

QUAUHTEMOC

LA PATRIA ES PRIMERO



Quórum

Legislativo



88

ENERO - MARZO DE 2007

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Jorge Zermeño Infante

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Integrantes

Dip. Héctor Larios Córdova

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Rodríguez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario Interino

De Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinación y Revisión Editorial

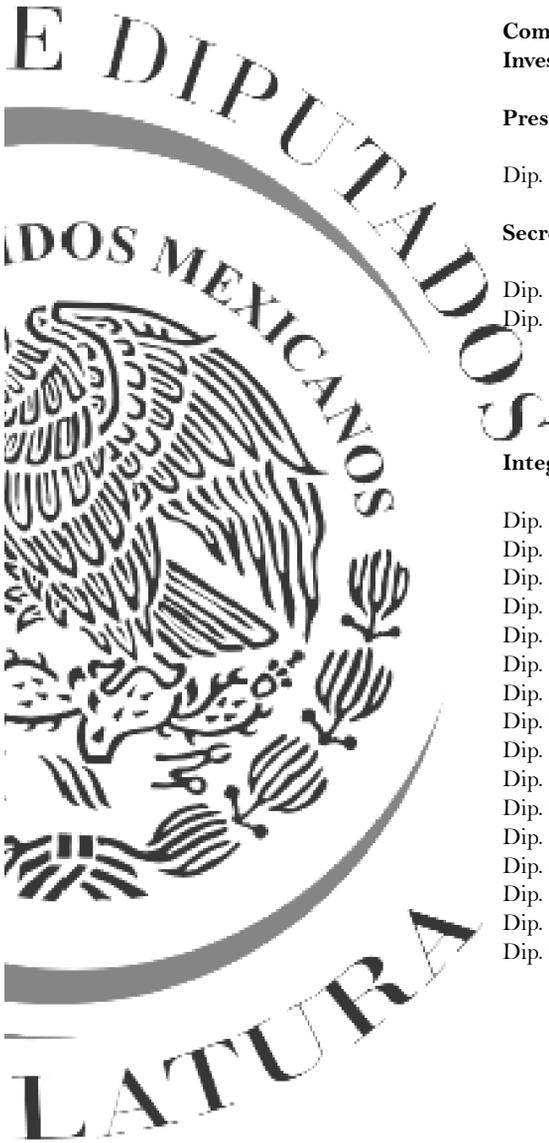
Lic. Luis Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López





Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Alfredo Ríos Camarena

Secretarios

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez
Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Integrantes

Dip. Alberto Amaro Corona
Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama
Dip. Omar Antonio Borboa Becerra
Dip. Felipe Borrego Estrada
Dip. Carlos Chaurand Arzate
Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo
Dip. Jaime Espejel Lazcano
Dip. Silvano Garay Ulloa
Dip. José Jacques y Medina
Dip. Antonio Xavier López Adame
Dip. Gustavo Macías Zambrano
Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra
Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich
Dip. Víctor Samuel Palma César
Dip. Lourdes Quiñones Canales
Dip. Carlos René Sánchez Gil

*EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASÍ COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

Quórum Legislativo

Derechos Reservados:

ISSN 1870 - 7270

Reserva. 04-2006-113014414100-102

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

CONTENIDO

Editorial

9

Propuesta de Punto de Acuerdo presentada por el Senador Heladio Ramírez López en materia de política migratoria entre México y los Estados Unidos de América.

13

Síntesis de las Palabras pronunciadas por el Diputado Alfredo Ríos Camarena, en ocasión de la reunión del Frente Nacional de Legisladores del Sector Rural con legisladores federales.

19

Listas de Verificación Parlamentaria

"Sencillas,.....como las listas del mandato"

Dr. Juan Ramírez Marín

29

Naturaleza del Acuerdo Parlamentario

Lic. Marineyla Cabada Huerta

93

El sistema de Comisiones

Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez

131

Los Instrumentos Jurídicos del Parlamentario en el Proceso Legislativo

Lic. Óscar Uribe Benítez

169

Con el agrado de siempre, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias pone a la consideración de sus lectores este nuevo número de su **Revista Quórum Legislativo** con la presentación de seis documentos, de los cuales los dos primeros son instrumentos parlamentarios, seguidos de cuatro investigaciones producto de la labor de este Centro de Estudios, que me parecen son, todos ellos, de alto significado, oportunidad y contenido.

En primer término, aparece el texto íntegro de la Propuesta de Punto de Acuerdo presentada en su Cámara por el senador Heladio Ramírez López, para expresar la preocupación del Senado Mexicano, para toma de conocimiento por parte del Senado de los Estados Unidos de América, con motivo de las ordenanzas antiinmigrantes que han sido impulsadas en 86 gobiernos locales de ese país y cuyos contenidos racistas y xenofóbicos afectan en su gran mayoría a ciudadanos mexicanos y por el que los senadores mexicanos plantean al gobierno mexicano que promueva el cese de estas acciones hostiles, así como para que la propia Cámara de Senadores de nuestro país manifieste su interés para que el tema migratorio, por sus hondas repercusiones y con pleno respeto a la soberanía de la nación estadounidense, sea analizado en forma bilateral.

Enseguida, encontraremos una síntesis de las palabras pronunciadas por el Diputado Alfredo Ríos Camarena, Presidente del Comité Legislativo de este Centro de Estudios, en ocasión de la presencia y reunión de trabajo del Frente Nacional de Legisladores del Sector Rural con los miembros de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Senadores, en la cual, entre otros temas, se actualizaron los propósitos políticos para la labor legislativa en materia rural y se presentó a este Centro de Estudios para el efecto de que conforme sus atribuciones participe en dichas tareas, de acuerdo a como le sea solicitado.

En este sentido, resulta oportuno destacar que el Diputado Ríos Camarena ha impulsado decididamente las tareas del CEDIP, dentro de las cuales nuestra producción editorial es de especial significado.

Aparece después la investigación con el tema Listas de Verificación Parlamentaria. En esta investigación se explora el sistema que se utiliza para los trabajos estrictamente legislativos en algunos parlamentos del mundo, conocido genéricamente como "listas de verificación", mismo que consiste en que dentro del proceso de la presentación de las iniciativas y su

dictaminación, los legisladores promoventes de las mismas y la comisión o comisiones dictaminadoras, con variación de denominación según cada país, se encuentran constreñidos a acreditar que la propuesta legislativa a votarse en el pleno reúne las condiciones generales y concretas que para tales efectos están ordenadas en la legislación aplicable.

Justamente, en este estudio se analiza cómo es que de acuerdo con las constituciones y la legislación especial aplicable para diferentes parlamentos en el mundo se establecen los elementos constitutivos y características que deben contener las iniciativas y los dictámenes legislativos que, de no reunirse, ocasiona que resulten improcedentes para su tramitación. Bajo este sistema, la regulación constitucional y parlamentaria asegura que cada iniciativa y en su caso dictamen en pro pueda dar como resultado que el nuevo ordenamiento de Derecho efectivamente se justifique adecuadamente para insertarse al Derecho Positivo del lugar.

Dentro de los requisitos generalmente aceptados para la presentación y dictaminación en este sistema destacan, entre otros: constitucionalidad, oportunidad, justificación técnica, justificación social, justificación económica y técnica legislativa.

Si bien dentro del Congreso mexicano los citados requisitos forman parte de las valoraciones esenciales que tradicionalmente se llevan a cabo para la producción legislativa, mediante este estudio será posible aproximar al lector la forma y términos en que en otros países se encuentra ello expresamente establecido, con lo cual se obtiene un muy interesante estudio de Derecho comparado.

Inmediatamente después se encuentra la investigación relativa a La Naturaleza de los Acuerdos Parlamentarios, tema por demás interesante y de actualidad, toda vez que la obtención de mayorías de opinión y consensos representa sin duda una de las vertientes naturales y tareas políticas más delicadas y difíciles dentro de las actividades parlamentarias.

En este estudio, se analiza y resalta que los acuerdos parlamentarios indefectiblemente producen efectos jurídicos y que la práctica parlamentaria de esta figura es de considerable relevancia, debido a su frecuente aplicación en los órganos legislativos, tanto en el ámbito federal como en el local.

Esta investigación contiene los elementos teóricos universales de esta importante figura del Derecho Parlamentario y también diferentes propuestas encaminadas a la adopción de una nueva metodología para su clasificación y aplicación, por lo que el lector tendrá a la mano la información que sirve para observar los fundamentos que posibilitan al legislativo obtener en diferentes ocasiones los pactos institucionales necesarios para el cumplimiento cabal de sus funciones constitucionales y legales, con motivo del alto grado de complejidad que representa la negociación política que deviene del pluripartidismo.

Posteriormente, se contiene la investigación denominada, El Sistema de Comisiones, que nos ofrece una visión conceptual y práctica acerca del aparato dictaminador del Poder Legislativo, a cuya responsabilidad esencial se encuentra depositada la viabilidad constitucional y jurídica del proceso legislativo.

En este trabajo, dividido en siete secciones, se analiza el diseño y la función de las comisiones conforme las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, quedando de relieve diferentes aspectos de la casuística conforme la aplicación del citado marco normativo.

Cabe precisar que en esta investigación se contiene el estudio del tema en una visión de Derecho comparado respecto de los sistemas de comisiones en España, Francia, Chile y Estados Unidos de América.

Más adelante, se presenta la investigación Los Instrumentos Jurídicos del Parlamentario en el Proceso Legislativo, que contiene un muy metódico y pormenorizado análisis del conjunto de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que constituyen directamente los fundamentos de actuación de los legisladores, lo que permite observar que el ejercicio de su función constitucional se encuentra regulada en términos que aseguran que las atribuciones encomendadas al poder legislativo se materialicen objetivamente.

Esta investigación tiene la virtud de servir como un verdadero sumario y guía de la actividad del legislador federal dentro del proceso legislativo, que me parece puede ser muy útil tanto para los propios legisladores como para los estudiosos y observadores en general del trabajo legislativo, máxime que en algunas de sus partes se encuentra enriquecida con el acercamiento de diferentes tesis y criterios jurisprudenciales que han sido expedidos sobre diversas cuestiones controvertidas con motivo de la actividad legislativa.

Con la presentación de este nuevo número de nuestra revista, hago patente mi agradecimiento y una respetuosa felicitación a los señores legisladores que han participado, así como un amplio reconocimiento a los investigadores por sus trabajos de esta ocasión, reconociendo ampliamente su dedicación y esfuerzo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Marzo de 2007.

DR. ALFREDO SALGADO LOYO
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP.

Propuesta de Punto de Acuerdo presentada por el senador *Heladio Ramírez López para expresar al Senado de los Estados Unidos de América la preocupación de esta soberanía por las ordenanzas antiinmigrantes que han sido impulsadas en 86 gobiernos locales de ese país, y cuyos contenidos racistas y xenofóbicos afectan en su gran mayoría a ciudadanos mexicanos. Plantea al gobierno mexicano que promueva el cese de estas acciones hostiles contra nuestros compatriotas, y al Senado de la República que manifieste su interés para que el tema migratorio, por sus hondas repercusiones y con pleno respeto a la soberanía de la nación estadounidense, sea analizado en forma bilateral.

* Senador Heladio Ramírez López, Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural e integrante de la Comisión de Seguridad Social del Senado de la República, LX Legislatura.

Señoras y señores senadores:

Acorralados por la pobreza, cerca de medio millón de mexicanos, la mayoría del sector rural, cruza cada año la frontera con los Estados Unidos para realizar su sueño de un empleo que su patria les niega.

Actualmente 12 millones de nuestros compatriotas viven en calidad de inmigrantes sin documentos en algún lugar del suelo estadounidense. No son criminales, sino trabajadores ofertando su mano de obra. Pagan sus impuestos y servicios de salud, y todavía ahorran para enviar a nuestro país cada año más de 20 mil millones de dólares. Su esfuerzo laboral aporta un billón de dólares anuales a la economía estadounidense.

Esta es una realidad social y económica que nadie puede ocultar o desconocer, salvo los sectores ultraconservadores de los Estados Unidos que, en una actitud xenofóbica, ven a nuestros compatriotas –cuyo delito es buscar una oportunidad para asegurar su derecho a la vida- como terroristas que amenazan la seguridad de ese país.

La creación de grupos como los “Minuteman”, de Arizona, la American Border Patrol, la Ranch Rescue o Save our State, entre otros, no son más que el resultado de la agravante campaña de linchamiento y persecución que se ha desatado contra nuestros compatriotas, creando un sentimiento de odio que se concreta en las medidas con que nos tratan como si, en lugar de vecinos, fuéramos un país enemigo.

El envío de la Guardia Nacional a la frontera con México, y la promulgación, el 26 de octubre de 2006, con la firma de Bush, de la legislación que dispone la construcción de la cerca fronteriza, y el proyecto HR3447 del congresista republicano de Wisconsin, James Sensenbrenner, orientado a criminalizar la inmigración, al control policial y del ejército en la frontera, en nombre de la seguridad nacional, muestran el espíritu xenofóbico y anti-inmigrante de la política migratoria de los Estados Unidos.

A todo ello se suman las ordenanzas acordadas por 86 consejos municipales, entre ellos Hazleton, de Pensilvania, o Escondido en California, que obligan a los propietarios de inmuebles a verificar la estancia legal en Estados Unidos de todos los que solicitan un espacio para habitar, bajo pena de cancelación de sus licencias o multas excesivas. Esta semana un tribunal ha comenzado a explorar estas ilegales ordenanzas que atropellan, no sólo los derechos humanos, sino la propia Constitución de los Estados Unidos, la cual establece la prohibición expresa de que las autoridades locales produzcan normatividad en materia de inmigración, lo cual es competencia exclusiva del gobierno federal.

A los políticos estadounidenses que atropellan todos los valores humanos al proponer estas iniciativas antiinmigrantes, poco les interesa que sean anticonstitucionales y que radicalicen los sentimientos xenófobos y racistas; su protagonismo es político- electoral y, con esa actitud, profundizan la complejidad de un tema que lastima nuestra vecindad con los Estados Unidos.

El día de ayer, en Yucatán, el presidente Bush reiteró su promesa de trabajar por una reforma migratoria amplia. Dijo que compartía su compromiso de construir un continente donde los pobres y marginados puedan sentir los beneficios de la prosperidad a través de un comercio libre y justo. Incluso, como resultado de ese encuentro presidencial, se creó un grupo de trabajo para analizar los productos más sensibles en nuestra relación comercial, como es el caso, entre otros, del maíz y el frijol.

Pero, ¿Podríamos creer estas aseveraciones, cuando hemos experimentado que los 7 años de Bush en la presidencia de los Estados Unidos han representado el mayor abandono de la historia en su relación con los países de América Latina y el Caribe?. Esa indiferencia lo ha llevado a ignorar la grave crisis estructural que padecen los países de la región, el fracaso del modelo neoliberal ha hundido las esperanzas de los pueblos latinoamericanos y caribeños.

El TLCAN ha afectado la economía campesina sin que ellos, que se dicen nuestros socios comerciales, pero que en la realidad nos tratan como sus empleados sumisos, acepten discutir modalidades que permitan su actualización, mediante la renegociación del capítulo agropecuario o un acuerdo complementario que le imprima a ese capítulo la equidad y la justicia que hoy no tiene.

La vecindad impone entendimiento, reciprocidad, responsabilidad compartida. Si el señor Bush quiere enviar una señal positiva, debería intervenir para detener las provocadoras iniciativas que, a nivel local, los miembros de su Partido Republicano, impulsan en contra de nuestros compatriotas trabajadores que carecen de documentos.

