen que ver con la medida que se va a adoptar, porque este es el fondo de la decisión legislativa.

Puede ser que tenga defectos la solución, pero que no estén en desacuerdo respecto de la solución, que no esté adecuadamente formulada la propuesta normativa, pero que el fondo de la propuesta sea compartida por todos.

Esta parte es substancial, porque es la que destraba los problemas de entendimiento y es sobre la que versa la esencia del dictamen.

Bien, por lo que respecta a la forma de la proposición, vean en el reglamento lo que dice el artículo 87, "Toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia", luego señala al final, "todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

Nos estamos refiriendo a la presentación, deberá, dice contener una parte en la que se expresen las razones en que se funde. Esto es, las consideraciones que haga la comisión respecto de la iniciativa y respecto de la decisión que toma sobre la iniciativa, puede ser desechada, puede aprobarla en sus términos, puede ser modificada, adicionarla y finalmente, sugerir la aprobación con los cambios que le ha hecho.

Lo que es importante, es que en el propio dictamen se reflejen las razones de por qué le hace cambios o por qué le hace adiciones.

Hay ocasiones en que llega una iniciativa con una determinada intención y se advierte que por ahí no va el problema y se modifica, terminando con una cara distinta a la que tuvo inicialmente. Pero eso es parte de la facultad que se tiene de examinar.

El otro elemento que tiene aquí señalado, es el artículo 88 que dice: "Para que haya dictamen de comisión, deberá este presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito".

Nos indica el artículo que para que haya dictamen se requiere la firma positiva de la mayoría de los integrantes de la Comisión.

Ya tenemos 3 condiciones. Una, que haya una parte expositiva, dos que concluya con proposiciones claras y sencillas, que se sujeten a votación, en este caso el proyecto de ley o decreto; y tres, que tenga la firma favorable de los integrantes de la Comisión.

Estos requisitos los debe cumplir para presentarse como dictamen. Si no alcanza esa mayoría no es dictamen, si no concluye con las proposiciones claras y sencillas que deban sujetarse a votación no es dictamen, pero también puede presentarse que no comprenda todos los aspectos que sean convenientes para explicar las modificaciones o cambios a las iniciativas originales.

Esto sí es importante y se puede salvar en la propia discusión, diciendo: "La Comisión cuando fundamentó el dictamen estimó este cambio, por estas o aquellas razones". Creyó conveniente quitarle la palabra fundamentales por básicos, por ejemplo, y explicar por qué ha hecho un cambio terminológico en el proyecto, ahí se puede, en la fundamentación del dictamen, corregir esta parte de las motivaciones, de las consideraciones que tuvo la Comisión para estos cambios, pero lo conveniente es que consten en el texto del dictamen.

En relación al Dictamen, es necesario que aborde las iniciativas que tengan que ver con el mismo problema, se requiere un solo dictamen para resolverlo, se tiene que argumentar por qué algunas soluciones no son aceptables y por qué otras sí lo son y darlas por concluidas en el mismo dictamen.

Hay quienes sostienen que cuando la solución que propone el dictamen es en relación con una sola de las proposiciones excluyendo a las demás, se señale como parte de los resolutivos, que quedan desechadas las otras iniciativas, argumentando por qué deben de quedar desechadas y esto es importante por lo siguiente: porque es facultad del Pleno de cada Cámara desechar, no es facultad de las comisiones, es facultad del Pleno desechar, ésa es mi opinión.

Por eso el dictamen puede ser favorable o desfavorable, en el sentido de aprobar o en el sentido de no aprobar. La decisión de sí se toma o no en consideración, sólo corresponde al que tiene la facultad de decidir, y el que tiene la facultad de decidir es el Pleno; el trabajo de las comisiones es un trabajo preparatorio, es un trabajo instrumental que puede ser aceptado por el Pleno, pero tiene esa naturaleza, simplemente auxilia, prepara lo que el Pleno va a decidir, por eso es que estos asuntos en los que se desecha una iniciativa, podrían pasar a Pleno y de ahí se nos

presentaría el problema de saber, si frente a este dictamen que propone el desechamiento se formularía otro particular y cuál sería el procedimiento de discusión.

No se puede inferir que si no lo firman es en contra, lo que si puede quedar claro es que si lo firman sin ninguna reserva, es a favor, lo que se acostumbra por algunas comisiones es poner la fila y señalar el sentido en que se firma: a favor o en contra.

Los puntos de acuerdo no pueden versar sobre modificaciones de ley o decreto. Si un punto de acuerdo versa sobre una modificación de ley o decreto, esta asumiendo una forma incorrecta, por ejemplo, hay comunicaciones que llegan de las legislaturas de los estados diciendo que nos proponen que se modifique tal. Usan una forma incorrecta, porque además las proposiciones están reservadas a los legisladores federales, no a las legislaturas locales; éstas sólo pueden presentar iniciativas, entonces si quieren que se modifique ese artículo, tienen que presentar la iniciativa.

Los únicos que pueden iniciar proposiciones son los legisladores en términos del 58 y 59 del Reglamento, para que se resuelvan, son los únicos.

De ahí que si una legislatura nos viene con una recomendación, pues nos daremos por enterados, pero no lo vamos a dictaminar, porque no tienen derecho de iniciativa sobre proposiciones, o podemos hacer referencia en el dictamen, o le contestamos diciendo de que están estudiándose los asuntos, y ya.

Si se manda a una Comisión para su conocimiento, la comisión manda el aviso; se le avisa a la legislatura que en reunión de tal fecha se turnó este asunto a la comisión tal para su conocimiento, se le manda el acuse de recibo por la Mesa Directiva. Ya después sobre el fondo del asunto le contestará la comisión.

Los diputados no excitan, solicitan que se excite, quien excita es la Presidencia de la Mesa Directiva.

Lo que sucede es que se ha acostumbrado al señalar en el orden del día, que dice excitativas, y sube a tribuna y vuelve a remarcar lo que decía su iniciativa y a señalar que no se ha dictaminado, que ya terminó el plazo, que no hay dictamen, pero esa forma de abordar el asunto ha sido una práctica, es la presentación de la solicitud o el requerimiento; la Mesa tiene que estimar si resulta procedente o no.

De igual manera, una legislatura puede enviar una comunicación diciendo que en tal fecha envió y que sabe que se turnó a esta comisión y que ya se ha vencido el plazo, por lo que solicita a la Presidencia de la Mesa, que excite a la comisión correspondiente a que formule el dictamen, porque en el derecho de iniciar está el derecho de obtener una solución, de perseguir la decisión, de alcanzar la conclusión del procedimiento, si no qué derecho es, es como la acción en el procedimiento judicial, activar la jurisdicción, es decir, activare el procedimiento legislativo y obtener una resolución.

Llevar a cabo todas las acciones necesarias para obtener la resolución es parte del derecho de iniciativa.

Por lo tanto, una legislatura puede enviar una comunicación pidiéndole a la Mesa que excite a la comisión para que formule el dictamen.

**Diplomado en Derecho Parlamentario
IV Generación
Lic. Alfredo del Valle Espinosa.
Sesión del 5 de septiembre de 2002
(Clase 3/6)**

Analizando las diferentes etapas del procedimiento legislativo federal es necesario hacer algunas precisiones relacionadas con el trabajo de las comisiones en relación a su dictamen.

Independientemente de que pueden consultar a especialistas en la materia, ya sea en una reunión, en un foro o pueden hacer un llamado para que grupos de interés social acudan a exponer su punto de vista, tiene la facultad las comisiones de solicitar información sobre el asunto que están dictaminando, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la reserva de que existe información que se considere reservada. Por ejemplo en términos de las disposiciones fiscales y bancarias, hay información que queda en reserva de las autoridades hacendarias o bancarias y que por ley se consideran reservadas, en estos casos existe un límite a esta facultad de pedir información.

No pueden pedir la información en lo individual los integrantes de las comisiones, se requiere que la solicite el Presidente de la Comisión, previo acuerdo de la comisión, en lo individual los integrantes podrán solicitar quizá a alguna autoridad que les proporcione información, pero ésta podrá negarse si es que no existe el acuerdo de la mayoría de los integrantes de la comisión.

En otros sistemas, los miembros de los parlamentos tienen el derecho individual de pedir información y los encargados del Ejecutivo están obligados a proporcionársela. En el supuesto de que la dependencia no entregare la información, con la oportunidad debida o sea remisa en entregar la información, podrán entonces las comisiones dirigirse directamente al Ejecutivo, al Presidente de la República y en su caso también podrán iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del funcionario que no está atendiendo la solicitud.

En términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación, constituye un enlace institucional entre las Cámaras del Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobiernos de las entidades federativas, pero no es el único enlace, en primer términos no se debe de entender como la obligatoriedad de cursar todos los asuntos por medio de la Secretaría de Gobernación, dado que por disposición constitucional, las comisiones tienen la posibilidad de comunicarse con el Ejecutivo por sí mismas, tampoco que ésta se formule por medio de la Presidencia de la Mesa Directiva.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión puede suscribir el documento y dirigirlo a la dependencia que deba atender esta situación, no obliga en ese sentido al Poder Legislativo, el que existan oficinas de enlace que tengan cada una de las dependencias para que sean éstas las que se encarguen de atender los asuntos que les planteen los legisladores o en su caso las comisiones, porque éstas por sí mismas pueden establecer la comunicación con el Ejecutivo, pero además, cada una de las dependencias o entidades de la administración Pública Federal debe actuar conforme a su competencia, de tal modo que el Reglamento Interno de cada dependencia,

señalará, quién es el encargado de resolver el asunto o de entregar la información que se requiere por parte de una comisión.

Lo que señala el artículo 77 constitucional en su fracción II, es que cada una de las Cámara puede, sin intervención de la otra, comunicarse con la colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones en su seno, esta es la relación que se establece entonces entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las comisiones de la Cámara de Diputados. No hay un tiempo determinado para que estas contesten, incluso si se le da el tratamiento de una petición en términos del artículo 8º constitucional, tendría que acudirse a la jurisprudencia que señala que un tiempo razonable, son quince días.

Puede dirigirse a dependencias de la Administración Pública Federal, pero no se señalan los entes autónomos ni el Poder Judicial.

"Las comisiones por medio de su presidente, podrán pedir cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios" artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no sé si es aplicable este artículo para solicitarle información, por ejemplo, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o al Instituto Federal Electoral o al Banco de México.

Hablábamos de que es una necesidad que presenta la actividad de dictamen, el contar con información, entonces, la información puede estar en alguna dependencia o en alguna oficina del Ejecutivo, o puede estar ubicada en algún ente que por orden constitucional tenga autonomía, como también se puede presentar el caso de que se halle en archivos de la propia Cámara o que se halle en archivos del Poder Judicial.

La única cuestión que nosotros debemos observar en ese sentido, es que la ley pudiese señalar casos en que hay reserva de la información, que se considere conveniente por la confidencialidad.