Hoy tenemos muy claro que el tema migratorio no lo define el ejecutivo, sino los legisladores del Congreso Estadounidense. Por esa realidad, los senadores mexicanos debemos ser muy activos, hacernos presentes, hacer trabajo de "lobby", para que se escuchen nuestros alegatos y nuestras razones. Pero planteamos también al Gobierno de México que actúe sin excusas para defender los derechos e intereses de los mexicanos que viven en los Estados Unidos.

Nuestros compatriotas, que en ese país sufren desprecio y persecución, deben saber que no están solos; que nuestra solidaridad acompaña sus luchas, y que estaremos atentos para que las palabras vertidas por el Presidente Felipe

Calderón, en la reunión de Yucatán, se haga realidad: generar el empleo para los mexicanos aquí en nuestra patria, y evitar con el éxodo, el dolor de las familias más humildes de nuestro pueblo.

Por esas consideraciones, señor presidente, me permito proponer el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO:

Primero.- Que el Senado de la República se dirija a su homólogo de los Estados Unidos de América, para manifestarle la honda preocupación de esta Soberanía y de todo el pueblo mexicano, por las ordenanzas aprobadas ya por algunos condados de ese país, cuyo contenido xenofóbico afecta y atropella los derechos humanos de nuestros compatriotas.

Segundo.- Pedir al gobierno mexicano que promueva enérgicamente el rechazo de las acciones hostiles contra nuestros compatriotas, en bien de nuestras relaciones de vecindad.

Tercero.- Que el Senado de la República plantee al de los Estados Unidos, la necesidad de que el tema migratorio, por sus hondas repercusiones socioeconómicas y con pleno respeto a su derecho soberano a legislar, sea analizado en forma bilateral.

Es cuanto, señor presidente.

**Sen. Heladio Ramírez López. Senado de la República,
15 de marzo del 2007.**

Síntesis de las palabras pronunciadas por el *Diputado Alfredo Ríos Camarena, Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en ocasión de la presencia y reunión de trabajo del Frente Nacional de Legisladores del Sector Rural con los miembros de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Senadores.

*Diputado Alfredo Ríos Camarena, Presidente del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, e integrante de las Comisiones de Justicia; Puntos Constitucionales y Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, LX legislatura.

Señoras y Señores: Primero que nada, quiero manifestar mi permanente gratitud a quien preside este Frente Nacional de Legisladores del Sector Rural, el señor Senador Heladio Ramírez López, quien se ha caracterizado en el ámbito de la política nacional como uno de los pocos líderes que tiene en su conducta personal y en su manejo ideológico una congruencia.

Esto que debía de ser la norma en estos momentos de política muy revuelta es la excepción. Heladio Ramírez es un hombre no sólo de ideas, sino congruente con las ideas, es un hombre de limpieza absoluta que ha transitado por todos los escenarios de la política desde director de un fideicomiso, donde tuvimos el gusto de compartir el trabajo creativo; director juvenil del Partido Revolucionario Institucional; diputado; senador ya tres veces; gobernador de su Estado; director de los Pueblos Indígenas; director de las Zonas Áridas; Presidente de la Confederación Nacional Campesina del PRI, etc.

Ha transitado por ahí, y como en el verso de Díaz Mirón tiene de esos plumajes que no se manchan, que no ha sido tentado ni por la corrupción del poder, ni por la corrupción del dinero. Por eso Heladio para muchos de nosotros no fue un líder, sino sigue siendo un líder y un ejemplo del trabajo político en un momento en que la política partidista se encuentra enfangada, manejada en muchos casos por cuasi hampones y por mafias que lo único que les interesa son los negocios y las pequeñas parcelas mezquinas del poder.

Por eso para mí es profundamente grato ser invitado por quien es el único jefe político que reconozco en mi vida actual, he tenido otros, como Gustavo Díaz Ordaz, como Luis Echeverría; pero Heladio ha sido siempre un ejemplo de político honesto y consecuente. Todos los días está luchando por su ideal, todos los días tiene el índice puesto en los temas centrales del país, por eso para mí es un honor estar con él y con mis amigos diputados locales y mis muy queridos compañeros diputados federales y senadores.

Asimismo, aprecio la presencia y recibo a Escajeda, diputado federal brillante de nuestro sector, y no menciono a los demás, porque también son mis amigos y ya los mencionó Heladio. Pero sí quiero destacar también la presencia de algunos profesores universitarios, como el Licenciado Rangel Gaspar, como Hugo Castro Aranda, Jesús Ruiz Munilla, mi secretario técnico quien también es académico, y desde luego Carlos Valero, que ha sido mi alumno y ha sido mi sustituto en varias cátedras en la Facultad de Derecho, y actualmente ya está incorporándose al trabajo de este Centro de Estudios, el CEDIP.

Asimismo, a los señores investigadores del Centro, que preside el Doctor Alfredo Salgado Loyo, y a todos los demás que hoy nos acompañan en esta reunión informal, pero en la que estamos poniendo énfasis, al Doctor Juan Ramírez Marín, y si se me escapa alguno les ruego que me perdonen, de los

que están aquí, que son colaboradores del Centro, de este Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Antes de explicar qué es el Centro, que lo hará con mayor precisión el Doctor Alfredo Salgado Loyo, cuando haga uso de la palabra, yo quiero abordar un poco en forma informal sobre el sentido de la política en México y la participación del Congreso.

El sistema político mexicano, como bien sabemos, se fundamentó en un sistema presidencial que todos llaman autoritario y que efectivamente lo fue; pero no fue un sistema autoritario porque sí; sino porque hubo un motivo sustancial que nace desde la fundación del PNR, y aún antes, desde la Revolución y desde la construcción de la Constitución.

¿Por qué fuimos un partido o un sistema autoritario?

Porque el país requería un líder, como tuvo buenos y malos, pero requería un líder fuerte, poderoso, que pudiera llevar adelante los principios y la doctrina de la Revolución Mexicana.

Por eso Calles forma el PNR, aunque si bien es cierto no lo formó como muchos autores creen, como un partido del Presidente. No es cierto, el PNR no fue un partido del Presidente, fue un partido del caudillo para conservar el poder y de ahí provino el fenómeno aquel que conocimos todos del llamado maximato, época de Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y mi padrino don Emilio Portes Gil.

Así se forma el partido, como una necesidad de concentrar el poder para darle cauce a los anhelos y las luchas revolucionarias.

Esto fue deviniendo, como todos sabemos, en un partido distinto y en un sistema que se fue auto reformando, pero que no perdió ese carácter de autoridad central de un presidente para poder empujar las causas del país. Así el general Cárdenas le da otro impulso al partido a través del Partido de la Revolución Mexicana, que ya tenía otras características, que incluía al Ejército como uno de los sectores del partido y más tarde el Presidente Alemán crea el Partido Revolucionario Institucional que pretende ya establecer una línea, es un nombre chistoso el nuestro, o somos revolucionarios o somos institucionales, parece como que no concatenan bien desde el punto de vista semántico. No concatenan bien, pero tenían una razón, era una Revolución convertida en gobierno y un gobierno inscrito en un sistema político presidencial duro, fuerte.

Se lograron conquistas sin duda por el partido, sin duda por estos gobiernos, particularmente yo destaco a dos: al General Lázaro Cárdenas y al licenciado Luis Echeverría, que tuvieron la visión suficiente de lo que estamos

aquí tratando, asuntos del campo, y por eso promovieron la Reforma Agraria, el desarrollo del campo.

Por eso el partido y por eso el gobierno se establece sobre un sistema político de esas características. Sin embargo, pasaron los años, el sistema político se desgastó por razones internas y externas, surgió en el mundo una batalla de ideas que provenía de los centros de estudio más característicos del mundo, desde luego en Inglaterra y desde luego en Estados Unidos, se formaron grupos; y en otros países, Alemania, Francia, se formaron grupos de pensadores que le fueron dando una orientación al destino, al derrotero mundial, frente a una Unión Soviética que había postulado el Marxismo-Leninismo. Yo afirmo que fue temprano. Perdón que haga esta descripción teórica, pero me gusta mucho hacerla.

Yo pienso que el arribo de Lenin al poder soviético tuvo mucho que ver, más que las condiciones del desarrollo histórico de los grandes estadios históricos que Marx veía, tuvo que ver más bien con la guerra con Alemania, y por eso yo creo que la Revolución Soviética de octubre fue anticipada, no era el tiempo de la realización de un Marxismo como Marx lo había soñado. Y por eso fracasa en un término muy corto.

Los estados económicos duran siglos, si recordamos el esclavismo, el comunismo primitivo, el feudalismo, vamos a encontrar que hay siglos enteros en los que la humanidad va transitando de un sistema económico a otro.

Y fue muy corto de la Revolución francesa o de la Constitución de Filadelfia a la Revolución Soviética de octubre, el tiempo fue muy corto. Por eso yo creo que hubo un adelanto de tiempos y por eso también creo que cuando Lenin afirma que el imperialismo es la fase superior del capitalismo, también estaba confundido, porque faltaba un desarrollo anterior del capitalismo que de alguna manera ya Marx previó, que es el fenómeno que hoy llamamos globalización neoliberal. Es decir, el capitalismo no había concluido ni ha concluido su ciclo, porque no se había desarrollado a plenitud.

Cada uno de estos sistemas, y no quiero dar clase, pero tengo que mencionarlo, el esclavismo, o el feudalismo, etcétera, concluyeron sus ciclos, el capitalismo no lo había concluido. No lo había concluido y la Revolución tecnológica que vivimos, la Revolución cibernética, la Revolución robótica que hemos vivido en los últimos años, le dio una condición distinta a la humanidad cubriéndola de nuevas herramientas tecnológicas, pero también cubriéndola de un aspecto central.

¿Cuál es el meollo del sistema capitalista?

El lucro y es el momento en que estamos viviendo, no hay nada más importante para la humanidad en este momento que ganar dinero, que acumular dinero. Eso explica que la Revista "Forbes" hace unos días ponga la lista de millonarios entre los que destaca el camarada Slim, en un país donde tenemos cientos o decenas de millones y muchos en pobreza extrema. Es verdaderamente un sistema inmoral, injusto y desigual.

Montado en una globalización que tuvo como intención apoderarse de lo más importante de la producción humana. ¿Qué es lo más importante? La producción financiera, como son los bancos, la producción satelital y de comunicaciones. Hoy en día la agenda política nos la fijan a los políticos del mundo los medios de comunicación que por supuesto obedecen a los intereses de los dueños de esos medios de comunicación.

La acumulación de las grandes trasnacionales de la alimentación, que también nos están fijando la agenda de precios y que hoy estamos verdaderamente inmersos en un tema central que señaló el senador Ramírez en relación a un Tratado de Libre Comercio que tiene efectos desastrosos y de ruina total para los campesinos mexicanos. Pero estamos maniatados, como influye y como hay una relación de vasos comunicantes entre los sistemas económicos y los sistemas políticos, pues claro, los sistemas políticos no son otra cosa que la representación de esos sistemas económicos. Entonces, lógicamente los temas políticos contemporáneos de una forma o de otra, ya sean presidenciales, semipresidenciales o parlamentarios, que esa es la división más clásica de los sistemas políticos, todos ellos están necesariamente nutridos en su raíz por cubrir las formas de defender la gran propiedad de la gran burguesía, ya no es la vieja burguesía de las pequeñas fábricas y los obreros. No, aquí también hay una reflexión nueva.

Ya no son los obreros del mundo, proletarios del mundo unidos o las clases sociales más debilitadas, como los propios campesinos, los más abandonados de todos los tiempos; sino somos todos, todos estamos ya participando como los grandes explotados de un nuevo sistema económico que tiene en la cúpula a mil o dos mil o tres mil dueños de los bancos, dueños de la energía, el petróleo, el uranio, la electricidad, dueños de los sistemas satelitales y de los medios de comunicación, dueños de la alimentación, y regidores del mundo a través de entidades internacionales como la OMC o como el Fondo Monetario Internacional, o como el Banco Mundial.

Claro, estos fenómenos tenían que incidir en el desarrollo de la Revolución Mexicana que quedó brutalmente truncada en su modestísima experiencia

cuando ingresan al poder los priístas absolutamente neoliberales.

En ese camino lógicamente se rompió ese sistema presidencial duro que teníamos y se abrió la famosa transición a la democracia que todos tanto elogian y que en el fondo no es más que un encubrimiento de los grandes poderosos de la tierra.

Pero dentro de lo poquito que podemos hacer, está la capacidad de organizarnos, particularmente quienes tenemos la responsabilidad nacional o local de ser representantes populares.

Podemos empezar, primero, a informarnos. Por eso cuando yo ingresé a la Cámara de Diputados, le pedí permiso a mi líder don Heladio Ramírez de aspirar a ser Presidente de este Comité. No quería yo otra cosa y se me ofrecieron algunas otras cosas al interior de la Cámara, y no quería yo otra cosa, porque entiendo que sólo desde el conocimiento, sólo desde la razón, sólo desde el estudio, podemos empezar a entender qué es lo que está pasando.

¿Y qué está pasando, amigos legisladores?, está pasando que nosotros no representamos nada, estamos simplemente siendo sujetos de un traslado del poder que se trasladó desde el Presidente a la partidocracia. Dice muy bien Duverger que hay una enfermedad ya muy vieja, desde el siglo pasado, mediados del siglo pasado, una vieja enfermedad de los partidos políticos que es que no tienen ninguna relación con el pueblo ni con sus representantes ni con sus militantes y a veces ni con sus dirigentes.

Se han convertido en pequeñas cúpulas de poder, que se reparten el pastel. Antes el pastel lo tenía sólo uno, que era el Titular del Poder Ejecutivo, y las Cámaras servían para adornarlo, eran los diputados priístas que aplaudían a rabiarse lo que dijera el Presidente. No tiene importancia lo que hayan dicho los presidentes mexicanos, lo que dijera la cultura de la sumisión y de la entrega absoluta tenía que caminar así. Y no estoy criticando a quienes fueron legisladores, que aquí hay algunos de esos tiempos. No, era un fenómeno natural de poder.

Aquí lo importante para entender el fenómeno político y económico, es la distribución del poder y cómo se distribuye el poder. Y cómo está distribuido en este momento, en el que desde luego la derecha está, como debía ser. Por eso el señor Bush dispone que vengan sus helicópteros, sus aviones y sus guaruras por cientos y que ofendan al pueblo de Yucatán y por supuesto al pueblo de México.

Pero esto es normal, no nos debe espantar, estamos sumidos en una noche oscura de la humanidad que no sólo sucede en nuestro país, sino que es un fenómeno mundial.

En esas características tenemos que tratar, cuando menos, de darle un

impulso distinto a los Congresos a través del estudio de los temas centrales.

Sin embargo, no todo es negro, creo que hay un viento fresco en la humanidad que corre por Europa, como corrió alguna vez, cuando John Maynard Keynes enfrentó a las teorías que más tarde adoptaría en la escuela de Viena y desde luego más tarde a la escuela de Chicago que presidió el destacadísimo Milton Friedman que le dio a Pinochet todos los instrumentos para producir un país democrático, preclaro, justo, etcétera, de lo que es Chile, con la muerte de miles de chilenos y con la brutal bota militar que por tantos años asoló a América Latina.