Por ejemplo, en el caso particular del Poder Judicial, se señala que los expedientes en trámite, hasta que no causen estado, se considerarán como información que no está disponible a consulta, incluso se señala que dichos expedientes relacionados con los asuntos judiciales pudieran estar en reserva hasta por doce años, no obstante que ya hayan sido concluidos.

Lo que resulta pertinente es que tal información sea requerida, precisa y necesaria para atender un asunto que se le hubiere encomendado a la comisión, no necesariamente es un asunto específico, porque no exclusivamente las comisiones requieren la información en términos de dictaminar una iniciativa, sino también requieren información sobre el ramo correspondiente, para poder estar en aptitud de conocer la problemática del ramo.

Por lo que se refiere a la cuestión de que si se le puede solicitar a la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo al Consejo de la Judicatura, información, no estriba el problema en lo que algunos argumentan de la llamada independencia o autonomía que tiene el Poder Judicial, porque si para poder determinar el gasto que se le debe adjudicar a la Corte y al Poder Judicial en su conjunto, se requieren conocer algunos aspectos de cómo se llevó a cabo ese gasto, debe de proporcionarse la información.

No es que se les esté pidiendo cuentas, se esta pidiendo que se allegue información para saber cuál es la problemática de gasto que pudiera tener la Corte o el Consejo de la Judicatura, para conocer algunos aspectos que le permitan evaluar si la petición presupuestal que se hace vía el Ejecutivo, resulta o no resulta pertinente.

Además de poder solicitar información, las comisiones pueden, previo el acuerdo del Pleno de la Cámara, celebrar una reunión con alguno de los funcionarios a que se refiere al artículo 93 constitucional, a la que se le denomina comparecencia, "Cualesquiera de las Cámaras, podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

Aquí no se refiere a las comisiones, se refiere a las Cámaras, de tal forma que la comparecencia, en sentido estricto, requiere de un acuerdo del Pleno. Y la comparecencia podrá llevarse a cabo, en el Pleno de la propia Cámara o en comisión o comisiones de la respectiva Cámara, aunque también podrá presentarse el supuesto, de que se diera en conferencia de comisiones tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, pero se requeriría en acuerdo de las dos Cámaras.

No obstante el Reglamento dispone, en el artículo 90, otra forma de reunirse con los servidores públicos, es una conferencia con funcionarios, esta si puede ser acordada por las comisiones, no requiere del voto del Pleno, es una entrevista, es una reunión que conviene entre la comisión y el funcionario, sólo que en el caso particular de la Cámara de Diputados, por intermedio de la Presidencia del a Mesa Directiva y la Secretaría de Gobernación.

Existe un acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que señala que cuando se hace venir a un funcionario a las instalaciones de la Cámara, debe comunicarse el acuerdo de la Comisión a la Presidencia, para que ésta comunique tal determinación a la Secretaría de Gobernación, porque, en este sentido la relación institucional de la Cámara con el Ejecutivo, según la Ley Orgánica, es responsabilidad de la Presidencia de la Mesa Directiva.

El propósito de la conferencia entre comisiones, que no son comisiones unidas, es poder desarrollar una discusión común de un asunto que pasará a la otra Cámara, como una cuestión de revisión, después de que la de origen hubiese dictaminado.

Un ejemplo de este tipo de reuniones en lo que se refiere a las telecomunicaciones, fue que una comisión del Senado trabajó con una comisión de la Cámara con el propósito de estudiar cuál es el marco vigente de las telecomunicaciones en México y generar un proyecto que se presentaría como iniciativa para que con posterioridad pudiera ser procesado en el Senado y también en la Cámara de Diputados.

Este mecanismo es básico debido a que nuestro sistema bicameral, obliga a tener constante comunicación con la colegisladora y es necesario evitar en términos del artículo 72 constitucional, los desacuerdos que existan en la Cámara revisora con lo que se ha decidido en la Cámara de origen.

La conferencia de comisiones sólo posibilita el intercambio de puntos de vista, lo cual no necesariamente garantiza que la que va a ser revisora esté de acuerdo con lo que ha hecho la Cámara de origen, pero sí posibilita que se vaya trabajando desde el principio el acuerdo y se tenga la información sobre el asunto que se está dictaminando.

El otro mecanismo que pueden seguir por parte de las comisiones para trabajar los asuntos que son bilaterales, aquellos asuntos que son comunes a las dos Cámaras. En la Ley Orgánica por lo que se refiere al Senado, en el artículo 93 en su párrafo único, "las reuniones de las comisiones podrán ser públicas" ¿ Que se quiere decir? Que se requiere el acuerdo de la Comisión para que la reunión se dé a conocer al público, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que pueden aportar conocimientos y experiencia sobre el asunto de que se trate, aquí si se está regulando en la Ley Orgánica un mecanismo de acercarse la opinión de grupos interesados en el asunto.

En Cámara de Diputados no tenemos una disposición expresa, pero bastaría el acuerdo de una comisión para organizar este tipo de reuniones y poder así captar el punto de vista que tengan los especialistas o los grupos interesados en el asunto.

Esto es por lo que se refiere a los mecanismos, independientemente de que para su labor de dictamen las comisiones cuentan con el apoyo de los servicios internos de información y de análisis y asesoría, además de que los propios legisladores y los grupos parlamentarios tengan sus equipos de asesoría.

Una vez producido el dictamen, debe pasar a la Mesa Directiva para que se considere su incorporación en alguna de las sesiones del periodo. Pero puede darse el caso de que alguno de los legisladores presenten lo que se conoce como voto particular.

No debe confundirse con un posicionamiento de un legislador o de un grupo parlamentario que esté en desacuerdo con el dictamen, el voto particular es un dictamen alterno, es el dictamen de la minoría y que puede haber más de un dictamen de minoría. Si no tuviera la naturaleza de un dictamen, carecería de sentido la disposición reglamentaria que señala que en caso de que hubiese sido rechazado en lo general el dictamen, se podrá poner a consideración el voto particular.

El artículo correspondiente dice "disienta del dictamen", en principio, debiéramos entender que está en contra en lo general, no en lo particular, sin embargo se han presentado consideraciones de que estén en contra sólo de una parte del dictamen, no de un artículo en específico sino de una parte, es decir, consideraciones genéricas de una parte del dictamen, se ha presentado este supuesto, lo cual resultaría también contradictorio, porque si lo que se quiere es modificar una parte, el mecanismo más adecuado será presentar las modificaciones correspondientes en el Pleno, porque el dictamen en este sentido pudiera considerarse como el voto particular de la totalidad del dictamen, pero se ha presentado y se le ha dado el tratamiento de voto.

El voto particular no está a discusión de la comisión, el voto particular está a discusión del Pleno, en el supuesto de que el dictamen no sea probado y en el supuesto de que el Pleno no acuerde que el dictamen se regrese a comisión, porque si acuerda el Pleno que el dictamen se regrese a comisión, no se puede discutir el voto particular.

Si el dictamen vuelve a comisión, no se discute el voto particular, si el dictamen no vuelve a comisión, se discute el voto particular, si el dictamen es aprobado en lo general, ya no se discute el voto particular.

El voto particular debe presentarse con anticipación, antes de que se ponga el dictamen a discusión, porque si ya fue votado un dictamen en lo general de manera positiva, no tiene sentido ningún voto particular, porque ya no se va a discutir, será quizá un asunto testimonial, de que el criterio de alguien de cómo debió haberse resuelto el asunto, pero debe con anticipación hacerse llegar para que sea considerado.

Dictamen y voto particular se presentan a la Mesa Directiva, para que éste lo agende en el orden del día y se siga un mecanismo que regula el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, para la discusión de los dictámenes, se señala que hay dos momentos, a excepción de que el proyecto que contiene el dictamen, conste de un solo artículo, pero deberá haber una votación en lo general, una discusión y votación el lo particular.

También se señala en el Reglamento, que debe haber una primera lectura y después una segunda lectura.

La fracción cuarta del artículo 30 del Reglamento dice refiriéndose al orden del día; "Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deban sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión", el fundamento reglamentario de la primera lectura nos está diciendo, todos los dictámenes que consulten proyecto de ley o decreto, deben sufrir una primera lectura antes de la fecha señalada para su discusión.

La parte de las discusiones en el propio reglamento, el artículo 95 señala, " Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, - cosa que ya no se práctica -, proposición u oficio que la hubiere provocado y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere".

Nos esta diciendo que en un principio se presentaría una lectura de la iniciativa que dio origen al dictamen, una lectura del dictamen y si lo hubiere, una lectura del voto particular.

¿Qué sentido tenía o que sentido tiene eso de la primera o de la segunda lectura?

El debate implica discusiones e implica deliberaciones, implica confrontar las ideas antes de llegar también al momento de la discusión, entonces se da una discusión previa.

Los grupos parlamentarios dan una discusión previa antes de llegar al Pleno, diseñan estrategias, discuten entre ellos y después discuten con los pertenecientes a otros grupos fuera de la sesión, y finalmente deliberan.

El que se fijara la practica de la primera y segunda lectura, no era tanto por la lectura, sino por el espacio de tiempo que habría entre la primera y la segunda lectura, para que hubiera tiempo de analizar el problema.

Estaba regulado este asunto en la Constitución del 57, había hasta una tercera lectura, y sobre todo se pensaba que era necesario mantener una serenidad en el análisis del asunto.

En la Constitución del 57, antes del restablecimiento del Senado, también se sometía el asunto a una votación de las diputaciones, con la independencia de la votación general que se presentaba al Pleno.

Hoy ese mecanismo, ya no está regulado constitucionalmente y se ha venido trayendo desde los reglamentos anteriores, incluyendo el reglamento de las Cortes de Cádiz, desde ahí el asunto de la primera y segunda lectura.

Hoy se podría adoptar una forma distinta, la Legislatura LVII decía que los dictámenes, debieran publicarse con x tiempo de anticipación, la publicación hacía el efecto de primera lectura, y luego se ponía a consideración, cómo había sido publicado con x tiempo de anticipación se solicitaba a la Asamblea autorización para la dispensa de la segunda lectura y se ponía a discusión en lo inmediato.

Hay dos momentos de la discusión, una vez que se ha agendado el dictamen para su discusión hay una discusión en lo general y otra en lo particular.

La discusión en lo general tiene como propósito ver si en proyecto en su conjunto resulta o no resulta aceptable, no se está viendo una parte del problema, se está viendo el planteamiento general, de ahí que en los debates la discusión en lo general versa, por lo regular, en torno de los planteamientos de fondo de la política legislativa que está contenida en el dictamen.

En cambio la discusión en lo particular, implica la reserva de uno o de varios de los artículos del proyecto, y resultaría un contrasentido, porque se reservarían todos los artículos del proyecto porque ya no podría haber votación en lo general, porque la votación en lo general tiene como propósito ver si hay una aceptación de principio con cambios que pudieran hacerse a algunas partes del proyecto de ley o de decreto.

El actual acuerdo parlamentario, señala en su artículo undécimo, " en la discusión en lo general de un dictamen, podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por grupo parlamentario en un tiempo no mayor de 10 minutos" y luego dice "En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior, pudiendo la Mesa Directiva en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, acordar los términos del debate en cuenta al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral dos, inciso "d" de la Ley Orgánica"

Pudiera presentarse entonces en esta votación en lo general la siguiente secuela, una primera lectura o en su caso la dispensa de la lectura y someterse inmediatamente a discusión.

Segundo, pudiera darse el caso de una intervención por parte de la comisión para fundamentar el dictamen.

Pudiera darse el caso también de un posicionamiento de grupo parlamentario hasta por 10 minutos, y luego, pasar a la lista de pro y contra en lo general, dentro de la cual se pueden presentar los supuestos de intervenciones para hechos y para alusiones

personales y finalmente, después de la ronda correspondiente, que pueden ser hasta dos, preguntándose en su caso al Pleno si el asunto está suficientemente discutido, irse a la votación en lo general, pudiéndose también presentar en la secuela de esta sesión, el supuesto de la moción suspensiva.

También debemos considerar, un privilegio de la comisión, para intervenir en los debates, este privilegio consiste en poder intervenir más de una vez en la discusión, porque fueron los encargados de elaborar el documento, son los que conocen la discusión que hubo al interior de la comisión y los que pudieran ilustrar, informar de por qué llegaron a esas consideraciones, entonces necesitan tener mayor oportunidad de hacer uso de la tribuna.

En el Reglamento también se encuentra algo que hace un buen tiempo no se practica y quien sabe si hoy lo dejaran practicar, que en esta discusión también podrían intervenir los encargados del Ejecutivo.

En el Reglamento el artículo 126 " Cuando los secretarios de despacho, y demás funcionarios que menciona el artículo 53 del Reglamento, fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado".

Para los efectos del artículo anterior, pasará oportunamente por las secretarías de ambas cámaras a la secretaría o dependencia correspondiente noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tengan relación con ella, especificando los días señalados para la discusión.

Antes de comenzar la discusión, podrán los funcionarios señalados en el artículo 53 de este Reglamento, informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuántos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretende sostener"

Cuando un Secretario de Estado u otro funcionario de los que comprende el artículo 53 se presenten a alguna de las cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva en seguida al Secretario de Estado o funcionario, o compareciente, para que conteste o informe sobre el asunto a debate y, posteriormente, a los que la soliciten en el orden establecido en los artículos precedentes. Esta es una disposición de precedente o corte de un sistema parlamentario.

Esto tiene que ver con el mecanismo de cómo quedó regulado el veto a las decisiones del Congreso, comparando las normas que regulan el procedimiento actual con las de la Constitución de 1857, es obvio que cuando había observaciones del Ejecutivo no era hasta el final, sino en el curso de la discusión.

Para hacer valer esa posibilidad de hacer las observaciones y de que se enteraran los legisladores de en qué consistía la observación, era necesario que fueran a decirles los encargados del ramo por qué razones eran esas observaciones, para que con posterioridad se verificará la votación, si había observaciones, entonces la votación tenía que ser calificada, y lo que ahora se exige a, antes se pedía a priori.

La virtud del proceso legislativo es que es un proceso de co- decisión y de relación entre la parte operativa y la parte diseñadora, es decir entre el Legislativo y el

Ejecutivo, sí resulta pertinente que estén en comunicación, sí resulta pertinente que los encargados de un ramo determinado pudieran informar sobre el asunto.

Lo que sucede es que se hace la valoración de la conveniencia política de la asistencia o no de un determinado secretario o encargado de despacho, porque eso abre, ya no sólo un debate entre los legisladores en lo individual o como grupo, sino entre la Cámara y el Ejecutivo, es otro tipo de debate.

La cuestión, según nuestras actuales disposiciones constitucionales, los encargados del despacho pueden concurrir a las discusiones cuando lo consideren conveniente o sólo cuando los llame la Cámara correspondiente.

Constituye una intromisión del otro poder el mandar oficiosamente a sus auxiliares en el despacho de un ramo, a los debates del Congreso, para debatir con los congresistas o se deriva del diseño del proceso legislativo, que también el Ejecutivo pueda tener voz durante los debates.

Entonces tenemos esta situación que está prevista en el Reglamento, que no se practica del todo, pero que sería de preguntarse si es o no acorde con el diseño constitucional, porque a final de cuentas, la decisión legislativa no es una decisión exclusivamente de la Cámara, hay una intervención, pero antes según la Constitución de 1857, la observación que se hacía a los asuntos que tenían dictaminados, obligaba a una mayor votación para salvar el escollo de la observación y a que hubiera la posibilidad de que un representante del Ejecutivo viniese a exponer.

Siguiente cuestión, se da el caso de que haya un entendimiento entre los grupos parlamentarios, estar de acuerdo y posicionarse, en ese caso se consultará a la Asamblea si alguien se inscribe a favor o en contra y si no lo hay, se consultará si el asunto se encuentra suficientemente discutido en lo general. Se consultará si hay reserva de artículos, si hay reserva se ordenará la votación en lo general, con la consideración de que con los artículos no reservados también se va a proceder a hacer votación en lo particular.

Se vota el proyecto en lo general, como proyecto y se vota en lo particular en el mismo acto, los artículos no reservados.

De tal manera que en la segunda parte del debate, ya no es posible revertir la aprobación general que se le ha dado al dictamen. En lo que se refiere a la votación el lo general el Reglamento en el artículo 117 dice " declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y si es aprobado se discutirán enseguida los artículos en particular, sólo los reservados.

En caso contrario, que no fuere aprobado en votación económica se preguntará si vuelve o no todo el proyecto a la comisión, si la resolución fuere afirmativa, volverá en efecto para que lo reforme, más si fuere negativa se tendrá por desechado, lo cual implica en términos constitucionales, que no se volverá a presentar el mismo proyecto en el tiempo que señala la Constitución.

Asimismo, el artículo 119 del Reglamento, dice " Si desechado un proyecto en su totalidad o alguno de los artículos y hubiera voto particular, se pondrá éste a discusión,

con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiera comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la comisión".

Tomando como referencia una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, respecto del desechamiento del dictamen, a veces se ha hecho uso de la moción suspensiva para detener la discusión y hubo una ocasión en la cual hecha la moción suspensiva se dictó un trámite para que se devolviera a la comisión el dictamen, con el objeto de que lo reformará, lo cual no es correcto, porque solamente el Pleno tiene la facultad de decir la suerte del dictamen en el fondo. Entonces lo que hace la suspensión, es congelar la discusión exclusivamente y continuarla, se entiende en el estado en que quedó en otra sesión.

El Artículo 7º del artículo Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, acordará la inclusión en el orden del día de los dictámenes señalados, para discutirse en alguna de las sesiones que se lleven a cabo dentro de los 7 días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido, con base en los trabajos conforme al tercer párrafo del artículo 2º de este acuerdo, o sea se le fijaba un tiempo para que se procesara su discusión.

Este es un asunto que ha quedado ya otra vez en el vacío, en el momento en que se volvió a las normas del Reglamento y a las disposiciones de la Ley en que la Mesa Directiva podrá definir formas del debate.

Respecto de los tiempos, en el capítulo de las discusiones, el artículo 103 del Reglamento señala que los discursos de los individuos de las cámaras, sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora sin permiso de la Cámara. Por eso algunos legisladores pelean 30 minutos para discutir, lo cual era racional en cámaras más pequeñas, pero en una cámara con tantos legisladores, 30 minutos son muchos.

¿Cómo solucionar esto?

En la Ley Orgánica se señala, que le corresponde a la Mesa Directiva, determinar durante las sesiones, las formas que pueden adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios, al respecto el acuerdo en comento dice, "en la discusión en lo general de un dictamen, podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición, un orador por grupo parlamentario en un tiempo no mayor de 10 minutos, en todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento, pudiendo la Mesa Directiva en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, acordar los términos del debate, en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones", de conformidad con el artículo 20 numeral, 2 inciso d), del a Ley Orgánica.

Otra es la disposición de la Ley Orgánica relacionada con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el artículo 38 numeral 1 párrafo 1 inciso a, dice que es atribución de la Conferencia "establecer al final las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.

El artículo 20 con relación con el 38, fue reservado en la discusión del dictamen correspondiente, la reserva fue hecha por el diputado Bernardo Bátiz Vázquez, en ese momento el dictamen refería como artículo 21 y el que ahora conocemos como 30.

Este fue su razonamiento "A mi me parece que esto es un contrasentido, en una correcta legislación parlamentaria, no puede quedar a criterio de la Mesa Directiva las formas del debate, discusiones y deliberaciones, eso es motivo de un reglamento y eventualmente de un acuerdo parlamentario del Pleno, no puede quedar al arbitrio de la Mesa establecer las formalidades de los debates, al momento de irse a dar el debate. No puede ser que exista una regla previa y que sea en el momento del debate, cuando la gente diga cuál va a ser la forma como se va a debatir, la cuestión y quede además una facultad discrecional, que no me parece aceptable" y entonces propuso una redacción diciendo que es facultad de la Mesa Directiva, aplicar durante las sesiones, las disposiciones reglamentarias o los acuerdos del Pleno que regulen los debates, discusiones y deliberaciones.

Por otra parte en pro la posición del diputado Francisco Paoli Bolio, al respecto señalo "Queremos señalar en esta ocasión, que una de las prioridades que se buscaron al establecer una Mesa Directiva con fuerza, capacidad y decisión, era que pudiera ir dotando a la Cámara de una verdadera autoridad, que además está dada en el arranque con la elección que se hace, habiendo obtenido necesariamente dos terceras partes de los votos de que se trata de escoger a las mejores diputadas y diputados con experiencia, para ir modelando y modulando las necesidades de las sesiones y desde luego también la planeación a que se refiere el artículo 39".

En la Constitución el artículo 72 se refiere a lo siguiente " Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y en las votaciones"

Aquí la cuestión es saber si conforme a nuestra ley y conforme a la Constitución existe o no una facultad reguladora de la Mesa en relación con los debates, cambiamos a Ley Orgánica, aunque sigue conservando el Reglamento Interior desde el punto de vista técnico, existe la posibilidad de que el reglamento señalara que en el transcurso de la sesión o durante la sesión podría convenir la Mesa con los grupos parlamentarios, que es algo así como la Conferencia ampliada, lo relacionado con tiempos, porque así como puede fijar la regla el reglamento, puede fijar la regla de que será tantos minutos para cada intervención, lo mismo podría el Reglamento fijar la regla de que al inicio de la discusión la Mesa dará a conocer los tiempos y modos de proceder en el debate.