Yo digo por ahí, en alguna de mis clases, que América Latina estuvo manejada por las bayonetas y por las charreteras como una decisión de la política de estado. Pero que después esta política de estado, del Departamento de Estado Norteamericano, se fue a un camino más fácil, que es el mismo que Richard Lasing, aquel secretario del presidente Woodrow Wilson, que en 1924 hace la carta aquella para cuando la guerra en México se va a dar, digan que no es necesario que hagan la guerra, sino que abran las universidades a los jóvenes ambiciosos para que fueran educados en el modo de vida norteamericano.

Entonces ahí estaba la respuesta, no necesitaban hacer la guerra en América Latina; no necesitaban ya a las botas y a las charreteras, sino era muy fácil abrir las universidades, a Harvard, a Princetown, etcétera.

Se caen las teorías de Jonh Maynard Keynes que era un poco, un capitalismo social y con la dupla de Margaret Thatcher y Ronald Reagan se realiza la transformación vertiginosa del mundo, vertiginosa con las herramientas de la nueva tecnología y con las ideas de Von Mises, Von Hayek y de Friedman, particularmente esos tres, se relanza el mundo a la conquista de un neoliberalismo y a la apertura que había postulado desde muchísimos años antes Adam Smith.

Entonces en esas condiciones lo que se vive es un mundo de batalla de ideas, de batalla del pensamiento. Por eso un Centro de estudios es fundamental.

Si los diputados y los senadores o nuestros asesores no estudian y no tenemos una visión clara de un mundo nuevo, pues no vamos a avanzar.

Entonces, la verdad es que hay un atropellamiento de las formas políticas del mundo contemporáneo que sólo podemos vencer, primero, entendiendo y estudiando el fenómeno y luego tratando de darle una visión nueva.

Ayer presidí una reunión de mi Comité y formé un subcomité que le encomendamos al diputado Víctor Samuel Palma César, a un diputado del PRD y a una diputada del PAN, con el propósito de empezar a estudiar la Ley del Congreso. Es una ley desactualizada y más gravemente - mucho más - lo es su reglamento.

Es prácticamente nula la gran producción legislativa de los partidos políticos, no estoy hablando sólo de mi partido, lo incluyo por supuesto; pero de los partidos políticos en el Congreso, es decir, son ineficientes, sumisos y sobre todo, como dije alguna vez en la tribuna, el Congreso avanza igual que el juego que juegan mis nietos que se llama Maratón, ¿no sé si ustedes lo conocen? Pero siempre avanza la ignorancia. Es decir, estamos ávidos de tener un oasis de conocimiento para darle una verdadera conducción inteligente a las Cámaras.

Por eso ayer propuse la creación de ese subcomité y me voy a todas las comisiones. Y digo públicamente y se lo digo a los coordinadores, el cerebro de la Cámara es el Comité que yo presido, ese es el cerebro de la Cámara, porque no hay cerebro, hay músculo, hay hasta corazón, pero no hay cerebro. Entonces este Comité de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias tiene que ser, y así se lo he comentado a su Director General el Doctor Alfredo Salgado Loyo, el CEDP debe ser el cerebro de la Cámara de Diputados. Pero va a ser un cerebro todavía más grande cuando Heladio nos hace el favor de invitarnos a esta reunión del Frente de Legisladores del Sector Rural.

Tenemos que empezar desde el conocimiento, con los investigadores que tenemos, que son pocos, pero con muchos más, para darle una visión distinta al mundo de nuestro tiempo.

Por eso este Centro de Investigaciones tiene algunos programas. Ayer les anuncié que acabo de obtener los derechos de Dieter Nohlen de un libro sobre sistemas electorales, no el que ya publicó el Fondo de Cultura Económica, sino uno nuevo, muy chiquito, gracias a mi amigo Berlín Valenzuela, que hizo contacto con Dieter Nohlen en Alemania y ya tengo el primer librito que va a publicar el Centro. No podemos hacer mucho, no tenemos ni mucho dinero ni muchos investigadores, pero vamos a hacerlo. Así, ya está programado el primer curso para secretarios técnicos de la Cámara y lo vamos a impartir con todo el entusiasmo.

Entonces, voy a hacer el curso de los secretarios técnicos, vamos a filmar un programa de televisión, al que invito a todos mis compañeros diputados, sean del Comité que presido o no, para que participen en los programas de televisión de debate y a los académicos por supuesto, para estar tratando de darle otro camino.

A nuestra edad y en nuestro tiempo, y sin ataduras, con nadie, lo único que podemos hacer del Congreso es tratar de servir a una Nación que tanto nos necesita y que tanto nos requiere.

Este Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias,

está a las órdenes de los legisladores locales, de los senadores, obviamente de los diputados, para que podamos hacer otro subcomité, señor doctor Salgado, vamos a nombrar un subcomité para estudios del sector rural y vamos a definir quién lo presida, pero lo haremos en la próxima reunión.

Por favor Maestro Jesús Ruiz Munilla, anotamos esto en la agenda, vamos a crear un subcomité del sector rural para estudiar específicamente lo que nos traigan los diputados locales y los temas del sector rural.

Yo les agradezco mucho a todos su paciencia por escucharme tanto tiempo, pero sobre todo, le agradezco, como siempre, a mi jefe, a mi amigo y a mi hermano, Heladio Ramírez, la invitación de estar en esta mesa tan concurrida y tan llena de luz, muchas gracias.

Antes de abrir el debate quiero que el señor doctor Alfredo Salgado Loyo nos haga favor de dar una breve explicación de cómo funciona y cómo está integrado este Centro.

México, D.F., a 4 de marzo de 2007

Listas de Verificación Parlamentaria

"Sencillas,.....como las listas del mandato"

*Juan Ramírez Marín

* Doctor en Derecho, miembro del SNI, nivel 1; Director de Estudios Jurídicos del CEDIP.

I. Introducción	33
II. ¿Qué es calidad?	34
II.1. Planeación Estratégica de la calidad	38
II.2. Técnicas avanzadas de gestión de calidad	40
II.3. Sistemas de aseguramiento de calidad (ISO 9000)	42
II.4. Satisfacción del cliente	43
III. Listas de Chequeo (chek-list)	43
III.1. Tipos de Listas de Verificación	46
III.2. Diseño y elaboración de listas de verificación	47
IV. ¿Cómo se elaboran las leyes en México?	49
V. Calidad legislativa	53
V.1 Control de calidad del producto ley	55
VI. Técnica legislativa	57
VII. Listas y cuestionarios de verificación legislativa	64
VII.1. Elementos de una lista de verificación	68
VII.2. Contenido de algunas Listade verificación	71
VIII. Directrices	76
IX: A modo de conclusión	81
Bibliografía	84
Apéndice	86

Listas de Verificación Parlamentaria

"Sencillas,.....como las listas del mandado"

I. Introducción

En la última década, México ha transitado de un régimen semi-autoritario a una incipiente democracia representativa, como Robert Dahl la ha definido: un sistema pluralista con participación popular vía elecciones universales y competencia libre entre diferentes partidos políticos. Aunque los prolegómenos de este cambio se remontan tres o cuatro décadas atrás, las reformas electorales del año 96 fueron decisivas, pues posibilitaron que el PRI perdiera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en las elecciones del 97, y especialmente por el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, ganadas por el candidato de la oposición.

Hoy el sistema político mexicano vive una situación en la que el Presidente no cuenta con la mayoría parlamentaria en las cámaras legislativas. Este cambio redujo el poder presidencial, sobre todo sus facultades meta-constitucionales, y paralelamente aumentó el poder del Congreso, que anteriormente no tenía ninguna posibilidad real de oponerse al Ejecutivo.

No obstante, las expectativas democráticas emanadas de la transición resultaron muy altas: por diversos factores; los cambios prometidos por el candidato vencedor en 2000, nunca se concretaron. Las reformas legislativas han resultado sumamente difíciles de implementar. Paradójicamente, la transición complicó la efectividad de la acción gubernamental y la eficacia del sistema político, cuestionando la capacidad operativa de la democracia. Lo sucedido en las recientes elecciones del 2006 aumentó la inquietud al respecto.

Si observamos con detalle la transición institucional mexicana, percibiremos que ha consistido prácticamente en una reforma de la organización y jurisdicción electorales, para lo cual se crearon instituciones profesionales, independientes, capaces de organizar elecciones libres y más o menos honestas.

Pero desafortunadamente las demás instituciones que integran el aparato del Estado han permanecido sin cambios. Esta incoherencia institucional ha resultado problemática, pues ha producido grandes obstáculos para la gobernabilidad. Por otro lado, el avance democrático no emanó de una cultura política fuerte, ni recibe el apoyo suficiente de ésta. Al contrario, la cultura política autoritaria mexicana implica un enorme reto para la consolidación de la democracia.

Por eso, el comportamiento de los actores políticos sigue siendo determinado por valores socioculturales difícilmente compatibles con la democracia. Muchas veces, las instituciones son percibidas como barreras que limitan innecesariamente la acción política, y no como estímulos y recursos que facilitan decisiones legítimas.

En este sentido, prácticamente **no** existe una cultura institucional. Por si fuera poco, las instituciones políticas **no** fueron diseñadas con criterios funcionales de gobierno democrático y especialmente con las nuevas relaciones de poder. Siguen estando regidas por la lógica del viejo sistema autoritario y carecen de estímulos necesarios para que los actores políticos cambien su conducta para mejorar el funcionamiento del sistema democrático.

Así, cambió la composición política del Congreso, pero **no** sus métodos de trabajo, sus mecanismos de coordinación y acuerdo internos, su perspectiva sobre su propia labor, **ni** la manera en que se elaboran las leyes.

Por tanto vivimos una doble realidad y un doble discurso: poderes electos democráticamente, que se conducen en la práctica, al viejo estilo autoritario y premoderno, que permanentemente invocan un discurso que **no** se ajusta a la realidad.

Entre esos ajustes a nuestra realidad congresional que son impostergables está el de la elaboración de las leyes. En el viejo sistema autoritario, el Ejecutivo en turno, a su capricho y decisión unipersonal, enviaba a un Congreso, siempre sumiso, las iniciativas que consideraba pertinentes, que eran abrumadoramente aprobadas sin modificación alguna.

Ciertamente, en gran medida, eso ha dejado de suceder, pero en cambio, desafortunadamente no se ha desarrollado un sistema más transparente, racional y efectivo para la presentación, análisis, discusión y aprobación de las leyes. Queremos entonces de generar todo un proceso de **calidad legislativa**.

II. ¿Qué es calidad?

Cuando hablamos de **calidad**, cada uno entendemos algo diferente. Por eso hay que intentar buscar un punto de acercamiento, para lo cual podríamos tomar inicialmente algunas sencillas definiciones:

Según algunos autores, la **calidad** de un producto o servicio es la percepción que el cliente tiene del mismo. En cambio para otros, con una visión más objetiva: es el conjunto de propiedades inherentes a un objeto que permiten apreciarlo como igual, mejor o peor que el resto de objetos

de su especie.

La **calidad** es entonces una propiedad o conjunto de características de un elemento, que le dotan de una **ventaja competitiva**. La totalidad de los rasgos y características de un producto o servicio que sustentan su posibilidad de satisfacer las necesidades implícitas establecidas. Son aquellas características del producto que responden a las necesidades del cliente.

La calidad también sirve para atender las necesidades del usuario a un costo mínimo y dentro de los plazos previstos. Exige normalización explícita, confiabilidad, estandarización de soluciones y repeticiones.

Calidad es hacer las cosas bien.

Según Phil Crosby: “calidad es cumplir con los requisitos”.

Noriaki Kano señala que la calidad tiene tres dimensiones:

1. cumplimiento de requisitos básicos,
2. cumplimiento de expectativas, y
3. satisfacción de necesidades latentes.

Para Joseph M. Juran, la calidad debe cubrir dos aspectos:

- Satisfacción del cliente, y
- Adecuación al uso.

La calidad comienza con el señalamiento de métodos y/o objetivos.

Otros autores afirman que la **calidad** es un parámetro para darle a la comunidad lo que por derecho espera. Se basa en la solución a un problema, lo que hace que mejore el desempeño de un sistema de personas y máquinas; al mejorarlo se disminuyen los desperdicios y los costos, y se incrementa la productividad, llegando a un producto final de gran competitividad. Es la medida en que las propiedades de un bien o servicio cumplen con los requisitos establecidos en la norma o especificaciones técnicas, así como con las exigencias del usuario, en cuanto a su funcionalidad, durabilidad y costo.

Calidad es un término que encierra un sinónimo de **garantía y seguridad** al momento de adquirir un producto o un servicio; es vital para el consumidor, ya que da **tranquilidad**, y a veces incluso status a los que adquieren ese producto o servicio.

A lo largo del siglo pasado, el término calidad sufrió diversos cambios:

Etapa	Concepto	Finalidad
Artesanal	Hacer bien las cosas, independientemente del costo y esfuerzo necesarios	Satisfacer al cliente. Satisfacer al artesano por el trabajo bien hecho. Crear un producto único
Revolución Industrial	Hacer muchas cosas no importando que sean de calidad. (Se identifica <u>Producción</u> con calidad).	Satisfacer una gran demanda de bienes. Obtener beneficios
<u>S e g u n d a</u> <u>G u e r r a</u> Mundial	Asegurar la <u>eficacia</u> del armamento sin importar el <u>costo</u> , con la mayor y más rápida producción (<u>Eficacia</u> + Plazo = Calidad)	Garantizar la disponibilidad de un armamento eficaz en la cantidad y el momento precisos.
Posguerra (Japón)	Hacer las cosas bien a la primera	Minimizar costos mediante calidad. Satisfacer al cliente. Ser competitivos.
Posguerra (Resto del mundo)	Producir, cuanto más mejor.	Satisfacer la gran <u>demand</u> a de <u>bienes</u> causada por la guerra
Control de Calidad	Técnicas de inspección en Producción para evitar la salida de bienes defectuosos	Satisfacer las necesidades <u>técnicas</u> del producto.
Aseguramiento de la calidad	Sistemas y <u>Procedimientos</u> de la organización para evitar que se produzcan bienes defectuosos	Satisfacer al cliente. Prevenir errores. Reducir costos. Ser competitivo
Calidad Total	Teoría de <u>la administración</u> empresarial centrada en la permanente satisfacción de las expectativas del cliente	Satisfacer tanto al cliente interno, como externo. Ser altamente competitivo. Mejora continua

La Calidad Total es el estadio más evolucionado dentro de las sucesivas transformaciones que ha sufrido el concepto a lo largo del tiempo. En un primer momento se hablaba de Control de Calidad, basado en técnicas de inspección aplicadas a la producción. Posteriormente nació el Aseguramiento de la Calidad, fase que perseguía garantizar un nivel continuo en la calidad del producto o servicio proporcionado. Finalmente se llegó a lo que hoy se conoce como Calidad Total, un sistema de gestión empresarial íntimamente relacionado con el concepto de Mejora Continua, que incluye las dos fases anteriores. Los principios fundamentales de este sistema de gestión son los siguientes:

- Consecución de la plena satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente (interno y externo);
- Desarrollo de un proceso de mejora continua en todas las actividades y procesos en la empresa (tiene un principio, pero no un fin);
- Total compromiso de la Dirección y un liderazgo activo de todo el equipo directivo;
- Participación de todos los miembros de la organización y fomento del trabajo en equipo hacia una Gestión de Calidad Total;
- Involucramiento de los proveedores en el sistema de Calidad Total de la empresa;
- Identificación y Gestión de los Procesos Clave de la organización, superando barreras departamentales y estructurales, y
- Toma de decisiones de gestión, basada en datos y hechos objetivos, no en la intuición. Dominio del manejo de la información.

La filosofía de la Calidad Total proporciona una concepción global que fomenta la Mejora Continua en la organización y el compromiso de todos sus miembros, centrándose en la satisfacción tanto del cliente interno como del externo.

Podemos definir esta filosofía del siguiente modo: Gestión (el cuerpo directivo está totalmente comprometido) de la Calidad (los requerimientos del cliente son comprendidos y asumidos exactamente); Total (todo miembro de la organización está involucrado, incluso el cliente y el proveedor, cuando esto sea posible).

Hoy la calidad no es únicamente uno de los requisitos esenciales de los productos y servicios, sino que es un factor estratégico clave, del que dependen la mayor parte de las organizaciones, no sólo para mantener su posición en el mercado sino incluso para asegurar su supervivencia.

II.1. Planeación Estratégica de la Calidad

Es el proceso por el cual una empresa define su razón de ser en el mercado, su estado deseado en el futuro y desarrolla los objetivos y las acciones concretas para llegar a alcanzar esos propósitos. La planificación:

- Proporciona un enfoque sistemático;
- Fija objetivos de calidad;
- Consigue los objetivos de calidad;
- Orienta a toda la organización, y
- Es válida para cualquier periodo de tiempo.

La **Planificación Estratégica** requiere la participación del equipo directivo, ya que son ellos quienes determinan los objetivos a incluir en el plan de negocio y quienes los despliegan hacia niveles inferiores de la organización para, en primer lugar, identificar las acciones necesarias para lograr los objetivos; en segundo lugar, proporcionar los recursos oportunos, y en tercer lugar, asignar responsabilidades para desarrollar dichas acciones.

Los principales elementos dentro de la Planificación Estratégica de la Calidad son:

Misión, cuya declaración clarifica el fin, propósito o razón de ser de una organización y explica claramente en qué negocio se encuentra;

Visión, que describe el estado deseado por la empresa en el futuro y sirve de línea de referencia para todas las actividades de la organización;

Estrategias **Clave**, principales opciones o líneas de actuación para el futuro que la empresa define para el logro de la visión.

Por otro lado, un **equipo** es un conjunto de personas comprometidas con un propósito común y del que todos se sienten responsables. Dado que los componentes del equipo representan varias funciones y departamentos, se obtiene una profunda comprensión del problema, permitiendo a la organización resolver los problemas que afectan a varios departamentos y funciones; es decir, trabajando en equipo. Para mejorar la eficacia de ese trabajo en equipo es necesario dominar una serie de habilidades:

Toma de decisiones, en tres pasos: Inputs (recolección y presentación de información relevante); Proceso (lograr una comprensión común de los hechos y un acuerdo sobre las opiniones e ideas de todos, mediante

técnicas de comunicación eficaces), y Resultados (decisión sobre las acciones apropiadas);

Recolección y transmisión de información. La comunicación efectiva es esencial, para lo cual hay que desarrollar técnicas de capacidad de escucha o de pregunta;

Celebración de reuniones, que proporcionan la base comunicativa del equipo, para planificar, preparar, dirigir y evaluar;

Relaciones interpersonales. Las distintas personalidades, actitudes y necesidades de cada uno de los integrantes pueden crear barreras que interfieran en las interacciones del equipo. La participación de todos implica el conocimiento de estas barreras y la forma de superarlas.

Aprender a **trabajar en equipo**, en forma efectiva requiere tiempo, dado que se han de adquirir habilidades y capacidades especiales para el desempeño armónico conjunto.

Los integrantes del equipo deben ser capaces de: llevar a cabo su trabajo diario, además de participar en las actividades del equipo; alternar fácilmente entre varios procesos de pensamiento para tomar decisiones, resolver problemas, y comprender el proceso de toma de decisiones, comunicándose eficazmente para negociar las diferencias individuales.

El **proceso de mejora continua** debe estar estructurado para reducir los defectos en productos, servicios o procesos, así como para mejorar los resultados que sin ser deficientes, ofrecen una oportunidad de mejora.

Un proyecto de mejora de la calidad consiste en un problema (u oportunidad de mejora) que se define y para cuya resolución se establece un programa, que debe contar con recursos (materiales, humanos y de formación) y plazos de trabajo. La Mejora de la Calidad se logra proyecto a proyecto, paso a paso, siguiendo un proceso estructurado como el siguiente:

- Verificar la misión,
- Diagnosticar la causa raíz,
- Solucionar la causa raíz,
- Mantener los resultados.

En un primer momento, se define exactamente el problema, es decir, se proporciona una misión clara: el equipo necesita verificar que comprende esa misión y que tiene una medida de lo que hay que realizar. Las misiones procederán de la identificación de oportunidades de mejora en cualquier ámbito de la organización, desde el Plan Estratégico, hasta las opiniones de clientes o empleados. La misión debe ser siempre específica, medible y observable.

La planificación de la calidad proporciona un enfoque participativo y estructurado para nuevos productos, servicios y procesos. Involucra a todos los grupos con un papel significativo en el desarrollo y la entrega, de forma que todos participan conjuntamente como equipo y no en una secuencia de expertos individuales.

La **planificación** de la calidad no sustituye a otras actividades críticas, representa un marco dentro del cual otras actividades pueden llegar a ser más efectivas. El proceso de planificación de la calidad se estructura en seis pasos:

Verificación del objetivo. Un equipo de planificación debe tener un objetivo, examinarlo y asegurarse de que está claramente definido.

Identificación de los clientes. Además de los clientes finales, hay otros de quienes depende el éxito del esfuerzo, incluyendo a muchos clientes internos.

Determinación de las necesidades de los clientes. El equipo de planificación de calidad tiene que ser capaz de distinguir entre las necesidades establecidas o expresadas por los clientes y las necesidades reales, que muchas veces no se manifiestan explícitamente.

Desarrollo del producto. (bienes y servicios), con características adecuadas para satisfacer las necesidades del cliente.

Desarrollo del proceso que satisfaga, prácticamente siempre, todas las características y objetivos del mismo y del producto.

Transferencia a las operaciones diarias, en un proceso ordenado y planificado que maximiza la eficacia de esas operaciones y minimiza la aparición de problemas.

La estructura y participación en la planificación de la calidad reduce el tiempo total necesario para llegar a la operación completa. Una vez que la organización aprende a planificar la calidad, el tiempo total transcurrido entre el concepto inicial y las operaciones efectivas es mucho menor.

II.2. Técnicas avanzadas de gestión de calidad

El Benchmarking, es un proceso para identificar las mejores prácticas en un determinado proceso o actividad; se analizan y se incorporan a la operación interna de la empresa. En la definición de Benchmarking como proceso clave de gestión en la organización, para mejorar su liderazgo encontramos varios elementos clave:

- Competencia; incluye un competidor interno, una organización admirada dentro del mismo sector o una organización admirada dentro de cualquier otro sector.

- Medición, tanto del funcionamiento de las propias operaciones como de la empresa *Benchmark*, o punto de referencia que tiene la organización, que posee las mejores cualidades en un campo determinado.

Es mucho más que un Análisis de la Competencia; se examina no sólo lo que se produce, sino cómo se produce; hay también Investigaciones de Mercado, que estudian no sólo la aceptación de la organización o el producto, sino las prácticas de negocio de grandes compañías que satisfacen las necesidades del cliente.

Satisfacción de los clientes, entendiendo mejor sus necesidades al centrarse en las mejores prácticas dentro del sector.

Apertura a nuevas ideas, adoptando una perspectiva más amplia y comprendiendo que hay otras formas, tal vez mejores, de realizar las cosas.

Mejora Continua: el *Benchmarking* es un proceso continuo de gestión y auto-mejora.

Existen varios tipos de *Benchmarking*: Interno (utilizándose a sí mismos como base para compararse con otros); Competitivo (estudiando lo que la competencia hace y cómo lo hace); fuera del sector (descubriendo formas más creativas de hacer las cosas); Funcional (comparando una función determinada entre dos o más empresas) y de Procesos de Negocio (centrándose en la mejora de los procesos críticos de negocio).

Un proyecto de *Benchmarking* suele seguir las siguientes etapas:

1. Preparación (Identificación del objeto del estudio y medición propia),
Descubrimiento de hechos (Investigación sobre las mejores prácticas),
Desarrollo de acciones (Incorporación de las mejores prácticas a la operación propia) y
Monitorización y recalibración.

La **reingeniería de procesos** es otra técnica avanzada de gestión de la calidad para analizar en profundidad el funcionamiento de uno o varios procesos dentro de una empresa, con el fin de rediseñarlos por completo y mejorar radicalmente. La reingeniería de procesos surge como respuesta a las ineficiencias propias de la organización funcional y sigue un método estructurado consistente en:

- Identificar los procesos clave de la empresa.

- Asignar responsabilidad sobre dichos procesos a un “propietario”. Definir los límites del proceso.

Medir el funcionamiento del proceso.

Rediseñar el proceso para mejorar su funcionamiento.

Un **proceso** es un conjunto de actividades organizadas para conseguir un fin, desde la producción de un objeto o prestación de un servicio, hasta la realización de cualquier actividad interna (Vg.: elaboración de una factura). Los objetivos clave del negocio dependen de procesos de negocio interfuncionales eficaces, que sin embargo, no se gestionan. El resultado es que esos procesos de negocio se convierten en ineficaces e ineficientes, lo que hace necesario adoptar un método de gestión por procesos. Durante muchos años, casi todas las organizaciones empresariales se han organizado verticalmente, por funciones. Actualmente, la organización por procesos permite prestar más atención a la satisfacción del cliente, mediante una gestión integral.

II.3. Sistemas de aseguramiento de calidad (ISO 9000)

Como sabemos, el **Aseguramiento de la Calidad** nació como una evolución del Control de Calidad, que resultaba limitado y poco eficaz para prevenir la aparición de defectos. Por eso se crearon sistemas de calidad que incorporaron la **prevención** y que, en todo caso, sirven para anticipar los errores.

Un Sistema de Calidad se centra en garantizar que lo que ofrece una organización cumple con las especificaciones establecidas previamente por la empresa y el cliente, asegurando una **calidad continua** a lo largo del tiempo.

Con el fin de estandarizar los Sistemas de Calidad de distintas empresas y sectores, dados algunos antecedentes en los sectores nuclear, militar y automotriz, en **1987** se publicaron las Normas sobre el Aseguramiento de la Calidad de los procesos, editadas y revisadas periódicamente por la Organización Internacional de Normalización (ISO), con lo que se consolidó a **nivel internacional** el marco normativo de la gestión y control de calidad.

Estas normas son las reglas básicas para desarrollar un **Sistema de Calidad**, independientemente del fin de la empresa o del producto o servicio que proporcione. Son aceptadas mundialmente como un lenguaje común

que garantiza la calidad (continua) de todo aquello que una organización ofrece. En los últimos años ha seguido evolucionando la concepción de la calidad, hasta llegar hoy a la llamada **Gestión de la Calidad Total**, basada en la Norma ISO 9000.

II.4. Satisfacción del cliente.

Las características de un producto o servicio determinan el nivel de satisfacción del cliente. La satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente constituye el elemento más importante de la gestión de la calidad y la base del éxito de una empresa. Por este motivo es imprescindible que cada una tenga perfectamente definido el concepto de satisfacción de sus clientes, desarrollando sistemas de medición y creando modelos de respuesta inmediata ante una posible insatisfacción. Agregar un valor al producto, adicionando características de servicio, puede aumentar la satisfacción y decantar al cliente por un producto. Históricamente, la gestión de las relaciones con los clientes ha experimentado la siguiente evolución:

Creación de Departamentos de Servicio al Cliente y gestión de reclamaciones, a través del Análisis de Reclamaciones y Quejas; primer paso para identificar oportunidades de mejora;

Sistemas de Medición de satisfacción del cliente, con estudios periódicos que evalúen ese grado de satisfacción, sin esperar su reclamación;

Concepto de lealtad y gestión de la fidelización, llegando a conocer en profundidad los factores que provocan la lealtad y deslealtad, mediante una metodología de trabajo que incremente la fidelidad de los clientes.

La satisfacción del cliente es el objetivo ineludible de todas las empresas, no como un fin en sí mismo, sino como factor que tiene relación directa con los resultados de cualquier negocio. Para alcanzar la lealtad de los clientes, las empresas líderes en calidad organizan sistemas de gestión de las reclamaciones; luego diseñan y administran una serie de encuestas de satisfacción del cliente, para conocer cuáles son los factores que influyen en la lealtad o deslealtad, con objeto de adoptar medidas y gestionar adecuadamente la fidelidad de sus clientes.

III. Listas de Chequeo (check-list)

Una **lista de chequeo (check-list** en inglés) o **Lista de Verificación** (planillas de verificación, hojas de verificación y planillas de control), contiene

información clara y precisa; se usa con el fin de no olvidar nada en la realización de un proceso o actividad. Es un elemento de control y consulta, utilizado comúnmente para monitorear tareas de inicio y finalización de procesos o funciones.

Las listas de verificación se usan también para registrar información (datos) sobre el desempeño de un proceso y en consecuencia, miden el cumplimiento de **indicadores de calidad**, puesto que se pueden usar para detectar síntomas de un problema, así como en la investigación de causas o en la recolección y análisis de datos para probar hipótesis. Son de gran utilidad para la elaboración de otras herramientas como los gráficos de control y análisis estadístico.

El propósito fundamental de las **listas de verificación** es ayudar a poner en marcha la acción y asegurar que se tienen en cuenta todos los puntos más importantes durante un proceso. Las listas de verificación con frecuencia pueden mostrar la ocurrencia de problemas, y costos de operación; inventariar los defectos e informar sobre el desempeño de los procesos.

Las **listas de verificación** tienen importantes ventajas, son un método que proporciona datos fáciles de comprender, mediante un proceso simple y eficiente, que puede ser aplicado a cualquier área de la organización; adicionalmente pueden reflejar rápidamente tendencias y patrones en los datos.

A pesar de que la finalidad de una *Lista de verificación* es el registro de datos y no su análisis, frecuentemente indican cuál es el problema que muestra esa ocurrencia.

La *check-list* enumera una serie de puntos (pocos o muchos, dependerá de la exhaustividad que se pretenda), que deberán verificarse escrupulosamente, uno a uno, para asegurar que el producto final tenga un nivel de **calidad** previamente definido. Obviamente es utilizada para compensar la debilidad de la memoria humana, ayudar a asegurar consistencia y que nada se olvide en el proceso de llevar adelante una tarea.

La **Lista de Verificación** también se usa para determinar con qué frecuencia ocurre un evento a lo largo de un período de tiempo determinado. Así se puede recoger información de eventos en proceso, o que ya sucedieron. Esas preguntas también sirven como una guía, ayuda, o memoria, que obliga a quien las contesta a reflexionar sobre el nivel de acatamiento de determinados requisitos (reglas). También permite observar, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Número de veces que sucede una cosa.
2. Tiempo necesario para que alguna cosa suceda.

3. Costo de una determinada operación, a lo largo de un cierto período de tiempo.
4. Impacto de una actividad a lo largo de un período de tiempo.

Una lista de chequeo es un listado de preguntas, en forma de cuestionario, que sirve para verificar el grado de cumplimiento de determinadas reglas establecidas a priori con un fin específico.