Se tendría que preservar en una decisión de esa naturaleza, esencialmente el principio de que todos tuvieran la oportunidad de debatir en igualdad de condiciones. Sería contrario a la naturaleza del parlamento que alguien no pudiera expresar su punto de vista, su disenso con el dictamen si son 10, 15 o 5 minutos.

**Diplomado en Derecho Parlamentario
IV Generación
Lic. Alfredo del Valle Espinosa.
Sesión del 10 de septiembre de 2002
(Clase 4/6)**

Hablaremos del tema correspondiente a la discusión de los dictámenes, que se lleva a cabo en dos momentos, en lo general y en lo particular.

Cuando el proyecto consta de un solo artículo, la discusión se lleva a cabo en un solo momento en lo general y en lo particular, en el Reglamento sólo hay dos disposiciones que señalan la forma de proceder en la discusión de los dictámenes, con posterioridad a través de los acuerdos parlamentarios o en las prácticas parlamentarias, se ha introducido la intervención, en representación, a nombre de los grupos parlamentarios.

La fundamentación del dictamen, según lo señala el Reglamento en el artículo 108 dice " Siempre que al principio de una discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora, deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario, acto continuo seguirá el debate", lo que esta señalando este artículo es que la comisión sólo interviene para explicar cómo se llevó a cabo la dictaminación, que consideraciones tuvo para dictaminar en el sentido en que dictaminó, pero no está en la lógica de entrar al debate, porque es la Comisión, la que propuso el proyecto, y actúa siempre y cuando se le pida.

También debemos considerar lo que señala el artículo 96, después de que habla de la lectura correspondiente, dice " El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá integras antes de comenzar la discusión".

Aquí pueden presentarse varios supuestos, como el que señala el artículo 121 del Reglamento " Cuando nadie pida la palabra en contra de un dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho, se procederá a la votación". Pero también puede suceder que sólo se inscriban en pro, en cuyo caso se aplica el artículo 122 del Reglamento, "Cuando sólo se pidiera la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la Cámara", limita el número de oradores a dos.

Otro supuesto, el que sólo se inscriban en contra, en cuyo caso aplicaremos en artículo 123 del Reglamento, "Cuando sólo se pidiera la palabra en contra, hablarán todos la que la tuvieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto esta suficientemente discutido". Porque la finalidad de la discusión, es aportar a los integrantes de la Asamblea, los elementos en pro o en contra que consideren necesarios para deliberar y finalmente tomar una determinación.

También se solicita el uso de la palabra para rectificación de hechos o para realizar alusiones personales, tales figuras se encuentran en el artículo 102 que nos indica "Los individuos de la Cámara, aún cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra por más de cinco minutos".

Se ha señalado y así se práctica, que frente a las rectificaciones de hechos, tienen preferencia las alusiones, no existe una razón, quizá sea para resguardar en lo inmediato una situación que tiene que ver con la persona que fue aludida. Por su parte la rectificación de hechos es eso precisamente, es rectificar respecto de lo que ha afirmado el orador que estuvo inmediatamente en tribuna y que es necesario aclararla y las alusiones personales pretenden contestar por lo que se haya dicho de la persona que lo solicita, propiamente constituye un derecho de replica, de replicar lo que se ha afirmado respecto de su persona.

También se presentan en la discusión otra serie de problemas, como es el caso de las llamadas interrupciones, en que se solicita hacerle una pregunta al que esta en uso de la tribuna, lo que algunos llaman interpelación, e ese caso tendremos que aplicar el artículo 104 del Reglamento " Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra a menos que se trate de moción de orden, en el caso señalado en el artículo 105, o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del presidente y del orador...".

Por eso es que en el transcurso de los debates cuando se pide la palabra para hacer alguna pregunta al orador, el Presidente consulta al orador, si esta dispuesto a contestar la pregunta, en cuyo caso, se interrumpe el tiempo que tiene a su disposición el orador, para dar contestación a la pregunta y una vez que ha sido satisfecha la misma, se restablece el tiempo que tenía el orador en la discusión correspondiente.

Otra situación es la llamada moción de orden, el artículo 105 dice " No se podrá reclamar el orden, sino por medio del Presidente en los siguientes casos; para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión". También el artículo 107 "No podrá llamarse al orden, al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias el interesado, podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso o en otra que se celebre en día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que la retire o satisfaga al ofendido. Si aquel no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la Secretaría, insertando éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

Este artículo parte del supuesto de que existe irresponsabilidad del orador respecto de las injurias que llegue a proferir, no obstante debemos tomar en consideración lo que ha considerado pertinente la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a un caso en el que se planteaba la reparación del daño moral a los diputados de una x legislatura, que acusaron a un afamado funcionario de haber estado involucrado en algunos crímenes.

La resolución de la Corte llegó al punto de indicar que la protección que tiene los legisladores, haciendo uso de la palabra en tribuna o fuera de tribuna, no puede configurarse como delito y tampoco dará lugar a una reparación de carácter civil, puede darse el caso de que se haga una afirmación en una conferencia de prensa, alguna conferencia o debate extracameral, pero esa es la limitación.

De tal manera que este artículo el que se refiere a las injurias el 107, pierde eficacia, porque aún cuando en acta por separado se pongan las injurias para lo que hubiere

lugar, la Corte ha señalado que no hay lugar a responsabilidad penal, ni a responsabilidad civil.

El artículo 105 parte del supuesto de que el orador es interrumpido, en tanto el artículo 113 dice " Cuando algún individuo de la Cámara quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la Cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador". El artículo indica que la petición se debe someter a la aprobación de la Cámara, quien debe dar la autorización es la Asamblea, no la presidencia de la Mesa, aunque se ha practicado que la Presidencia dice "Secretario o secretaria lea el documento".

Por lo que respecta a la discusión en lo particular, esta se lleva a cabo una vez que se ha sometido a votación, en lo general el dictamen y en lo particular con los artículos que no se han reservado, se procede a la discusión en lo particular.

Se pueden dar diferentes supuestos, por ejemplo que solamente se esté en la intención de que un determinado artículo no sea aprobado o que se tenga la intención de adicionarlo o modificarlo, aunque se pudiera dar también el supuesto de la existencia de un voto particular sobre una parte del dictamen, que es lo que señala el artículo 124 del Reglamento, "En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados".

Una propuesta para adicionar o modificar se presenta, el autor argumenta, después se somete a consideración, si se admite o no se admite, si no se admite esta desechada, y si se admite debe pasar a comisión.

La regla que se establece para los asuntos con que se da cuenta al Pleno y que tiene que ser votados con posterioridad, es que ningún asunto podrá ser discutido sin que pase a comisión, a menos que se le dispense dicho trámite por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes, por eso además de que se solicita que se acepta, se abre la discusión en pro o en contra de la propuesta de modificación o de adición, se ha abreviado si se somete inmediatamente a discusión en dos momentos, en la misma fórmula si se admite y se somete inmediatamente a discusión.

Los artículos que ya fueron aprobados no vuelven a discusión a menos que exista propuesta de modificación o de adición, el asunto va a Comisión, se devuelve en específico ese asunto por parte de la Comisión y se somete a discusión, y una vez que se termina de discutir, se considera la discusión en la totalidad del dictamen, esta suspendido hasta que no se termine de discutir esta propuesta, lo que se somete a votación, es el artículo correspondiente al dictamen que presento la Comisión.

Ninguna proposición se podrá dispensar de pasa a comisión a menos que se encuentre en el supuesto que señala el artículo 60 del Reglamento" ;Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara, se calificare de urgente o de obvia resolución".

Una ley es una orden legal que reúne un conjunto de normas, supongamos que se aprueba en lo general una ley, pero únicamente se reservan algunos artículos, que están interrelacionados con los ya aprobados, se pasa a comisión, la cual hace algunas modificaciones, pero al hacer esas modificaciones afecta a otras

disposiciones, a otros títulos, se tiene que promover entonces un nuevo trámite para que afecte a los ya aprobados, para el ajuste de las demás disposiciones, porque resulta lógico que moviendo determinados supuestos, se puedan mover otros que estén vinculados con el problema.

Luego resulta inconveniente hacer el cambio en el mismo momento, porque no se da oportunidad de estudiar las implicaciones del cambio o de la modificación o de la adición, y resulta un verdadero problema hacer modificaciones, una vez que ya ha terminado la sesión y que solamente queda constancia de que se modificó ese artículo, aunque haya implicaciones, entonces se pueden dar contradicciones con otros que ya no se pueden mover, se tendrá que acudir ahí a la interpretación para ver cuál era la intención que se tenía, se modificó y con ello se contradijo esta regla, ya el aplicador tendrá que usar procedimientos para hacer congruente la disposición.

Respecto a la situación de la votación, ya sea en lo general o en lo particular, para saber de que manera tenemos que llevarla a cabo, necesitamos referirnos al inciso c) del artículo 72 constitucional, que señala que las votaciones de Ley o Decreto serán nominales, esto hace referencia a un modo muy antiguo de llevar a cabo esta votación, que es de palabra de cada uno de los legisladores. Con el sistema electrónico, resulta menos tortuoso llevar a cabo una votación, pero pudiere presentarse el supuesto de que hubiera un empate en la votación, en estos casos, el artículo 160 del Reglamento señala "Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elecciones de personas, se repetirá la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata". Es decir, si hay empate en un primer supuesto, en la misma sesión se repite, si se vuelve a empatar, repetimos la discusión y repetimos la votación en la sesión inmediata.

No existe voto de calidad, ni en las comisiones, para la votación de los dictámenes, no lo previene nuestra legislación.

En nuestro sistema existen dos cámaras, una actúa como Cámara de Origen y otra actúa como Cámara Revisora, la revisión salvo con los proyectos que deben, por disposición constitucional discutirse primero en la Cámara de Diputados, los relacionados con el dinero y con las tropas, las cámaras pueden actuar indistintamente como de origen o como revisoras.

No se da el supuesto de que todos los asuntos entren primero por la Cámara de Origen, una x Cámara definida y la otra actúe siempre como Revisora.

El trámite que se sigue en la Cámara Revisora es el mismo que en la de origen, sólo que allá no llega una iniciativa, sino llega una Minuta con proyecto de ley o decreto.

Resulta necesario que la revisora no solamente conozca la minuta, debe estar informada de la discusión e informada del inicio del procedimiento, de tal forma que además de remitírsele la minuta, es necesario enviarle la iniciativa y el dictamen correspondiente junto con la discusión que se llevó a cabo en la cámara de origen, y así se va integrando en principio el expediente que se remitirá a la colegisladora.

Se práctica la misma regla que cuando recibe la minuta, se turna a la comisión correspondiente de la cámara revisora, ésa dictamina y se sigue el mismo trámite, exceptuando que en el Senado, hay variaciones, en relación a la discusión en lo

general y en lo particular, que se ciñe a lo establecido exclusivamente por el Reglamento.

La revisión de los proyectos se hará de conformidad con el artículo 72 constitucional, aquí tenemos varios supuestos, que la revisora apruebe sin reserva la minuta, en cuyo caso pasará al Ejecutivo para los efectos constitucionales; que la revisora no apruebe totalmente la minuta o que la revisora no apruebe parcialmente la minuta.

El inciso d) del artículo 72 constitucional dice "Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la Fracción a)....".

El artículo 136 del Reglamento, dice "Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la comisión que dictaminó, y en nuevo dictamen de ésta, sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento", de tal manera que se requiere de nuevo dictamen y de nueva discusión. De igual manera se podrá aplicar la regla que señala que se puede dispensar el envío a comisión, cuando se califique que el asunto es de urgente o de obvia resolución".

Por otra parte dice el inciso e) del mismo artículo 72, "Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen, versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta. Y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a).

Si la cámara revisora insistiese, por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Uno de los problemas que se presenta es el desechamiento total de la minuta o mejor dicho una negativa total de la minuta, si vuelve a la cámara de su origen, vuelve a dictamen, a discusión y a votación.

Desentrañaremos el sentido de la regla que dice " Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) pero si lo reprobare, no

podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones", pueden presentarse las dos hipótesis, que sea desechado, que no sea aprobado en su totalidad, que se devuelva a la cámara de origen y que esta diga, yo me mantengo en este dictamen y que vuelva a repetir la votación, que tenga la mayoría absoluta de los presentes y se devuelva a la revisora. O que considerando las observaciones, reformule el dictamen, presente otro, tomando en consideración la opinión de la revisora y lo presente a votación para volverlo a mandar a su revisión.

Un caso particular de la Legislatura pasada, relacionado con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en el dictamen se considero separar la regulación de la obra pública de la de servicios y arrendamientos, suministros y adquisiciones. Uno de los puntos que fue discutido fue el ámbito personal de validez de la ley, el artículo 134 constitucional dice "Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente..." y al final este mismo artículo señala "que el manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo y que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de la Constitución".

La primera cuestión es saber cuál es el sujeto obligado según el propio artículo 134 constitucional, si utilizamos el término gobierno en su acepción estricta de Ejecutivo, la pregunta que tendríamos que formular es ¿Los poderes del legislativo y del judicial no están sujetos a esta disposición constitucional? Si tal fuera la interpretación estos poderes podrán manejar a su discreción los bienes públicos de que disponen. Considerando esta situación la Cámara de Diputados como la de origen, hizo una adición al articulado de ambas leyes tanto en el caso de obra como el de servicios, dispuso que el Poder Judicial y el Poder Legislativo deberán acogerse a los principios y procedimientos de dicha ley, como supletorios para llevar a cabo la administración de bienes y toda la contratación tanto de obra como de servicios. Aprobado el dictamen se pasa como minuta al Senado el que no esta de acuerdo con esta adición y devuelve a la cámara de origen, la que elimina esta adición relativa a que la Ley de Adquisiciones es de aplicación supletoria por ambas cámaras del Congreso. Si se acepta que los órganos que por disposición constitucional tiene autonomía deben, supletoriamente, aplicar esa ley, léase IFE, Comisión Nacional de Derecho Humanos, por ejemplo, también podrán darse el supuesto para las universidades públicas con autonomía en términos del artículo tercero constitucional.

Otro ejemplo es el caso particular que tuvo varias dificultades, la Ley del Seguro Social en sus aspectos tributarios, se presentaron originariamente en el Senado, se debió considerar que si hacía falta hacer una modificación para ser congruente, pero no se resolvió en el correspondiente dictamen, podría iniciar el procedimiento, dictaminar y en ese sentido, dado que ya se toco el tema en otro dictamen y en otra minuta, alterar para hacer congruente la minuta, pero sin dejar de considerar que necesitábamos iniciar el procedimiento. Por un principio de acumulación, como sucede con las iniciativas que versan sobre la misma materia, para hacer dos dictámenes, se acumulan para efectos de la misma minuta y entonces se dictaminan en un solo acto,

esto se puede presentar y se ha presentado en otras ocasiones, pero siguiendo ese procedimiento.

Si se estuviera en un sentido estricto de lo que se señala, se presentaría en virtud de que hay dos dictámenes y hay dos minutas, se presentaría la alteración en cualquiera de las dos minutas, ya sea en la primera o en la segunda al fundirse, pero esa alteración no es una alteración de fondo, porque hay coincidencia de la cámara de origen en la modificación y en la adaptación del nuevo artículo, para qué tendría que regresarse, si la cámara revisora está de acuerdo con lo que hizo la cámara de origen, lo único que va a cambiar es la forma de la minuta y se va a contener en una sola minuta todo el dictamen.

Esta ley no solamente tuvo la dificultad de tener una iniciativa en el Senado, sino también de tener una iniciativa que fue discutida en Cámara de Diputados y remitida como minuta a la Cámara Senadores.

En la parte jurisdiccional, si llega un asunto de x materia y otros relacionados con al misma, se acumulan, nosotros no aplicamos un principio de acumulación, lo cual nos obliga a tener que estar jugando por separado cada quien, como cámara, en el tratamiento de un asunto.

Si se aplicara un criterio de acumulación, diríamos que si ya se presentó una iniciativa relacionada con el Seguro Social sobre tales materias, las posteriores debieran presentarse en la misma cámara, pero al no ser así el procedimiento, se dictaminará por una parte en la Cámara de Senadores y por otra en Cámara de Diputados, encontrándose varias veces contradicciones entre lo dictaminado en cada cámara.

En sentido estricto, si no hay objeción de la cámara de origen y llega para incorporarse en un solo cuerpo dos decretos, eso ya es una cuestión de técnica, no de procedimientos, incorporando en un solo decreto, aparentemente se modificó la minuta, lo que pasa es que se fundieron dos minutas y se le dio una sola forma al decreto.

Eso es lo que resulta lógico, porque no hay desentendimiento entre la de origen y la revisora, pudiera ser que se resolviera por una reunión o conferencia de comisiones en el Senado.

El inciso a) del artículo 72 constitucional, dice "Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente, b) se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, - afirmativa ficta - todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de 10 días útiles, a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido". Utilizar la expresión día útil, en la parte correspondiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se utiliza la expresión útiles, usa otro término el de días hábiles, los días útiles no son los días de sesión útiles, como primera referencia no se consideran días útiles aquellos que están fuera de periodo, así sea 16 o 15 de septiembre, no se está refiriendo a los días feriados.

Como no había claridad sobre este asunto y sin que dejaran constancia del criterio, se llegó a establecer que los días útiles son todos los días que comprende un periodo,

según el cual pueda plantearse la materia correspondiente a la ley, cuyas observaciones se harían.

Quiere decir que todos los días de un periodo ordinario, son días útiles para esos efectos, no en el periodo extraordinario.

Son todos los días de un periodo, todos los días naturales de un periodo, no son los días hábiles, no se excluyen ni los días feriados.

Pero si de cualquier modo el Presidente no publica, ¿Cómo se le debe de considerar? Ya se reputo aprobado, pero no se ha publicado, ¿Qué pasa con él? Este es otro problema, estudiaremos primero el problema de las observaciones y luego el de la promulgación y de la publicación.

El inciso c) de artículo 72 constitucional dice "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. O sea que para superar la observación total o parcial que haga el Ejecutivo, se requiere de una votación calificada de ambas cámaras.

Otro aspecto que es importante lo contiene el artículo 70 de la Constitución, "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de ley o decreto)". En las publicaciones del Diario Oficial de la Federación dice "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta.. " y luego dice: "Decreto que reforma tal y tal..." debe hacer una cuestión sustantiva, esencial, para que el Congreso haga esto, para que el legislador hubiera hecho esta diferenciación entre ley o decreto ¿A qué se está refiriendo? Esta distinción radica en que, cuando se está refiriendo a Ley, se está refiriendo a un acto que crea una norma general abstracta e impersonal, independientemente de que la norma esté contenido en el cuerpo denominado ley o que sólo sea una parte que se incorpora como cambio de adición o modificación al cuerpo ya existente, pero es ley, en este sentido el acto creador de normas generales abstractas e impersonales, sólo que por práctica, por costumbre, en vez de decir "Ley que adiciona y modifica el artículo tal.." dicen " Decreto" pero es en esencia una Ley.

El Decreto es un acto de singularización de la ley, es un acto de concreción de la Ley, es un acto de aplicación de la Ley y por lo tanto tiene la naturaleza de un acto materialmente administrativo, aunque formalmente legislativo.

Esta claridad sobre qué debe entenderse por Decreto, la encontramos nosotros en un antecedente constitucional, que es la Tercera ley, en su artículo 43, que es el antecedente de la Constitución de 1857 y de la actual Constitución, "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de Ley o Decreto, el primer nombre, corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo es un acto erga homines, para todos los hombres.

El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Un caso particular es el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que no es un acto materialmente legislativo, es un acto materialmente administrativo, pero formalmente legislativo y este criterio lo estableció la Corte cuando se presentó una acción de inconstitucionalidad y definió que no se trata de una Ley, sino de un acto de individualización del gasto, para un tiempo determinado.

Acto de individualización que debe sujetarse a disposiciones de orden constitucional, como a disposiciones secundarias que regulan la presentación de ese proyecto de decreto. En nuestro caso, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la ley de Planeación y en el caso del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal.

También expide decretos el Presidente de la República, es el que más expide decretos, porque la función que tiene es la de ejecutar las leyes, y en el acto reglamentario o en el acto de concreción esta ejecutando. Cuando reglamenta lleva a cabo un acto materialmente legislativo, pero formalmente administrativo, y cuando al caso concreto, en la expropiación dicta que tales bienes quedan expropiados, esta aplicando tanto la Constitución, disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración, quizá disposiciones relacionadas con otra ley en donde se establece la causa de utilidad pública y la Ley de Expropiación, también en lo que se refiere al procedimiento, esta concretando para estos sujetos en tal lugar y para tal día.

Una aclaración importante a propósito del asunto de las observaciones, para efectos de las controversias constitucionales, la Corte ha establecido que si el Presidente de la República no hace observaciones, consciente la ley y por lo tanto genera una causa de improcedencia de alguna controversia constitucional. La cual quiere decir que para interponer la controversia constitucional directamente por el Presidente, se requiere que haya hecho observaciones al proyecto y no se entiende como acto consentido y como causa de improcedencia de la controversia constitucional.

**Diplomado en Derecho Parlamentario
IV Generación
Lic. Alfredo del Valle Espinosa.
Sesión del 12 de septiembre de 2002
(Clase 5/6)**

Continuamos con la parte final del análisis del procedimiento legislativo y lo referente a la sanción, a la promulgación y a la publicación de las leyes. Esto en particular, porque existe la opinión de que el término promulgación están implícitos los aspectos relacionados con la sanción y al mismo tiempo con la publicación.