Son un **instrumento** que contiene criterios o indicadores a partir de los cuales se miden y evalúan las características del objeto, comprobando si cumple con los atributos establecidos. Se utilizan básicamente en la práctica de la investigación que forma parte de un proceso de evaluación. Algunas de las múltiples **aplicaciones** de la **check list** son:

- Verificar y determinar el potencial de mercados extranjeros;
- Herramienta para ayudar al factor humano en seguridad aeronáutica, asegurando que una larga lista de asuntos (puntos) no sean olvidados;
- Verificación de un plan de vuelo en aeronáutica o un proceso de inmersión en un submarino nuclear;
- Las listas de pendientes o las que se preparan para realizar un viaje;
- En medicina, para asegurar que las directrices de práctica clínica sean seguidas paso a paso;
- Asegurar la calidad en la ingeniería de software, para verificar el cumplimiento de procesos, para la estandarización de códigos y prevención de errores, entre otras;
- Medir la confiabilidad y seguridad de sistemas informáticos;
- Evaluación de criterios de usabilidad de un sitio de Internet;
- Fabricación de productos industriales, desde autos, hasta chocolates;
- Ayudar a alumnos de distintos niveles escolares a estudiar;
- Lanzamientos o pruebas de productos o servicios en el campo;
- Como “verificación de secuencias de acciones o procedimientos” (un listado de esas secuencias a realizar), como por ejemplo para el lanzamiento de un cohete o en una prueba estática;
- Frecuentemente utilizada en procedimientos de operación industriales.
- Para que las amas de casa no olviden nada cuando van de compras al mercado.

En síntesis, la **lista de verificación** es una herramienta confiable y

manipulable, que permite registrar, clasificar y organizar todo tipo de elementos. Se pueden crear incluso de un modo sumamente intuitivo y añadir, bajo una estructura jerárquica con soporte de prioridades, tantos elementos como sean necesarios: citas, tareas, obligaciones, inventarios, datos personales, teléfonos, viajes, gastos, listas de compras, entre otras múltiples posibilidades.

Es innegable que cosas que parecen sencillas y obvias son olvidadas en algún momento y eso lleva a errores que pueden tener graves consecuencias. Por eso, cuando se subvalora la importancia de las **listas de verificación**, se tiende a no usarlas, y entonces se termina aprendiendo (por el camino desagradable), que a veces resultan **imprescindibles**.

III.1. Tipos de Listas de Verificación

Hay dos tipos básicos diferentes de Planillas (listas) de Verificación (“*Check-List*”):

- Listado de elementos;
- Secuencia de acciones.

La **Lista de Verificación** usada como “listado de elementos” es aplicable para verificar que se tenga, o se esté llevando, todo lo necesario para las actividades a realizar. Básicamente en ellas se anota información en forma concisa, la cual es revisada como procedimiento para “no olvidarse de nada”, siendo típica su aplicación en las jornadas de lanzamiento, o pruebas en el campo.

Redactarla con tiempo y revisarla varias veces, permite detectar elementos faltantes, o que podrían ser útiles. Deben anotarse incluso, cosas que parecen obvias. Otro aspecto importante es anotar en forma manuscrita y provisoria todo lo que durante las actividades vaya apareciendo como útil. En general lo más sencillo es anotar esos datos al dorso de las mismas. Luego para la próxima actividad se ordenan.

Estos Listados se pueden elaborar incluso en una computadora personal, dada su facilidad de armado, corrección y actualización. Básicamente se genera una lista o planilla “madre”, que se revisa y modifica para cada ocasión en particular.

Este tipo de secuencia de acciones se va armando simultáneamente con los elementos del cohete; al realizar ensayos de los subsistemas se verifica que tengan todos los pasos y elementos necesarios.

III.2. Diseño y elaboración de listas de verificación

Al diseñar una **lista de verificación**, se debe tener claro su propósito. Los mejores diseños incluyen espacios e instrucciones para que el personal pueda marcar la conclusión de cada etapa y de la actividad en su conjunto. Las que se preparan para actividades individuales o funciones específicas deben incluir todas las acciones clave, en una secuencia temporal lógica, para el desarrollo y adecuado cumplimiento de cada tarea.

Deben diseñarse y elaborarse previamente, con tiempo suficiente, para poder revisar cada uno de los ítems que contienen y detectar posibles elementos faltantes que podrían ser de utilidad; es importante anotar cada detalle por obvio que parezca y al momento de utilizarlas, incluir en ellas de forma manual aquellos aspectos que quedaron fuera y es necesario agregar.

En la realización de las **listas de verificación** se deben tener en cuenta aspectos como la definición del objetivo que se persigue con su realización (chequeo, verificación de procesos, comprobación de causas, etc.); el modo en el que se recolectará la información y quien llevará a cabo el registro; por último se elaborará en forma sencilla y fácil de entender, incluyendo datos como por ejemplo, título, que se verifica, quien hace la verificación, lugar donde se lleva a cabo, método utilizado y periodicidad, entre otros que se consideren importantes.

La utilización de una lista de verificación debe ser sencilla: en el formato diseñado con las especificaciones anteriormente descritas, se recolectan los datos, registrando la frecuencia con la que ocurre cada ítem observado, por último se suma la frecuencia de cada ítem y se registra en una columna total.

Siempre es aconsejable un diseño sencillo, práctico y fácil de visualizar, de manera tal que quien se encargue de responderla se familiarice con la lista de manera rápida y la incorpore a su rutina de trabajo de manera natural. Pueden capturarse e integrarse computarizadamente, para mejorar la eficacia en la transferencia de datos.

Las listas de verificación pueden desarrollarse en diferentes niveles y adecuarse a:

- Las responsabilidades individuales de los miembros del personal.
- Las actividades en localidades específicas.
- El monitoreo general de una actividad basada en un proyecto.
- La elaboración de un listado de elementos requeridos en cierto orden para una acción;
- El seguimiento de un número determinado de parámetros para la evaluación de un proyecto.

Otra posibilidad es un formato jerarquizado—en el que las listas de verificación para la conclusión de todas las etapas de una actividad o función proveen información para otra lista general de verificación, que a su vez vigila el desarrollo general de la actividad en relación con los requerimientos de un cronograma—, que constituye una herramienta administrativa muy efectiva, pues en este caso, la conclusión de las etapas de una tarea en particular, actualiza automáticamente el progreso de las listas de verificación del cronograma general.

También el contenido y extensión de las listas es variado; las hay muy breves y también muy extensas; sencillas y complejas. Lo cierto es que no siempre las listas de chequeo más completas y exhaustivas son las mejores, ni las más exitosas; por ejemplo, aquellas para monitorear la conclusión de actividades no necesariamente requieren incluir todas las etapas, pues podrían volverse muy difíciles de manejar para actividades muy complejas.

El grado de detalle de cada lista de verificación debe adecuarse a la experiencia y la oportunidad de la revisión. Sin embargo, es muy importante que sean lo más cortas y sencillas posible, restringidas a una sola función o actividad, a fin de optimizar su uso.

La forma de redactar y diagramar las Listas de Chequeos es variada. Uno de los formatos más prácticos y fáciles de usar son aquellos diseñados en forma de cuadro, que permiten un llenado rápido de los distintos casilleros, de acuerdo a que se verifique o no la regla en cuestión.

Se pueden contestar con un Si o un No, o tildar los casilleros para los casos en que se verifica la regla, dejando el espacio en blanco si no se cumple. En este tipo de diseños cerrados, es conveniente prever siempre un espacio abierto, lo bastante extenso como para que se puedan volcar ahí todas las observaciones requeridas.

Otra opción de diseño es un listado de preguntas con espacios libres al final, que deben ser respondidas con frases breves y sencillas, por parte de los encargados de realizar el control.

Están también aquellas que optan por utilizar ambos formatos de manera alternada, colocando en algunas partes casilleros y en otras, espacios libres.

En algunos casos, la complejidad o extensión pueden ser factores negativos, provocando rechazo en quienes deben responderlas. No debe olvidarse que este tipo de listas son respondidas por lo general, por personal que tiene a su cargo un cúmulo de tareas, y deben entre otras cosas, ayudarlo para hacer más ágil y eficiente su tarea, y no para recargarlo de trabajo.

En los casos de listas muy extensas o complejas, se corre el riesgo que no se contesten o lo que es más grave, sean contestadas rápida o

negligentemente, con el solo fin de cumplir con una obligación, pero sin prestarles atención. En cualquiera de estos dos casos, carecerán de valor.

Por ello es preferible, redactar un cuestionario breve y fácil de responder, que podrá no contemplar todos los ítems necesarios, pero que al menos proporcionará la certeza que los que están incluidos (se deben seleccionar los más representativos) son observados con atención.

Por lo general, las **listas de verificación** tienen más de un usuario y un destinatario, ya que por un lado sirven a quien realizó el trabajo, para verificar que no olvidó el cumplimiento de ninguna regla (autocontrol o control interno), y por otro, sirven a quien debe revisar el trabajo, ya que puede verificar rápidamente el cumplimiento de ciertas reglas ineludibles (control externo). Algunas de las claves del éxito de una lista de chequeo son:

- a) que quien deba responderla la entienda fácilmente;
- b) que no tome mucho tiempo llenar el formulario (sólo el estrictamente necesario para responderla a conciencia)
- c) que quien deba leer las respuestas, también lo pueda hacer rápida y claramente (evitando redacción confusa, errores o caligrafía ininteligible).

IV. ¿Cómo se elaboran las leyes en México?

La primera Constitución Federalista del México independiente, promulgada en **1824**, estableció en su **artículo 41**: “Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.”¹

Así, nada más, **sin** ningún requisito adicional, lo que quizá resultaba explicable a principios del **siglo XIX**, en un país poco poblado, fundamentalmente rural y de economía agrícola, mercantil y minera, que después de tres siglos de ser colonia, iniciaba su vida independiente.

Posteriormente, la Constitución de **1836** estableció que el Congreso tendría, como una de sus facultades, dictar resoluciones con carácter de leyes o decretos.

La Constitución de **1857** en su **artículo 65** preceptuó: “El derecho de iniciar leyes compete: I. Al Presidente de la Unión; II. A los Diputados al Congreso Federal (estaba integrado por una sola Cámara); III. A las Legislaturas de los Estados.”

¹Felipe Tena Ramírez, Las Leyes Fundamentales de México, 22ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 173.

El **artículo 66** determinó: “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.”²

Es decir, la Constitución **no** señaló ningún requisito para la presentación de iniciativas, aunque dejó abierta la puerta para que pudieran reglamentarse las que presentaran los diputados. No obstante en aquella época **no** existía todavía una técnica legislativa depurada.

Hoy, el **proceso legislativo** determinado por la Constitución de **1917** vigente, es aquel mediante el cual las Cámaras y el Congreso producen las normas jurídicas. El **artículo 70** señala que las resoluciones del Congreso son leyes o decretos. El **artículo 71** establece quienes son los sujetos que pueden iniciar leyes o decretos ante las Cámaras (el Ejecutivo Federal, los diputados y senadores y las legislaturas estatales). El **artículo 72** define todas las etapas del proceso legislativo, que consta en específico de siete etapas, que señalaremos más adelante.

A partir de la reforma de **1993**, el proceso legislativo está regulado también por el **artículo 122** constitucional, porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal también tiene facultad para iniciar leyes y decretos, siempre y cuando se refieran al gobierno del Distrito Federal.

Resalta que el Poder Judicial **carece** de iniciativa de ley o decreto, cuando en la mayoría de los países la tiene (con lo que se le garantiza una mayor autonomía).

Por otro lado, la Constitución determina otro proceso para crear normas jurídicas, que regula el **artículo 135**, el de reformas a la propia Constitución.

En la mayoría de los países el Ejecutivo es el órgano que con mayor frecuencia presenta iniciativas al Congreso, independientemente de que sea un sistema de gobierno presidencial o parlamentario, seguramente porque cuenta con toda una estructura de apoyo: la administración pública.

De ahí que algunos autores hayan cuestionado la función del Poder Legislativo y hoy lo denominen “Poder de Control”, destinado a controlar al Ejecutivo, dado que, por encima de la función legislativa, ese control parlamentario ha cobrado mayor importancia en la actualidad.

Quizá esto se deba, en parte, a que en los modernos Estados de Derecho, hay un ordenamiento jurídico completo, integral, que regula prácticamente todos los aspectos de la vida en sociedad. El mundo se ha vuelto además muy complejo y hay demasiadas cuestiones técnicas, que no pueden legislarse “al vapor”. Todo eso obliga a los parlamentos a ser más cautos al emitir nuevas

²Ob. Cit., p. 616.

leyes, o modificar las vigentes.

También en México, hasta hace pocos años, el Presidente de la República enviaba la mayoría de las iniciativas de ley a un Congreso que más o menos sumiso, casi siempre las aprobaba, sin modificarlas; hoy sin embargo, en la pasada legislatura por ejemplo, diputados y senadores presentaron literalmente cientos de iniciativas, que terminaron en la “congeladora”.

En ambos periodos legislativos previstos en la Constitución, se pueden presentar iniciativas de ley o decreto, salvo en materia presupuestaria, que exclusivamente se conocerán en el primer periodo de sesiones ordinarias. El Presidente de la República, diputados, senadores y las Legislaturas Locales, tienen facultades de iniciativa, ante cualquiera de las Cámaras, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, que únicamente conocerá como Cámara de Origen la de Diputados.

El Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública. La costumbre de diputados y senadores es presentar iniciativas ante su respectiva Cámara, aunque el **artículo 72** dice: “indistintamente”.

Una vez presentadas, las iniciativas pasan a la Comisión que corresponda de acuerdo a la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen. Sin embargo, el Reglamento establece que cuando transcurra un mes sin que la Comisión rinda su dictamen, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

La siguiente etapa del Proceso Legislativo es la discusión de esa iniciativa, para lo que es necesario un quórum de más de la mitad del total de los miembros en ambas Cámaras. Después la aprobación: se acepta o se rechaza un proyecto de ley o decreto. Los proyectos se pueden aprobar total o parcialmente, dejando para otra sesión las partes en las que los legisladores no logren coincidir.

La cuarta etapa es la sanción, que corresponde al Ejecutivo, quien tiene un plazo para aceptarla o no (derecho de veto), o hacerle observaciones. El veto ha sido criticado por algunos autores, pues es un mecanismo que proviene de estados absolutistas (la primera Constitución que abordó el veto real fue la de Cádiz), que ya ha sido limitado en otros países. Otros autores, como Sartori, proponen en cambio, reforzar el veto en México.

La quinta etapa es la promulgación, que es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto de esa ley o decreto. El **artículo 92** Constitucional señala que todas las órdenes del Presidente tienen que ser firmadas por el secretario del ramo correspondiente.

La sexta etapa es la publicación de esa ley o decreto en el Diario Oficial

de la Federación (DOF), para difundirla. Incluso previamente, antes de que se apruebe, pueden organizarse foros, seminarios y otros eventos, que son instrumentos para darle mayor publicidad a las normas jurídicas. Por último, la etapa de iniciación de vigencia, que generalmente es el día siguiente de su publicación (otro tema de **técnica legislativa** es precisamente el contenido de los artículos transitorios).

Adicionalmente tenemos el proceso de reformas a la Constitución; el órgano facultado para reformarla se denomina Constituyente Permanente (Constituyente Derivado, Órgano Reformador, Órgano Revisor); está compuesto por el Congreso y las legislaturas de todas las entidades federativas, con excepción de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (lo que por cierto, parece discriminación en esa materia).

Cabe comentar que el procedimiento de reforma a la Constitución es muy parco, pero en la práctica se ha dado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados y dos terceras partes de la de Senadores, separadamente. Sería recomendable aclarar: si son dos terceras partes del Congreso de la Unión o de cada una de las Cámaras. Recordemos que cuando se promulgó la Constitución de 1857, había una sola Cámara, y el texto decía: *dos terceras partes del Congreso de la Unión*; desafortunadamente **no** se revisó y así quedó en el texto de 1917, hasta la fecha.

Cuando el Congreso está en receso, corresponde a la Comisión Permanente, hacer el cómputo de la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.

Las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso están en estrecha relación con el principio de legalidad, consagrado en el **artículo 133**: “Esta Constitución, las leyes que de ella emanen, que expida el Congreso y los tratados internacionales, son la ley suprema en toda la Unión. Los jueces aplicarán estas leyes a pesar de lo que disponga su legislación local”.

Como hemos visto en forma sucinta, las iniciativas de ley o decreto han sido elaboradas y presentadas casi de la misma manera, desde que México es independiente; es decir, tenemos casi doscientos años sin cambiar el proceso de elaboración de las leyes que nos rigen.

No obstante, el mundo y el país han cambiado sustancialmente; se han vuelto más complejos, más dinámicos, más informados, más interdependientes. En consecuencia también debiera ajustarse, mejorarse, modernizarse, el procedimiento para presentar iniciativas de ley o decreto.

De otra suerte, continuaremos haciendo las leyes con instrumentos que quizá fueron buenos en su época, pero que hoy tienen casi doscientos años de antigüedad y lógicamente están desactualizados, son anticuados,

no corresponden con nuestras necesidades actuales, nuestra forma de ver la vida, nuestra realidad socioeconómica, ni política.

Para lograr que las iniciativas de ley que hoy elaboran los actores políticos que tienen esa facultad sean cada día mejores y lograr que estén en armonía con todo el resto del ordenamiento jurídico, se requiere que utilicen las modernas **técnicas legislativas** y dentro de éstas, una herramienta fundamental son precisamente las **listas de verificación**.

V. Calidad legislativa

Ahora bien, si las definiciones generales sobre **calidad** pueden ser aplicadas para cualquier producto comercial, proceso fabril o administrativo o servicio, ¿por qué no podrían aplicarse a las **normas jurídicas**?

Por otro lado, dado que es evidente que las leyes producen impactos en toda la sociedad, al elaborarlas es importante distinguir entre una demanda social y una necesidad social, pues no necesariamente ambos conceptos se corresponden. Esto viene al caso, porque es necesario que las leyes, como producto social que a todos afecta, sean elaboradas de tal manera, que se garantice la calidad de las mismas, en beneficio de la sociedad a la que van dirigidas, atendiendo en primera instancia las necesidades de esa comunidad.

Pero como hemos visto, la calidad **no** es algo providencial, **ni** casual, **ni** casuístico, sino que es siempre resultado de un proceso (que incluye, esfuerzo, trabajo y recursos), por lo que sólo tendremos leyes de calidad, si aseguramos que el proceso de su elaboración cumpla, en todo caso, con los estándares mínimos requeridos para alcanzar ese nivel de calidad, que además deberá ser homogéneo para todas las leyes, independientemente de la materia que cada una regule.

Dicho lo anterior, cabe preguntarnos sobre el proceso de elaboración de nuestras leyes y si el objetivo de alcanzar la calidad en su elaboración y en el producto mismo es hoy algo fortuito, o si existen procedimientos, normas y controles para **asegurar** que esas normas cumplan, indefectiblemente, con un mínimo de requisitos de calidad.

Actualmente se advierte una crisis de los parlamentos (incluido el mexicano) y se cuestiona cada vez más el grado de eficiencia con que cumplen el rol que les ha sido encomendado: *“responder a las necesidades y demandas sociales a través del producto parlamentario por excelencia: la ley”*.

Esa crisis de los parlamentos y la ley, están estrechamente ligadas y una de sus causas, sin duda, se atribuye a la despreocupación o falta de adecuada

atención del control del resultado de la labor legislativa. En otras palabras, a la falta de control de calidad para hacer leyes (en el proceso legislativo).

Sabemos que en el mundo empresarial, por ejemplo, la mayoría de las corporaciones han diseñado e implementado un circuito de control que les permite verificar la calidad de cada producto que lanzan al mercado, así como el impacto o consecuencias que acarrea la presencia de este nuevo producto.

En cambio, en general, el Parlamento (usando este término en un sentido amplio), es uno de los órganos que menos énfasis pone en revisar, analizar, cotejar o verificar la necesidad real de aprobar una norma, el proceso de elaboración y el resultado del principal trabajo que tiene constitucionalmente encomendado. La mayoría **no** lo hacen de una manera sistemática, ni durante el proceso de creación de la ley, ni tampoco una vez sancionada la misma, para evaluar el grado de cumplimiento de los fines del “producto-ley”; como si una vez aprobada, esa ley ya no tuviera nada que ver con quien la produjo.

Sobre estas carencias de controles de calidad del procedimiento legislativo y de la ley, algunos suelen escudarse en el hecho de que las leyes **no** son productos mercantiles (mucho más fáciles de medir, controlar y evaluar), sino reglas de conducta que regulan relaciones humanas, infinitamente más disímbolas e impredecibles que cualquier producto industrial.

Adicionalmente sostienen que las leyes las elaboran políticos, que a diferencia de los empresarios, **no** sólo buscan posicionamiento en el mercado, lucro y eficiencia, sino equilibrios sociopolíticos, orden, estabilidad, equidad, paz y otros presupuestos básicos para el desarrollo de cualquier sociedad moderna, mucho más difíciles de obtener.

Algunos otros argumentan que los políticos tienen una visión diferente, mucho más amplia socialmente hablando, que los industriales o comerciantes, enfocados más directamente en el desarrollo de sus empresas y productos.

Aun aceptando todos esos argumentos y otros tantos que se pudieran agregar en ese mismo sentido (lo que es muy discutible), lo cierto es que **no** hay ninguno que permita sostener válidamente, que la labor política o legislativa deba o pueda estar alejada de cualquier criterio de calidad; más bien todo lo contrario: hoy más que nunca, en las modernas sociedades democráticas, los políticos, los gobernantes y los legisladores están sujetos a un sistema de responsabilidades, de “accountability”, y a diversos controles legales y populares.

V.1 Control de calidad del producto ley

Consecuentemente, **no** sólo debiera revisarse la redacción de los textos normativos, **ni** su fase de elaboración, sino controlar a priori la necesidad o no de intervenir a través de la elaboración de una ley y a posteriori, en cuanto a la verificación o control del cumplimiento y efecto de las normas jurídicas. Habría que tener en cuenta todas estas cuestiones, así como el control de la calidad de la ley en su doble faceta: interna (lenguaje legal claro y preciso, estructura formal coherente) y externa (armoniosa integración en el ordenamiento jurídico).

En todo proceso legislativo existen dos elementos: uno **político**, que es la negociación de las normas que se van a crear, y uno **técnico**, que tiene ciertos elementos: lenguaje, lógica, coherencia y armonía con el sistema jurídico. Asimismo, contempla la aplicación territorial, personal y temporal de la ley, toma en cuenta la entrada en vigor, la abrogación o derogación de las normas jurídicas y en algunos casos (no en México), los principios generales del derecho.

Esto significa que verificar la **calidad** de las **leyes** no es una tarea menor, ni de importancia tangencial para los ciudadanos, ya que muchas veces, una falla en ese control deriva en “incertidumbre jurídica”, contrapuesta al valor que siempre se persigue que es justamente el principio de “seguridad jurídica”.

Cuando el legislador realiza su trabajo, en aras de esa seguridad jurídica, debe procurar el máximo de claridad, evitando la confusión normativa; que los destinatarios de la ley sepan con certeza a que atenerse, evitando situaciones confusas que generen incertidumbre. La certeza jurídica permite al ciudadano tener previsibilidad respecto al derecho aplicable en el caso que le preocupa, saber cuales normas se hallan vigentes y cuales son, claramente, las consecuencias jurídicas de las mismas.

Todo ello sólo se logra legislando con profesionalismo y seriedad, para alcanzar un alto nivel de **calidad** en el producto encomendado. Si cualquier empresa diseña un circuito que incluye normas de control de verificación de la calidad de los productos que salen al mercado, para ser consumidos ¿porqué no hacer lo mismo con ese peculiar producto social llamado “Ley “?

Este control es sin duda necesario, en tanto los efectos de la ley serán de aplicación obligatoria para los ciudadanos, quienes le confirieron al legislador el mandato para que los represente y dé respuestas a sus necesidades, a través del producto de su labor: las leyes.

En el proceso de elaboración de las leyes hay varias etapas: la detección del problema o la necesidad social imperante; el análisis previo (que debiera ser ineludible) sobre si se requiere o no una ley para atender ese fenómeno; los costos y beneficios previsibles (que resultan esenciales para cuantificar objetivamente los efectos de una ley); la tarea de redacción del proyecto (que es clave), ya que nuestras leyes son escritas y por lo tanto, debe cuidarse con esmero el modo en que son escritas.

Debiera haber también etapas para la evaluación del resultado de una nueva ley; los costos, beneficios o perjuicios que ha ocasionado su puesta en vigor, que puede incluir escenarios de corto, mediano y largo plazos, para tomar en su caso las medidas correctivas necesarias.

Para todo ello es necesario tener reglas claras y precisas, elaborar directrices y manuales de técnica legislativa, que son instrumentos indispensables para normar las actividades de los legisladores. Adicionalmente, una vez consensuadas esas reglas, hay que instrumentar un eficiente control, por parte de los mismos órganos parlamentarios, para la aplicación correcta de las mismas.

Se necesita, además personal de carrera experto y capacitado, no partidista, con alto nivel de profesionalismo y algunas herramientas indispensables, que permitan, en la esfera legislativa, cumplir con cada uno de los presupuestos comentados en los procesos de calidad que hoy se utilizan en el mundo corporativo (calidad total, planeación estratégica, mejora continua, aseguramiento de la calidad, *benchmarking*, etc.) que sea factible adaptar al mundo legislativo.

Entre esas herramientas para la construcción de un modelo de calidad para la elaboración de las leyes, podemos mencionar las **listas de verificación** (ckek-list), que ya se utilizan en distintos países, y que aplicadas correctamente, efectivamente han mostrado que pueden ayudar a alcanzar los objetivos de **calidad legislativa** deseados. Un adecuado uso de la técnica de la *chek-list* permite verificar la calidad de la ley en sus diferentes etapas. Es una lista de recomendaciones esenciales al redactor legislativo (así como en los aviones los pilotos están obligados a verificar una lista antes de decolar).

En la etapa preparatoria, esas listas de verificación pueden servir para detectar defectos de manera rápida y certera, reduciendo los costos posteriores de una corrección a destiempo y evitando los perjuicios que esos errores pueden ocasionar, una vez sancionada la norma.

Miguel Martín Casal define: las *Chek List* como un conjunto de directrices, en forma de cuestionario, que deben tenerse presentes desde el inicio de un proyecto legislativo y también son sumamente útiles a posteriori, luego

de sancionada la norma, para medir su grado de eficacia y también su cumplimiento.

VI. Técnica legislativa

Recordemos que la función parlamentaria primaria es la **legislativa**, aunque **no** haya sido la primera; sabemos que los parlamentos nacieron para aprobar el presupuesto, por tanto en teoría la función primaria fue la presupuestaria y sin embargo, es la función legislativa la que ha prevalecido como la más importante y así suele aparecer en las constituciones modernas.

Esta **función legislativa** se identifica con un determinado procedimiento que está dotado de características de contradicción, de debate público, de publicidad y de libre deliberación, que lo diferencian de la forma en que se elaboran las normas de carácter gubernamental; de tal manera que el procedimiento está concebido en su origen, como la forma de llegar a la verdad mediante la libre discusión, aunque hoy sabemos que hay que relativizar esa confianza que el liberalismo ha puesto en el libre debate.

Además, el ordenamiento jurídico debe formar un todo coherente; las leyes deben estar entrelazadas entre sí; una no puede desconocer lo que dice la anterior, porque entonces el ordenamiento jurídico se torna un caos.

Como hemos visto, las distintas etapas a lo largo del procedimiento legislativo, presentan dos facetas: una política, donde se trata de permitir que en la elaboración de la ley intervengan todas las opciones políticas representadas en el Parlamento, y una técnica, que pretende que la ley sea lo mejor posible.

En esta segunda vertiente se sitúa la **técnica legislativa**, que **no** se basa solamente en aspectos formales de redacción, sino de adecuación a los fines que se pretenden, pues una ley puede tener una redacción perfecta, y sin embargo no ser adecuada para cumplir con sus fines.

Es decir, la **técnica legislativa** tiene que ayudar a que se consigan los fines que persiguen las leyes; es el procedimiento para legislar clara y eficazmente, y toca cuestiones torales, como la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico.

El tribunal constitucional español por ejemplo, ha señalado que el objeto de la **técnica legislativa** es detectar los problemas que se originan en el ordenamiento jurídico y formular las directrices para su solución, con lo cual se atiende al principio de seguridad jurídica que está garantizado por la propia Constitución, junto con otros principios: la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, salvo que

sean favorables, la responsabilidad y la no arbitrariedad de los poderes públicos.

En suma la claridad y precisión en el lenguaje conducen a la certeza y a la seguridad jurídica.

Las tradiciones legísticas germana y latina participan de un común denominador que es legislar mediante **reglas generales**, contrario al sistema anglosajón, en el que en derecho privado rige el *common law*, que a partir de la solución de *leading cases*, permite a los jueces inferir la existencia de un principio general que no existe legislativamente. El sistema continental es de aplicación del derecho mediante el método de deducción, mientras que el anglosajón es de inducción.

El sistema anglosajón enumera la totalidad de casos comprendidos en la premisa, verbigracia, si en el sistema continental se expresa: "Todo funcionario público", la técnica legislativa anglosajona enuncia: "Todo juez, fiscal, escribano, oficial de justicia, oficial notificador, director de una área del Poder Ejecutivo, defensor de ausentes, fiscal.....," hasta enumerar todos los casos posibles.

Detrás de esta diferencia se expresa claramente un diferente reparto de poderes: En efecto, el juez continental tiene más poder para establecer si por ejemplo, el oficial notificador es o no funcionario público, mientras que el juez del sistema anglosajón se ve compelido a reducir la aplicación de la norma a los casos estrictamente mencionados.

En el derecho continental se otorga una cuota de poder al Poder Judicial a través de la interpretación de las normas generales contenidas en las leyes. En el sistema anglosajón, el Parlamento recorta al mínimo posible esa facultad, y - curiosamente - allí donde hay leyes, el juez anglosajón es un mero y casi automático "aplicador" de la ley.

Esto hace que los textos continentales sean habitualmente menos largos, estén estructurados de forma más lógica y el conjunto resulte en general, más fácilmente comprensible. Las reglas generales son aquellas redactadas de manera abstracta, aplicables a un número indeterminado de personas o situaciones jurídicas, todas aquellas que - en concreto - se encuadran en la descripción que hace la ley.

En cambio, las leyes inglesas tradicionalmente son formuladas con abundancia de detalles y tienden a enumerar y prever todos los casos posibles. Así como se enuncian todos los casos de aplicación de la norma, también se hacen expresamente todas las salvedades.