Esto tiene sentido porque si establecemos que son sinónimos los términos promulgar y publicar, tendríamos que considerar que cuando se haga una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, que en términos del artículo 70 constitucional no requieren de promulgación no sería necesario publicarla para que entrase en vigor, sino bastaría con que concluyese el proceso en la cámara revisora, aprobando la minuta en sus términos, para dar por concluido el procedimiento legislativo.

Es importante ver cual es el sentido que se le dio a la nueva disposición del artículo 70 constitucional que surge en una reforma en 1977, cuando se discutía la primer reforma político - electoral en nuestro país, esa reforma perseguía, entro otros objetivos el generar la participación organizada de fuerzas políticas en los procesos electorales, de formalizar al interior de la Cámara de Diputados la existencia de esas fuerzas políticas por medio de los grupos parlamentarios y además, tenía también otro propósito fortalecer la función que corresponde al Poder Legislativo Federal.

El autor de la iniciativa cuando se refirió al término promulgación dijo, que lo que se busca es que no esté sujeto el decreto que en todo caso surja, a la facultad que tiene el Ejecutivo según el artículo 72 constitucional, que puede hacer observaciones a los proyectos de la ley o decreto que surjan del Congreso.

En ese sentido utiliza la expresión promulgar, de que no requiere de esa sanción, de que no es materia u objeto de observación, si consideramos que se le posibilita al Ejecutivo señalar al Legislativo aspectos que considera que no son convenientes para que ese proyecto de ley o ese proyecto de decreto entre en vigor, se le da también a la acción de este Ejecutivo un efecto de bloqueo, de suspensión, de detención del proceso legislativo, que obliga a los órganos del Congreso a volver a iniciar el proceso, reestudiar el asunto y volver a tomar una determinación.

La razón de que no se le conceda al Ejecutivo, facultad para hacer observaciones a un decreto de reforma o a una Ley Orgánica del Congreso, es para garantizar, el principio de la división de poderes contenido en el artículo 49 constitucional. Se pretende que el Ejecutivo no se entrometa en la vida interior del Congreso y la forma es vedándole la facultad de sancionar en este caso.

La sanción constituye lo contrario de las observaciones, es la parte contraria de una observación, es el acuerdo, es la conformidad del Ejecutivo con el proyecto de ley o decreto que ha sido aprobado por las cámaras. Esta conformidad se hace objetiva por medio de la promulgación que reviste la forma de una decreto promulgatorio.

El Ejecutivo dice " Ciudadano tal, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed que ..." y esta orden está implicando la conformidad del Ejecutivo con el proyecto y en el mismo acto de promulgación esta ordenando que tal decreto o ley ha sido resuelto y decidido por el Congreso sea obedecido.

Hay dos actos aquí, un acto al exterior administrativo que se llama decreto promulgatorio y al interior esta el acto legislativo que es propiamente la ley o decreto aprobado por las cámaras del Congreso o por una de las cámaras, si es el caso de facultades exclusivas.

Esta conformidad que asume la forma de decreto requiere ser conocida, difundida, publicitada y es precisamente este documento llamado decreto promulgatorio que contiene a este otro texto o acto jurídico que se llama ley o decreto que se dan a conocer de modo oficial y éste es propiamente el acto de la publicación.

Los actos creadores de las normas, en este caso de las leyes o decretos del Congreso, con sus excepciones, tiene que ser publicitados, no pueden ser secretos.

En el Reglamento hay una parte que señala la posibilidad de los ciudadanos de asistir a las galerías, de entrar al recinto, con el propósito de enterarse y de saber lo que están discutiendo y decidiendo sus representantes.

Normatividades anteriores obligaban, no sólo a publicar el resultado del procedimiento, sino sus actos intermedios como la iniciativa, el primer proyecto, el primer estudio o dictamen en los medios de comunicación, en los periódicos.

Por otra parte el asunto que se está discutiendo resulta de interés común, de interés de toda la ciudadanía y toda la ciudadanía tiene el derecho de expresar, según el artículo actual octavo constitucional, lo que considere conveniente respecto de los actos de autoridad y a la autoridad relacionadas con su función que les está encomendada constitucionalmente. Esta forma de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, para el caso específico del Congreso, asume la forma de una comunicación, mediante la cual se le hace conocer a las cámaras lo que piensan respecto de un asunto que están estudiando a título personal, a título individual o como miembro de una organización.

Hoy con la normatividad vigente, el ciudadano en general está en posibilidades de conocer las iniciativas que se presentan, los dictámenes que se hacen respecto de esas iniciativas, las discusiones que se dan, las comisiones y demás discusiones que se dan en el Pleno.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, queda de manera más específica el señalamiento que tiene la obligación la Administración Pública del Distrito Federal, de dar a conocer los actos administrativos y de difundir las leyes, lo importante es hacer ver que los representantes actúan en una relación dinámica de comunicación con la sociedad civil, con la ciudadanía en forma individual, en forma organizada y esta ciudadanía de alguna manera toma parte en los actos.

Otro elemento que tenemos que considerar en el análisis del acto contrario a la sanción que son las observaciones, es preguntarnos ¿Cuál es la razón que sostiene que a un individuo se le dé el poder de paralizar la decisión del órgano que representa

a la voluntad popular? En la Constitución de 1857 se señalaba que si había alguna observación del Ejecutivo, se tenía que discutir y alcanzarse una votación calificada, pero este acto del procedimiento no se daba una vez concluido el procedimiento, sino dentro del procedimiento.

Dicen algunos que el objetivo de este acto llamado observaciones es poner una nueva reflexión a un problema, aportando información pertinente, de tal manera que la observación consiste en eso, en precisar cuáles son las objeciones que se tiene al proyecto, no basta con decir "no estoy de acuerdo" es necesario que el Ejecutivo exprese sus razones, que pueden ser razones del orden jurídico o razones de orden práctico, tiene que ver con los problemas de aplicación, la ley es una abstracción, una conceptualización de una situación x, que es valorada con el propósito de darle una salida en términos formales a N situaciones que se pueden presentar.

La Ley es un esquema, es una abstracción del fenómeno social, político, económico, según la problemática que se quiere regular, pero el legislador no está al tanto de lo que implica ejecutarla, de tal manera que quien conoce las dificultades de la aplicación, es precisamente el encargado de aplicarlas, de ahí que tenga una ventaja informativa, no se ha puesto una disposición que diga que el Ejecutivo deberá informar de la aplicación de esa ley, se podría hacer y el Legislativo podría tener información, lo tiene respecto de la ley de ingreso y del presupuesto de egresos.

En la historia parlamentaria de nuestro país encontramos otro elemento más, tiene que ver con el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, donde José María Morelos y Pavón, explica el por qué tenía el Ejecutivo la facultad de observar los actos legislativos, argumentaba, "porque es quien conoce la realidad del país, porque anda por toda la República, y que conoce también de una más inmediata, cual es el sentido que tiene la población".

Tenemos en consideración, que además de poder hacer observaciones y en su caso, sancionar la ley, promulgarla y publicarla, el Ejecutivo tiene la obligación de ejecutarla.

Este acto, sale de la esfera de lo legislativo, ya no forma parte de lo legislativo, esto termina con la publicación, pero no nos dice la Constitución que el Presidente tenga un plazo para que una vez que se ha agotado la posibilidad de hacer observaciones, publique la ley o el decreto, hay una omisión que no explica por qué no la publica y ya se le pasó su tiempo, el que decimos aquí en el 72 de los días útiles, ya no puede hacer observaciones.

Los actos de promulgación y de publicación son reservados al Ejecutivo, el Legislativo no puede suplantar al Ejecutivo en la función de promulgar y publicar la ley, porque estaría invadiendo la esfera de competencia en términos del artículo 89 fracción 1ª y podría dar motivo a una controversia constitucional.

La cuestión, es si se puede fijar un plazo al Ejecutivo en la propia disposición constitucional o por vía de ley secundaria.

La Constitución prohíbe al Ejecutivo legislar, con sus excepciones, también al legislativo le prohíbe invadir la esfera de competencia del Ejecutivo.

Respecto de la promulgación, la disposición constitucional sólo le fija un plazo para hacer observaciones, a cuyo vencimiento se entiende que está sancionada o

aprobada, de ahí entonces se deriva que el Ejecutivo deberá continuar con los siguientes actos, que es el acto de la promulgación, que es la formalización, objetivación, exteriorización, materialización de esta sanción.

Es a través de un acto ejecutivo y llamado decreto de promulgación, donde da a conocer también el contenido de la resolución del Congreso.

De acuerdo con nuestro sistema de responsabilidades, respecto del sistema de enjuiciamiento político, pensemos en que el Congreso hubiera dictado una disposición para hacer frente a una situación de urgencia y que el Ejecutivo no hubiere hecho las observaciones en el tiempo que le señala la Constitución, pero además no la publica, no la promulga, no la hace del conocimiento de los demás, ni la ejecuta, esta siendo nugatorio el acto legislativo, pero no obstante que esa remisión, esa negativa a publicar, a promulgar, esté causando perjuicio a los intereses públicos fundamentales a su buen despacho, la Constitución lo excluye de la esfera de sujetos de responsabilidad política.

El que en los artículos transitorios de una ley se establezca que el reglamento deberá expedirse en un plazo x, esto no constituye una obligación para el Ejecutivo, porque esta parte es competencia del Ejecutivo y corresponde a él estimar si para el caso particular se requiere o no se requiere reglamento, porque podrían darse el supuesto, de que no se use la vía reglamentaria para ejecutar, sino que por medio de otro acto administrativo haga la interpretación de la ley y le diga a los subalternos, así se debe entender y así la deben aplicar.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, "cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o jurado" hay dos supuestos para que ejerza funciones de cuerpo electoral de origen, aunque el término cuerpo electoral tiene dos sentidos según la legislación de esta materia.

Esta función de calificación fue suprimida en la reforma de 1996 al Congreso, de calificar la elección presidencial y calificar sus propias elecciones, era un sistema mixto la calificación de las elecciones de los diputados y senadores en principio el órgano electoral administrativo llevaba el proceso, hacía la declaratoria de validez y si no había impugnación ante el Tribunal se entendía como válida la elección, y si había impugnación hasta la resolución quedaba definida la validez de la elección.

Otro supuesto de actuación de calificación, es de ser elector del Presidente cuando hay una falta absoluta del Presidente Constitucional electo, en los supuestos señalados en la propia Constitución cuando se nombra al interino, al sustituto, ahí actúa como elector.