La **técnica legislativa** es el conjunto de recursos para elaborar la norma jurídica de manera lógica, congruente y en armonía con las demás normas que integran al sistema jurídico de un determinado territorio. Podemos definirla

también como el conjunto de medios para legislar, independientemente del órgano que lo haga, pues no sólo al Legislativo le corresponde legislar, sino también al Poder Ejecutivo y en ocasiones al Poder Judicial (sabemos que los tres poderes pueden ser sujetos creadores de normas jurídicas).

Por otra parte, Atienza considera que la **técnica legislativa** es la inserción armónica de nuevos ordenamientos en el sistema normativo global.

La **técnica legislativa** se ocupa de la calidad, y también de la publicidad y viabilidad de las leyes; es decir, la posibilidad de que sean ejecutables, pues estas dos cuestiones repercuten en la **seguridad jurídica**. Los ciudadanos que han de cumplir las leyes, deben conocer con certeza sus mandatos; saber con toda precisión a qué están obligados; por ende, no pueden existir dobles interpretaciones, ni normas contrapuestas, u oscuras.

La **técnica legislativa** también puede ayudar a detectar los problemas que se originan en el ordenamiento jurídico y formular directrices para su solución, con lo que atiende a otros principios relacionados también con el ordenamiento jurídico: la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras salvo que sean favorables, la responsabilidad y la intervención de los poderes públicos.³

La preocupación por la **técnica legislativa** es relativamente reciente: en todo el mundo, a medida que aumentaba la esfera de acción del Estado, aumentó el número de leyes, generándose una marea legislativa (inflación legislativa); las leyes no sólo se multiplicaron, sino que además se tecnificaron y se tornaron más complejas. Por eso se hizo necesario introducir una racionalidad en el ordenamiento jurídico: que estuviera articulado, que las normas que lo integran sean inteligibles y eficaces.

Montesquieu en el libro 19 de su obra *El espíritu de las Leyes*, denominado "De la manera de componer las leyes", elaboró una lista de puntos a observar en la composición de las leyes, que sería perfectamente aplicable hoy, entre ellas que el estilo debe ser conciso y que es esencial que las leyes susciten en todos los hombres las mismas ideas.

La **técnica legislativa** moderna se inició en **Francia, Alemania** y posteriormente en Italia.

En Francia luego de las aportaciones de Montesquieu con su obra "El espíritu de las leyes", pueden mencionarse las obras de Saleilles, Geny y Demogue.

En Alemania, Ihering inició el estudio de la técnica legislativa, en su "Espíritu del Derecho Romano", donde destacaba que la utilización de la técnica tiene por efecto la simplificación del derecho. Le siguieron Stammler

³Criterio del Tribunal Constitucional Español.

y Zitelman, quien introdujo el tema en el Congreso Internacional de Derecho Comparado (1900).

En el derecho anglosajón, quizá la primera aportación se deba a Jeremías Bentham, pero el origen de la **técnica legislativa contemporánea** está en el proceso denominado: *The legal drafting*. Desde **1869** existe en Inglaterra un órgano encargado de la elaboración, la redacción centralizada de los proyectos de ley.

El *Office of Parliamentary Counsel*, creado en **1869**, es el organismo británico encargado de redactar todos los proyectos de ley, incluyendo las enmiendas que el gobierno propone o acepta en el curso de la tramitación parlamentaria, y los proyectos que presenten los parlamentarios, que el gobierno va a apoyar. Es interesante destacar que se trata de un organismo de dimensiones reducidas, integrado hasta 1917 por sólo dos miembros (28 en **1985**), pero que siempre puede acudir a los *Transmen*, elaboradores externos de los proyectos. Hay quien piensa que ese sistema de redacción concentrada podría desvirtuar los proyectos, por lo que abogan por un mayor contacto entre esos elaboradores y los expertos en las distintas materias.

Las instrucciones del Ministerio políticamente responsable fijan a los redactores los fines y las pautas a seguir, pero no están necesariamente articuladas y eran verbales hasta 1965; ahora se celebran reuniones entre los *Transmen* y los órganos políticos (los representantes del departamento o Ministerio), donde van perfilando el texto definitivo; estos *Transmen* son también los encargados de cuidar las reglas de técnica legislativa: efectividad legal, legitimidad procesal, puntualidad, certeza, comprensibilidad, aceptabilidad, brevedad, debatibilidad (porque si no se pueden debatir los proyectos, no sirve que se tramiten en el parlamento) y compatibilidad legal. En cualquier caso, el trabajo de los *Transmen* se basa en la profesionalidad y la tradición; a diferencia de otros países europeos, no hay un catálogo de directrices o normas, apenas un folleto: el *Jank Lin Hill*, de circulación interna restringida.

El sistema británico **no** está exento de crítica, pues se señala que como es hecho por expertos, resulta tecnocrático; falta de claridad; con excesos de tecnicismo, legalismo y casuismo (que es la diferencia del sistema anglosajón con el de derecho romanista). No obstante, en general se considera que el sistema inglés basado en un organismo redactor de leyes único, funciona adecuadamente.

En cambio, desde **1984**, el sistema alemán encomienda la elaboración de los proyectos de ley a cada Departamento Ministerial, sobre la base de recomendaciones emanadas por el Ministerio de Justicia para unificar la formulación jurídica, así como sobre la base de unas *Blau-Checklisten* (por el color azul), un cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad

de los proyectos de leyes de la Federación, que pretende homogeneizar el proceso de su elaboración. Dichos cuestionarios se plantean en el momento previo a la elaboración del proyecto y preguntan sobre la necesidad de esa ley y las alternativas (incluso si es necesaria una ley, o puede hacerse otra cosa que no sea cambiar la legislación); la oportunidad, su aproximación al sentir de los ciudadanos y la razonabilidad de la relación costos-beneficios.

Para los proyectos especialmente complejos se constituye una comisión de expertos y se da audiencia a los sectores sociales involucrados; se abre un procedimiento de información y opinión entre los distintos ministerios y los grupos afectados y también entre los ministerios de los *Laender* o estados federados; antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros se hace un nuevo examen para adecuar el proyecto a las *GGO* (reglas que han de regir los asuntos que deben elevarse al Consejo) y se remite a la Sociedad para la Lengua Alemana, para asegurar su corrección lingüística.

Este sistema tampoco ha estado libre de crítica, pues se dice que hay un exceso de juridicidad, una marea legislativa y que adolece de falta de claridad, pero en general también ha sido efectivo y eficiente.

En los dos modelos: el anglosajón de redacción centralizada de los proyectos de ley, y el alemán de redacción descentralizada, son necesarias normas y directrices para elaborar las leyes.

En **1993**, también se aprobaron en la Unión Europea unas directrices para la redacción de la legislación comunitaria, e incluso una guía práctica dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias.

Siguiendo el sistema alemán, en España, el sistema de redacción de leyes es también de redacción difusa, con una regulación muy parca: la Ley de **1997**, que señala que el procedimiento de elaboración de una ley se inicia en el Ministerio (s) que esté (n) interesado (s) y sea (n) competente (s); existe un cuestionario de evaluación que debe acompañar a estos proyectos, y unas instrucciones para la elevación de asuntos al Consejo de Ministros (ninguno de los dos está publicado), así como unas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (directrices de técnicas normativas).

Generalmente quienes elaboran los proyectos de ley son las Secretarías Generales Técnicas, órgano jurídico que hay en todos los Ministerios desde 1957. La elaboración la pueden hacer también, unidades técnicas profesionales, expertos juristas o especialistas; cada ministro decide a quien encomienda la elaboración del proyecto, aunque normalmente crean comisiones *ad hoc*, en las que participan expertos; también cabe la posibilidad de que se encarguen a expertos externos (ahí puede entrar el cabildeo).

Se inicia el procedimiento de elaboración en el Ministerio o ministerios que estén interesados y sean competentes, pero existe un cuestionario y unas instrucciones para la elevación de asuntos al Consejo de Ministros.

Hay un **cuestionario de evaluación** que debe acompañar a estos proyectos y unas directrices de técnicas normativas, sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley.

Además hay normas de técnica legislativa de dos tipos: directrices y cuestionarios, que persiguen la claridad y precisión en el lenguaje, pues conducen a la certeza y al principio constitucional de **seguridad jurídica**, que implica que el legislador debe perseguir la claridad normativa, procurar que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse, evitando situaciones confusas.

A partir del año **2000**, se han elaborado manuales de técnica legislativa en diferentes países de América Latina, por ejemplo, en Costa Rica y Argentina.

Aunque en los regímenes parlamentarios europeos, a diferencia de México, los legisladores tienen un peso mucho mayor al redactar una ley, más del 90% de las leyes aprobadas por las asambleas tienen su origen en textos remitidos por los gobiernos a los que llaman proyectos de ley (a su vez, más del 90% de éstos serán aprobados y se convertirán en ley); es decir, sólo alrededor del 10% de las leyes aprobadas procede de la iniciativa de los grupos parlamentarios, **ni** siquiera de los parlamentarios, porque están totalmente disciplinados por sus grupos.

Los aspectos de **técnica legislativa**, están únicamente enfocados a la consecución de mejores productos normativos, de leyes mejor redactadas, más entendibles, mejor escritas. Esto quiere decir, que la **calidad** de la ley va a depender en gran medida, de la calidad del proyecto que se remita a las cámaras, así como de la tramitación parlamentaria de ese proyecto.

Ahora bien, hay que aclarar también que en las sociedades plurales, el trabajo legislativo se ve sometido a diversas presiones. Los grupos de interés, los “lobbies”, las autoridades, tratan de influir en los legisladores para obtener ventajas en la regulación, en aquellas materias que les interesan y algunos legisladores incluso tejen redes clientelares con estos grupos de presión. Esto provoca que la legislación adquiera ciertas características, que podríamos considerar comunes en las modernas democracias consolidadas:

1. Se ha vuelto incierta, porque trata de evitar las reacciones de los grupos afectados o inconformes;
2. Generalmente es tardía, porque los legisladores tratan de seguir el paso de la opinión pública, independientemente del fondo del tema,

pero casi nunca se anticipan a los problemas; esto quizá tenga que ver el corto período de sesiones que tienen los legisladores, porque sólo da tiempo de sacar el trabajo más inmediato, y **no** tienen posibilidad de ver a mediano plazo;

3. Se ha vuelto muy especializada. Se habla de la “Muerte del código”. Hoy es raro ver iniciativas de códigos completos (un nuevo Código Civil o Penal), sino más bien legislaciones especializadas. Se van reformando los Códigos, o la legislación mercantil, pero ya casi nunca se presenta una iniciativa de 3,000 artículos (un Código Civil nuevo);

4. Se ha parcializado, pues frente a la escasez objetiva de recursos económicos, tiende a beneficiar a unos grupos y perjudicar a otros.

Otros de los problemas de los órdenes jurídicos contemporáneos son: la inflación legislativa, la contaminación legislativa y la dispersión normativa. Efectivamente, todos los Estados modernos están en una etapa en la que el orden legislativo se caracteriza por la gran proliferación de normas, muchas de ellas innecesarias, contradictorias o reiterativas. Este diagnóstico se agrava por la concurrencia de las jurisdicciones federales, locales, provinciales o municipales.

Se ha dicho que la legislación, así dimensionada, es "un monstruo que crece y crece y que al oscurecer el panorama jurídico de la Nación, pone en peligro la seguridad de los derechos individuales".

Las causas que originan la inflación legislativa son no sólo la creencia que las acciones humanas o los hechos sociales son controlables mudando la legislación, sino que los actos legislativos – como los actos del príncipe - no tienen necesidad de cumplimentar requisitos elementales de técnica.

No obstante, hay estudios que muestran que los sujetos perciben cada norma adicional como menos vinculante, y esa sensación es directamente proporcional a la cantidad de normas. A semejanza de la inflación monetaria, la inflación legislativa se percibe como una desproporción entre la cantidad de normas y la demanda o necesidad social.

Por su parte, la contaminación legislativa "es la ruptura del equilibrio del sistema de las leyes debido al crecimiento descontrolado de las normas legislativas y a la dificultad de eliminar los residuos (normas derogadas)". Contaminación es utilizar varias normas para regular un mismo fenómeno y en ocasiones hacerlo en forma diferente, lo que se traduce en la dificultad de determinar el derecho aplicable, por la existencia de derogaciones implícitas.

La primera reacción frente a la inflación legislativa se dio en Gran Bretaña con el *Renton Report*. Le siguieron respuestas a nivel nacional a través de Directrices o Reglas de Legística. Así pueden mencionarse las de España,

Italia, Francia, Austria, y muy recientemente Bolivia y Bélgica.

Estas reglas de legística tienen el mismo valor normativo que cualquier ley y vinculan a los poderes ejecutivo y legislativo, e incluyen, entre muchas novedades a las mencionadas listas de verificación.

Inflación y contaminación son conceptos diferentes aunque generalmente concurrentes, pero ambos fenómenos se agravan por la dispersión legislativa.

Históricamente, para poder ejercer un mínimo control legislativo, se ha recurrido a diversas soluciones: desde recopilaciones en las que se ordena el derecho existente, pasando por consolidaciones, en las que se expurgan las normas derogadas, hasta los Códigos, en los que se pone en vigencia, en un único acto legislativo, un cuerpo normativo sistemático.

Hoy estas soluciones superan el ámbito de los Códigos nacionales y trascienden a las modernas consolidaciones de toda la legislación de un país, e incluso de un conjunto de naciones, a través del derecho supranacional, como sucede en la Unión Europea, y en los acuerdos regionales, como el MERCOSUR.

Quizá la manera más directa de atacar la inflación, la contaminación y la dispersión normativa, sea consolidar en un único cuerpo legal toda la legislación de un país, clasificándola por materia, expurgando previamente las normas derogadas expresa o tácitamente, y las de objeto o plazo cumplido. Pero como podrá advertirse, es una tarea de largo aliento.

VII. Listas y cuestionarios de verificación legislativa

La técnica denominada “*checkliste*” (lista de verificación), se define como el “conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo”. Se trata entonces de uno de los instrumentos de los que se puede servir la **técnica legislativa**, que como hemos visto, son un listado de requisitos que debe de llenar una iniciativa de Ley para poder ser discutida en una Comisión Legislativa y por supuesto en el Pleno.

Cabe advertir, que resulta indiscutible que para lograr **asegurar la calidad** de las **leyes**, se requiere una **técnica legislativa** integral, **no** solamente utilizar **listas de verificación**.

Esas **Listas de verificación legislativa** (*checkliste*), deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo. En esta fase inicial, la finalidad que podemos darles es la de viabilizar la ley en su etapa preparatoria.

Las pautas contenidas en las *checklisten* no son meramente formales, sino

que pueden incluir, a modo de preguntas, la posibilidad de detectar defectos substanciales. Pero, además, la utilización de *checklisten* ayuda a los distintos funcionarios y legisladores, entre quienes circula el anteproyecto, haciéndoles ver rápidamente sus objetivos, costos, eficacia esperada etc., lo que evita que distintas áreas del Estado se encarguen de tareas de investigación similares y se dupliquen esfuerzos.