El Presidente no puede hacer observaciones en el caso de juicio político y de la declaración de procedencia. Las observaciones no sólo son respecto de actos conocidos como materialmente legislativos, es decir de normas generales abstractas e impersonales, sino de decretos en el sentido restringido de aplicación, de actos de aplicación, de actos de individualización y el decreto que constituye como una especie de sentencia, en el caso del juicio político, es un acto de aplicación de la Constitución y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un acto de aplicación resultado de un acto materialmente jurisdiccional, porque hay partes, hay controversias, hay litis, a ese tipo de actos tampoco le puede hacer observaciones,

pero además tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria de sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan ciertas funciones, dice " No puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado: lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación", y aquí está el término que habíamos señalado con anterioridad, de delitos oficiales, lo que ahora llaman causas de juicio político.

El artículo 72 constitucional dice " El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras", esta diciendo que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a la resolución que dicte la Cámara de Diputados respecto de la declaración de procedencia que es exclusiva de la Cámara de Diputados, es otra facultad exclusiva.

Respecto del presupuesto de egreso, el principio de anualidad que no es de la Constitución totalmente en algunos casos, porque en la misma se señala que no podrá hacerse pago alguno, que no este contemplado en el presupuesto o por ley posterior.

Esta diciendo que el presupuesto puede ser modificado en cualquier momento, eso del principio de anualidad sólo se refiere a la vigencia del acto, ahí no es como los demás actos legislativos que pueden tener una vigencia indeterminada, se está refiriendo a la vigencia del acto.

En mi opinión no sólo se pueden hacer observaciones a las resoluciones de ambas cámaras cuando actúan conjuntamente, sino a las resoluciones de cada una de las cámaras, con las excepciones marcadas en la propia Constitución.

Otro problema tiene que ver con los alcances del derecho de hacer observaciones, esas resoluciones ya son actos terminales del proceso y que sólo requieren pasar a la esfera ejecutiva para ver si se da la promulgación o no se da, es el caso de las reformas a la Constitución.

Se le objeta al Ejecutivo Federal que no se opuso, que no hizo observaciones al decreto de reformas relacionado con los derechos de los pueblos indígenas, la cuestión es ¿tiene esa facultad o no?

¿Cuál es la naturaleza que tiene el órgano reformador de la Constitución? ¿Es un poder constituyente o es un poder constituido? El constituyente es de origen, es el órgano fundacional, ya sea por un acto primario que genere todo un nuevo ordenamiento constitucional o por otro acto primario que reforme el orden constitucional.

Pero como órgano constitutivo, está dotado, de la forma más amplia del poder que le da la voluntad popular de la soberanía, que se aprecia en su forma externa como independencia, la no sujeción a ningún otro poder, e interna como supremacía, es el poder de poderes, no hay otro superior a él, para que estas dos condiciones se cumplan, se debe entender que no está sujeto previamente a derecho, porque son los

originarios del orden jurídico, son los que generan ese orden jurídico, no tienen ataduras.

En otro aspecto la propia Constitución en el artículo 136 dice "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta". Y luego dice el artículo 135, "...Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados". El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados son poderes constituidos que, unificadamente, se convierten en el órgano reformador de la Constitución, se da el atributo de ser poder constituyente en cuanto al fondo de la cuestión, pero de ser constituido en cuanto al procedimiento de reforma. De ahí que tengamos que hacer la pregunta ¿Qué por ser el poder reformador está autorizado para no observar los procedimientos parlamentarios que señalan tanto la Constitución de la Federación como las respectivas de los estados?

La afirmación de la Corte es que no hay en el orden jurídico nacional, forma de judicializar los actos del órgano reformador de la Constitución, o sea está diciendo que un poder espurio puede reformar la Constitución, y no hay manera de controlarlo ni de declarar que esa no es reforma constitucional.

Si nosotros consideramos que es un acto terminal a lo que tiene derecho de hacer observaciones el Ejecutivo y que es acto terminal sólo está referido al Congreso o alguna de sus cámaras, este de reforma constitucional es terminal hasta que interviene las legislaturas antes no. y no hay precisión constitucional que diga que puede observar, por una razón esencial que aquí tendríamos que considerar en cuanto al fondo, como un poder constituido va a tener una preeminencia sobre un poder que constituye.

Yo creo que el Ejecutivo no tiene condiciones jurídicas para hacer observaciones a reformas constitucionales, sería contradictorio con un sistema constitucional.

Las dos terceras partes, son para las cámaras del Congreso, no se dice ni lo regula, que en cada una de las legislaturas se deban dar las dos terceras partes, hay criterios encontrados en este sentido, pero si no le está dado a la Federación la facultad de regular el proceso de reforma constitucional en la parte que corresponde a la intervención de las legislaturas, no se le puede aplicar el criterio de las dos terceras partes, otra cuestión al respecto, es que hay disposiciones locales en las que sí señala que las reformas constitucionales locales, requieren de las dos terceras partes, pero no dice que las de carácter federal requieran de las dos terceras partes.

En ese sentido, es importante tomar en consideración que se deja a los estados la parte de trámite a su interior en sus legislaturas, eso es lo que está señalado en la

Constitución, aunque resultaría lógico pensar que si se está exigiendo al Congreso General una votación calificada, también tal condición, debería cumplirse se cumplía en las legislaturas de los estados, pero no lo señala la Constitución.

**Diplomado en Derecho Parlamentario
IV Generación
Lic. Alfredo del Valle Espinosa.
Sesión del 17 de septiembre de 2002
(Clase 6/6)**

Antes de abordar el tema relacionado con las proposiciones con punto de acuerdo, debemos hacer una diferenciación respecto de los puntos de acuerdo que se inician como proposiciones y los acuerdos parlamentarios, porque ambos tipos de determinaciones o resoluciones de las Cámaras tienen una naturaleza distinta y un fundamento distinto.

Los acuerdos parlamentarios que pueden ser generales o individuales, se fundamentan en el artículo 77 fracción I de la Constitución, que señala que "cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior" en este sentido los acuerdos parlamentarios tienen por objeto regular aspectos de la vida interior de la Cámara, ya sea de modo general o de modo particular, individual y concreto. Por ejemplo en el funcionamiento de comisiones la regulación del orden del día, el debate, la publicación de documentos en la Gaceta etc.

De manera concreta e individual, los acuerdos relacionados con la integración de las comisiones, el nombramiento de las mesas directivas, la creación de comisiones, la extinción de comisiones especiales, la sustitución de integrantes de las mesas directivas o de miembros de comisiones o comités.

Hay asuntos que son remitidos a la Junta de Coordinación Política, cuando por ejemplo quieren crear una comisión especial, y que la Mesa Directiva remite a la Junta porque le corresponde ver todo lo relacionado con las comisiones, por ejemplo cuando se quiere hacer la sustitución de algún miembro de una comisión.

Cuando se trata del cambio de un miembro exclusivamente, que no tiene una función directiva sólo se comunica, pero cuando ocupa cargo de dirección se tiene que someter a la votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Este es el procedimiento que se sigue en términos de lo que dispone la legislación actual, aunque han quedado aspectos sin clarificar, por ejemplo que sucede si ya terminó el periodo ordinario y se quiere hacer una sustitución de algún miembro que forme parte de la directiva o que forme parte de la Comisión, si el procedimiento es que se de a conocer al Pleno y este no está en funciones, el asunto queda regularmente detenido hasta que inicie el siguiente periodo legislativo.

Las proposiciones con punto de acuerdo, señala el Reglamento en su artículo 58 lo siguiente "Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben mayoría de diputación, se sujetaran a los trámites siguientes" y luego señala "Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto. Las proposiciones con punto de acuerdo a las que se refiere el Reglamento son solo aquellas que presenta un diputado o un senador en su respectiva cámara.

Las legislaturas de los estados, emiten acuerdos, que se reciben como comunicaciones y tales acuerdos pueden versar sobre cuestiones que debe resolver la Cámara o el Congreso en su conjunto, esos acuerdos que toman las legislaturas y que los dan a conocer a las cámaras, no tienen la naturaleza de proposiciones con punto de acuerdo, porque las legislaturas de los estados no tiene derecho de iniciativa en este caso.

Son acuerdos de aquel órgano que simplemente comunican, a los cuales se les puede dar respuesta del mismo modo, es decir, a través de una comunicación, no se dictaminan no tiene el tratamiento de una proposición con punto de acuerdo.

La primera condición es que la proposición con punto de acuerdo debe ser presentada y suscrita, por un miembro de la respectiva cámara.

El otro aspecto, es el relacionado con el contenido de la proposición, que puede versar sobre recomendaciones de políticas públicas, sobre un acto de gobierno, un acto del Ejecutivo. Que se dirige al Ejecutivo o puede suceder que se dirija a los gobiernos de las entidades federativas.

Se debe cuidar que no se interprete ni tampoco se entienda como una invasión al régimen interior de cada una de las entidades federativas, de tal manera que quizá puede hacer algún pronunciamiento, pero siempre cuidando que no se entienda como una sobre invasión a la autonomía que tiene los estados que integran la federación.

No obstante, también sucede que los legisladores hacen proposiciones relacionadas con una gestión o relacionadas con una petición de información, hay legisladores que piden que el Ejecutivo les envíe determinada información, que la haga del conocimiento de la comisión, que informe de determinado asunto.

Este tipo de peticiones, en primer término no requiere asumir la forma de una proposición con punto de acuerdo, porque las comisiones están facultadas por sí, sin petición o promoción del Pleno para resolver todos los asuntos relacionados con el requerimiento de información a las oficinas del Ejecutivo.

Por otra parte, la mayoría de la comisión para que directamente se comunique con la oficina a la cual solicita información y esta se encuentra en la obligación de proporcionar dicha información, no necesita asumir la forma de proposición con punto de acuerdo, ni ser objeto de dictamen.

Estos asuntos relacionados con la petición de información no requieren de acuerdo del Pleno, requieren de acuerdo de la comisión en términos de la Ley Orgánica y del Reglamento.

Tampoco las gestiones, porque para eso la Cámara tiene un órgano de gestoría que se puede encargar de actuar a favor de determinada persona o grupo de personas para que le resuelvan un problema que muchas veces tiene que ver con una obra pública o que tiene que ver con un trámite administrativo.

En contenido de las proposiciones con punto de acuerdo, se refieren a recomendaciones de políticas públicas, versan sobre un determinado acto de gobierno o tienen el carácter de pronunciamiento, no son vinculadoras, no obligan al destinatario, sin embargo pueden tener tal fuerza que incidan sobre el curso de la

política pública, sobre el acto de gobierno o sobre los aspectos que resultan relevantes en el entendimiento, en el acuerdo de la cámara, pero no tiene un efecto vinculatorio, como lo tienen las leyes o los decretos, y analizando con detalle forman parte del control que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

A partir de la anterior legislatura la LVII, se ha modificado el tratamiento procesal, antes el procedimiento lo marcaban los artículos 58 y 59 del Reglamento, el 58 ya que las proposiciones que no sean suscritas por individuos de la Cámara que formen mayoría de diputación, en este supuesto si la proposición era firmada por miembros que hacían mayoría de diputación, se pasaba el asunto a comisiones, se le daba el mismo tratamiento que señala la Constitución y también el Reglamento, de que las proposiciones o iniciativas presentadas por las diputaciones o por el Ejecutivo pasarán desde luego a comisiones.

Suponiendo que la proposición sea de una minoría y que fuere aplicable todavía a esta parte del Reglamento, lo primero que se tenía que hacer era a la consideración del Pleno, si se admite la proposición a trámite.

El procedimiento que nos señala el artículo 58 indica que debe ser primero presentada por escrito y segundo firmada por sus autores y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas por su autor o uno de ellos, si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de la proposición o proyecto y luego hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición.

Sobre lo primero que versa es sobre si se admite a trámite no sobre su contenido, porque eso es materia de otro procedimiento.

En segundo elemento es el uso de la palabra para hablar en pro o en contra, no resulta aplicable aquella disposición que habla de intervenciones para hechos, para rectificar hechos o para alusiones personales, no obstante, que así se debe entender en mi opinión y se había practicado antes de la anterior legislatura.

Una vez que se discute y se admite la proposición, debe remitirse a la comisión, o puede darse el caso de que se solicite que se discuta de inmediato por razones de urgente u obvia resolución.

Entonces, si se aplican las reglas que establece el Reglamento para el debate de los asuntos como si fuesen dictaminados y entonces se pueden hacer adiciones, modificaciones, intervenciones para hechos, intervenciones para alusiones personales, porque ya se está discutiendo en fondo de la proposición y ya se está deliberando para resolver el asunto, no para ver si se admite o no.

Un acuerdo parlamentario de diciembre del año pasado para esta Legislatura, en su artículo duodécimo señala, quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de cinco minutos.

Toda propuesta presentada a la cámara, que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna, excepto si hubiere objeción de alguno de los diputados, en cuyo caso se sujetará a discusión y votación su admisión, para lo cual

podrán intervenir un orador en contra y un orador en pro hasta por cinco minutos, sin que en este caso se puedan presentar intervenciones para hechos.

Un acuerdo parlamentario, se toma pensando en el funcionamiento de una legislatura determinada, son las formas que tiene la legislatura de ir adaptando las condiciones a su propia realidad y la realidad de cada legislatura es por lo regular una modificación en la correlación de fuerzas, y por otra parte también es una experiencia respecto de cómo atender determinados asuntos.

Una de las cuestiones es que la reglamentación es tan antigua, que en algunos aspectos resulta inoperante, no resulta ya útil y se constituye en algunas ocasiones en un estorbo de trámite para resolver los asuntos.

El problema está cuando iniciada la nueva legislatura no se ponen de acuerdo si ratifican o cambian el acuerdo, porque entonces quedamos en un vacío e indefinición. Es conveniente que se fijen aquellos que son de carácter general o algunos que tienen que permanecer o trascender a esa legislatura.

Todo ordenamiento esta sujeto a una interpretación y la propia Constitución nos va señalando las pautas de cómo hacer esa interpretación, el artículo 124 constitucional dice que todo lo que no esta expresamente señalado como competencia de las autoridades federales se entenderá reservado a los Estados y hay otras disposiciones como el artículo 117, el 118 y el 73, que hablan de una competencia que es sólo de la Federación, otras en la que hay concurrencia, otras en las que hay coincidencia, tendríamos que revisar lo que se ha visto con anterioridad y ver si se está en presencia de una facultad exclusiva, de una coincidente o de una concurrente. Tendremos que hacer interpretación, la solución se tiene que buscar porque muchas veces no es está a la vista del texto constitucional.

Los pronunciamientos forman parte de las cuestiones que pueden ser consideradas por el órgano colegiado y son formas de control, porque resulta que hay una serie de gastos que se hacen con el dinero público y estos no son racionales, no se ajustan a lo que se señala en la constitución, o no se sigue el trámite para hacerlos de manera adecuada, pues es parte de la función de observación y de vigilancia y de control que tiene el Congreso o que tienen las asambleas legislativas.

La manera en que se hace es a través de pronunciamientos, por los gastos excesivos pronunciándose por cómo se gasta el dinero, cuánto se gastó del dinero o porque se gastó, porque también la omisión de gasto puede constituir una responsabilidad.

Dentro del procedimiento legislativo, pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la Norma misma, de tal manera que provoque su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trasciendan al contenido mismo de la norma y por ende no afecten su validez.

Lo primero sucede cuando, por ejemplo, se aprueba una norma sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, es una violación formal que trascendería de modo fundamental provocando su invalidez.

En cambio, cuando por ejemplo las comisiones no siguieren el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieren provocado o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se le cumple con el fin último buscado por la iniciativa, que haya sido aprobada por el Pleno de órgano legislativo y publicada oficialmente, en este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno, por lo que si este aprueba la ley, cumpliéndose las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterado por irregularidades de carácter secundario.

De ahí que resulte fundamental la existencia del quórum y que se tenga realmente la oportunidad de debatir.

En otro tema, la facultad que tiene el Gobernador de un Estado para objetar dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente.

Si el gobernador ejerce dicha facultad y pese a ello el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas Constitucionales y legales, más no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar.

Si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto del contenido del decreto proveniente del legislativo.

Otro aspecto que es importante tener en cuenta es el relativo a la fundamentación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que si bien es cierto que la exigencia de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación abarca a todas las autoridades, también lo es que tratándose de actos legislativos, aquellos se satisfacen siempre que las autoridades encargadas de su formación, actúen dentro de los límites de las atribuciones que la ley suprema les confiere, fundamentación y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas, motivación, en que ello implique en modo alguno que todas y cada una de las normas que integren un ordenamiento, deban ser necesariamente materia de motivación específica.

En congruencia, es inconcuso que el procedimiento legislativo, se entiende que la motivación viene dada en el dictamen y en el curso de los debates, que forma parte de las consideraciones que toma en cuenta el legislador para acordar, para resolver respecto de una iniciativa de ley o decreto.

¿Cuál es objeto o ámbito material de validez de una Ley Orgánica? Es la organización y el funcionamiento de un determinado órgano ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Las normas que regulan la organización y funcionamiento del órgano, de ahí la idea de que si era posible que desapareciera el Reglamento del Congreso General y que cada una de las cámaras, según el origen, pudiera tener su reglamentación basada en la Ley Orgánica.

Esta disposición se mantuvo hasta la reciente Ley Orgánica que cambió el criterio y volvió a que hubiera Ley y Reglamento del Congreso, no Ley y Reglamento de cada una de las cámaras, es Ley y Reglamento del Congreso.

La reglamentación actual tiene vacíos de aspectos relacionados con la Comisión Permanente, que tienen que ser resueltos aplicando el criterio de analogía, en algunos casos, el de mayoría de razón, porque hay vacíos en la reglamentación.

La Mesa Directiva no ejerce el control necesario, respecto de las proposiciones que se presenta y es que la Mesa no tiene facultad de controlar a los diputados, no es autoridad sobre los diputados, no le compete juzgar sobre el contenido de las proposiciones, ese asunto compete a las comisiones y en su momento al Pleno de la cámara, lo único que tiene que hacer la Mesa Directiva es recibir, agendar en el orden del día, dar cuenta con el asunto al Pleno y remitirlo a la comisión correspondiente, que será la que juzgue si la proposición es o no pertinente, si la proposición cubre o no determinados requisitos.

Puede ser que la iniciativa o proposición sean contrarias a la Constitución, no le corresponde a la Mesa juzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la proposición, eso es objeto por un lado del dictamen y por otro del debate que se lleva a cabo en el Pleno, la Mesa tiene la función de dirigir la discusión, la sesión y dar curso a los asuntos.

Muchas veces no se conoce la proposición, sino hasta el momento en que el legislador sube a tribuna, simplemente avisa que va a presentar una proposición x y se guía en el análisis por la denominación de la proposición que es la que primero tenemos a la vista.

Aunque no existe una correspondencia exacta, guiándonos por la materia, si resulta importante tener en cuenta la competencia de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la materia a que comisión debiera ir el asunto, no bastaría con tener la Ley Orgánica o la vista, la de la cámara, la del Congreso, sino es necesario contrastar con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Retomando el tema de los pronunciamientos, el respaldo que pueden tener es la fuerza social o política, porque hay veces en que el pronunciamiento se ha hecho por

la mayoría de los legisladores, pero no alcanza una trascendencia social y política, se queda en el vacío.

Respecto del tiempo que tienen las comisiones para emitir su dictamen, el problema no son los plazos son los entendimientos, las mesas directivas de las comisiones no son autoridad sobre los integrantes de las comisiones, ahí solamente tiene la función de dirigir, pero quien es autoridad es el Pleno como tal, los acuerdos que tome el Pleno. Así les pueden poner treinta días de plazo, mientras no haya entendimiento, que es el de mayorías, no hay dictamen.

Partimos de señalar que había un proceso de codecisión entre los legislativos y los ejecutivos en la creación de las leyes, pero hay un nuevo elemento que se da a partir del sexenio de Ernesto Zedillo, que es la creación de las figuras de las acciones de inconstitucionalidad y el reforzamiento de la figura de las controversias constitucionales, en otros sistemas el control de la constitucionalidad se lleva a cabo cuando existe una duda de las esferas de la competencia entre los poderes, en este caso la controversia constitucional legislativo - ejecutivo y la acción de inconstitucionalidad que está reservada a las minorías parlamentarias, que son los propios legisladores, según el artículo 105 constitucional, los que pueden oponerse a la determinación que se ha hecho en su Congreso, cuestionado la constitucionalidad de la resolución.

Y el efecto es la invalidación general de la resolución, entonces en México estamos practicando este tipo de control de la constitucionalidad, de la constitucionalidad en términos materiales y también en términos formales, en el sentido de que también se puede examinar si se cumplen los principios de legalidad que establece el artículo 16 constitucional.

La posición que asume el órgano colegiado respecto de un problema señalando que el Ejecutivo no se ha conducido adecuadamente y pareciera como si le estuviera imponiendo una sanción, pero no tiene ningún efecto jurídico, son los pronunciamientos los que están regulados, la queja como tal no constituye un extrañamiento, es simplemente un modo de referirse a que tal funcionario no ha cumplido con una obligación y se dirige a los superiores, porque son sus jefes y en su caso o en su oportunidad se podrá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa por incumplimiento de obligaciones que le señala la ley.

Hay diversos sistemas y niveles de intervención del legislativo en la aprobación de los tratados y diversos sistemas de recepción de los tratados. El nuestro es de los más desventajosos, porque entran como derecho nacional automáticamente y el legislador no tiene más que decir si está o no está de acuerdo, pero no da curso a la negociación ni incide sobre la negociación. Sería conveniente un cambio sobre todo porque forman parte del orden jurídico nacional.