Entre las cuestiones que contemplan las listas de verificación están el impacto que esa Ley tendría en la realidad; el costo o presupuesto requerido para su implementación; si será necesario crear nuevas instituciones, y el presupuesto para las mismas. Si la iniciativa es congruente con las normas constitucionales; si se tiene que legislar necesariamente sobre el tema o se pueden elaborar normas reglamentarias; a qué sectores va a afectar y si se consultó o no con esos sectores involucrados.

La iniciativa tiene que ir acompañada de todos esos análisis, para poder enviarse a la Comisión competente. Evidentemente, las *checklisten* **no** pueden evitar, por sí solas, todos los errores legislativos, pero si pueden contribuir a evitar que por error o inadvertencia se elabore y finalmente se sancione y promulgue una norma innecesaria, contradictoria, ineficaz, o inconveniente.

Las **listas de verificación** (*checklisten*) comenzaron a utilizarse, en el ámbito parlamentario, en **Alemania** a mediados de la década de los setentas (Hamburgo) y pronto se extendieron a otros *Laender*: Renania- Palatinado en 1979, Hessen en 1980, Baja Sajonia en 1982, y en 1984 a Baviera y a la Federación (aunque en el ámbito federal, se utilizan únicamente en la administración, no en el Parlamento, ni en las comisiones parlamentarias).

No obstante, quizá por razones prácticas, en Alemania no existe obligación de adjuntar la *checkliste* al proyecto de ley, por lo que los funcionarios de la administración no están obligados a mostrar las respuestas y a veces utilizan la lista de verificación mentalmente. Eso priva a los funcionarios que sucesivamente van considerando la viabilidad del proyecto, de tomar rápido contacto con los objetivos, costos, etc. (todo lo cual permitiría ver las respuestas de la *checkliste*).

Cabe destacar, que algunos críticos opinan que las *checklisten* remiten a un punto muy delicado: Controlar el cumplimiento de un recaudo de datos exigible conlleva, de alguna manera, la facultad de obstruir o no la viabilidad de un proyecto normativo, lo que puede otorgar mucho poder a quien ejerce ese control. Por ello quizás ese control no existe en todos los *Länder* de Alemania. Este prurito es sin embargo, perfectamente salvable, si en todo caso son los propios órganos del Parlamento (legisladores, grupos parlamentarios, comisiones, órganos de dirección y Pleno), los que se encargan del control

del cumplimiento de las listas de verificación.

No obstante sus detractores, el uso de las listas de verificación se extendió rápidamente a otros países como Suiza (**1978**), Noruega (**1987**), Francia (*Circulaire* del 02/01/**1993**), Italia, Austria, España y Estados Unidos, aunque luego, en este país fueron substituidas por un conjunto de principios análogos a los de planificación presupuestaria (se redujo su ámbito al estudio del impacto económico de la norma). En EUA encontramos también diversos manuales de elaboración de proyectos de Ley (*Bill creators manuals*), entre los que destacan los de algunos estados, que incluso se encuentran en la Web, como los de Texas, formulados en 2004.

En **España**, los **cuestionarios** son una de las formas mediante las que se practica el control de la norma antes de su aprobación, para conseguir que sea efectiva y eficiente. Dichos cuestionarios se formulan para analizar la necesidad de la norma, su incidencia en el ordenamiento jurídico, su ejecutabilidad, la relación entre costos y resultados, y su aceptabilidad por los destinatarios.

Desde **1990** hay un cuestionario español de evaluación a priori de la **calidad** y eficacia de la norma; **no** está dirigido exclusivamente a los anteproyectos de ley, sino también a normas inferiores. Inquire sobre su necesidad, las repercusiones jurídicas e institucionales y su encuadre en el ordenamiento nacional, en los ordenamientos de las comunidades autónomas, en el de la Unión Europea y finalmente, los efectos y repercusiones sociales y económicas, que son los aspectos más importantes de la técnica legislativa, porque si no se prevén los recursos para ponerlas en práctica, mejor sería no hacer leyes.

Con este cuestionario se pretende una mayor coherencia interna entre las distintas normas, para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes del derecho. A diferencia de la *Blau-list* alemana, era un cuestionario modesto, apenas de una veintena de interrogantes, pero según algunos autores, en ocasiones es mejor un catálogo discreto, que tenga un ámbito de aceptación razonable, que un código rígido, poco realista, que nadie vaya a cumplir, porque una de las reglas básicas de la técnica legislativa es que sólo hay que proponer medidas aceptables y factibles.

La técnica de las *checklisten* no solamente tiene por finalidad viabilizar la ley (decreto, reglamento, resolución, etc.), en su etapa preparatoria, sino en su aplicación posterior, pues es indudable que además de la corrección técnica de los anteproyectos que se remiten al Parlamento, interesa que esa corrección se mantenga a lo largo de su tramitación parlamentaria, hasta su culminación en ley. Esas fases son decisivas para la **calidad** de la futura ley,

porque incluso un proyecto de calidad puede ser desvirtuado o estropeado a lo largo de su tramitación parlamentaria.

Idealmente, sólo cuando un proyecto estuviera bien elaborado, debieran incluirse las enmiendas o modificaciones a lo largo de su tramitación, de una forma coherente.

Además, debe partirse de un hecho: ningún Parlamento puede hacer más que un número limitado de leyes al año. Los parlamentos **no** están hechos para períodos de marea legislativa, de hipertrofia legislativa, de legislación motorizada, o inflación legislativa, y esos fenómenos también repercuten negativamente en la **calidad** de las leyes.

Es obvio además, que todos los parlamentos debieran tener Manuales de técnica legislativa propios, porque cada uno tiene sus problemas y sus características, que debieran ser aprobados por el órgano de gobierno respectivo, como norma e instrucción interna, dirigida a los asesores, a los funcionarios parlamentarios e incluso a los propios legisladores y grupos parlamentarios, para cuando elaboren sus proyectos de ley. Deberían contemplar, entre otros:

- Aspectos relacionados con la inserción de la nueva ley en el ordenamiento jurídico, para asegurarse de la coherencia y unidad del mismo; congruencia y doctrina constitucional; antecedentes normativos que quedarían derogados o modificados; la legislación de los entes territoriales u organismos que pudieran quedar afectados;
- Aspectos relativos al lenguaje legal, donde podrían desarrollarse una serie de reglas que persigan la claridad y la precisión, y
- Aspectos relativos a la estructura formal o división de las leyes.

Así, hay diversas reglas y criterios para garantizar cierta coherencia, integración y uniformidad en los órdenes normativos de cualquier nivel, que apuntan al estilo, al aspecto externo de la norma, sin preocuparse especialmente por su contenido o pertinencia. Hay otras que analizan la razonabilidad de la norma: sus antecedentes, destinatarios, efectos; fortalezas y debilidades del proyecto.

Por otra parte, este listado de requerimientos opera como un instrumento de autocontrol y de control heterónomo. Toda futura propuesta normativa tendrá que analizarse para conocer si hay normas anteriores, en un procedimiento de *“verificación de la validación de la propuesta”*, que si es ignorado no se sujetará a parámetros de calidad institucionalmente consensuados por el Congreso, y ello podrá ser invocado o planteado por

cualquiera de los actores que intervienen en la formación de la norma y por la propia sociedad civil a la que está dirigida.

En otras palabras, las **listas de verificación** en el ámbito legislativo pueden servir, entre otras cosas, para:

- Verificar o no la necesidad de la elaboración de determinadas disposiciones normativas;
- Verificar o no el cumplimiento de determinadas reglas de técnica legislativas (directrices) impuestas de manera previa (puede ser mediante la redacción de un Manual);
- Verificar o no el cumplimiento de las secuencias del proceso parlamentario;
- Medir el “impacto” social que puede provocar o provoca en la sociedad, (fichas de impacto, según la terminología francesa).

Hay varias listas de verificación en operación y de hecho, en algunos países se han incorporado a la Ley Orgánica (Ley o reglamento que gobierna a cada Congreso), como instrumentos de apoyo para la elaboración de las leyes.

VII.1. Elementos de una lista de verificación

Una **lista de verificación**, o comprobación (*Check List*) que se aplique en el proceso de análisis legislativo, debiera plantear las preguntas suficientes a fin de comprobar si se han cumplido o no ciertos requerimientos esenciales, de fondo y forma, para la aprobación de esa ley.

Entre estas cuestiones se encuentran, además, la posibilidad de llevar a cabo distintos análisis comprobatorios, que van desde la revisión de las razones políticas o ideológicas que fundamenten el proyecto, o que invoque el autor de la iniciativa y que a su vez, dan sustento necesario para justificar la proposición; la necesidad, utilidad o pertinencia para crear y expedir la nueva norma; sus efectos en el ordenamiento jurídico y en la realidad que va a regular y las consecuencias de su aplicación.

Es decir, analizar si los argumentos documentan plenamente la necesidad de regular situaciones, circunstancias o hechos que sucedan o puedan preverse en la realidad social, o si tienden a fundar la supresión, modificación o creación de nuevos dispositivos que deben incidir sobre normas vigentes, que pueden eventualmente calificarse como insuficientes, defectuosas, incompletas, ineficaces, obsoletas, desusadas, o anacrónicas

para resolver situaciones o el conflicto de intereses que nacen o se producen, al interrelacionarse, los diversos actores de la vida social, cultural, política y económica de una comunidad determinada.

Por supuesto también, la revisión de la existencia o no de razones jurídicas que fundamenten el proyecto. Esto implica comprender la naturaleza, efectos, motivación, y particularmente la raíz o fundamento legal en la que se basa el iniciador, para verificar si las razones jurídicas tienen sustento constitucional, si armonizan con otros dispositivos de los subsistemas jurídicos existentes y a la vez, son congruentes dentro del contexto de las afirmaciones de la iniciativa.

Paralelamente, se debiera determinar si el proyecto obedece a la necesidad de regular un mandato constitucional para crear una ley reglamentaria de un artículo específico, o una Ley Orgánica, u otro tipo de ley. En su caso, si el proyecto tiende a desarrollar una parte de la legislación secundaria o a complementar, reformar, sustituir o derogar artículos que se encuentran en vigor en algunos ordenamientos o cuerpos de leyes vigentes.

Este análisis en el campo jurídico permite al legislador, eliminar insuficiencias, defectos, imprevisiones o ausencias de supuestos jurídicos que tengan los ordenamientos en vigor.

Además, conviene un examen para fijar si la posible aprobación de una ley está sometida a un plazo concreto, como pudieran ser los mandatos contenidos en las disposiciones de ordenamientos sustantivos que mediante la introducción de una cláusula de temporalidad, condicionan y obligan al legislador a expedir en determinado tiempo un conjunto de disposiciones normativas para regular la materia reservada.

Establecer si la iniciativa pretende resolver un problema de ausencia de regulación específica, pues en tal caso el examen debe comprender la definición de la extensión de la materia; límites y profundidad de las proposiciones normativas; prever su comportamiento constitucional y, por último, explicar su adecuación doctrinaria a los fines superiores del Estado y al orden jurídico vigente; la razón de su ubicación y la supresión de los posibles conflictos con cuestiones jurisprudenciales, de contradicción con otras normas o de utilidad para armonizar la existencia de conflictos derivados de la ausencia de la normatividad planteada.

La comprobación de que el proyecto modificará una disposición anterior, pues en tal caso, se debe distinguir la norma jurídica frente a los textos legales, pues es cierto que cada norma jurídica es un texto, pero no todo texto contiene una norma jurídica. Así, la técnica legislativa puede esclarecer que no siempre la norma jurídica se presenta en un artículo o en una sola disposición, sino que, muchas veces, tiene que ser construida o reconstruida

a través del estudio o revisión de varios fragmentos de un ordenamiento jurídico, que hay que poner en conexión.

De allí que, cuando se trata de modificar una disposición, lo primero que hay que identificar es el contenido de la norma y la forma en que está expresada en el texto y, confrontarla con la nueva proposición, para definir tres cuestiones: a) si se va a derogar la disposición anterior total o parcialmente, b) cuales normas jurídicas contenidas en la disposición anterior son objeto de supresión de su vigencia y c) plantear, desde el centro del dictamen, las reglas para definir el inicio de la vigencia de la nueva norma, la pervivencia de los efectos de la vieja norma sobre situaciones o derechos creados, la retroactividad de la nueva norma y, por último, los efectos y consecuencias de la derogación.

En el caso de que el propósito fuera cubrir un vacío normativo derivado de la anulación de otra disposición declarada por la Suprema Corte en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, conviene integrar en el dictamen los razonamientos que tuvo el juzgador para dejar sin efectos la ley anterior, a la vez que presentar los juicios de valor y argumentos jurídicos de la iniciativa que se dictamina.

El legislador también debe examinar y acreditar en el dictamen, la existencia de la necesidad real o sentida que los actores sociales o institucionales tienen de la norma proyectada y si, además, existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia o los objetivos que se pretendan alcanzar.

Finalmente, toda norma que se incorpora a un sistema de derecho positivo en vigor tiende a producir efectos y consecuencias, unos previsibles y otros muy difíciles de advertir y prever con anticipación. De allí la importancia de formular un cuestionario que plantee preguntas sobre las posibles repercusiones jurídicas, institucionales y sociales, que el proyecto pueda producir en el corto, mediano y largo plazo.

El resultado de este trabajo especial de investigación debiera presentarse en un “Dictamen Técnico”, elaborado por el Secretario Técnico de cada Comisión.

En otro orden de ideas, el profesor Martín Crile de la Universidad de Colonia, elaboró unas máximas, que curiosamente responden también a la filosofía que inspira a los cuestionarios o *Checklisten*:

- Partir de la presunción de la razonabilidad del derecho vigente, es decir, **no** cambiar el derecho por cambiarlo; primero hay que ver si vale el que tenemos y que la presunción debe ser que sí vale este derecho;
- Determinar las ventajas esperadas por el proyecto de ley;
- Determinar las consecuencias perjudiciales;

- Ponderar las ventajas y los costos de ese cambio en la legislación, es decir, en definitiva la economía de la legislación;
- Imponer tanta limitación de la libertad como sea necesaria y tan poca como sea posible, que significa que hay que detenerse ante las limitaciones de la libertad y reducirlas en la medida necesaria;
- Permanecer en armonía con el sentido común (aunque a veces decimos que es el menos común de los sentidos); en técnica legislativa, en caso de duda aplicar ese sentido común, entendido como las imágenes vivas que el pueblo tiene de la justicia, la equidad y la proporción, porque de esta forma, por el contacto con ese sentimiento popular, es como se consigue que la ley además de tener validez jurídica, tenga eficacia social: que sea cumplida por sus destinatarios, y
- Asegurar que las leyes se trasmitan al pueblo, no solamente que se publiquen en el diario oficial, además deben llegar, deben conocerlas aquellos que deben cumplirlas; los ciudadanos han de recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que con ellas se persiguen.

VII.2. Contenido de algunas Listas de verificación

La redacción de una **lista de verificación** debiera ser encargada a profesionales, técnicos, que pertenezcan al personal de carrera del ámbito parlamentario, ajenos a los vaivenes políticos, y que procuren la excelencia del trabajo, alejada de intereses partidarios.

Aunque es preferible diseñar una lista de verificación específica, atendiendo a las peculiares necesidades del tema o problema a tratar, también se puede hacer uso de alguna ya elaborada.

En el orden práctico, por ejemplo, se han diseñado listas de verificación que se estructuran sobre una base de preguntas de diversas cuestiones, que van desde las más obvias hasta las más significativas y trascendentes, con el propósito de que sean contestadas por quienes elaboran, revisan y controlan los procedimientos de los proyectos legislativos.

Hay una **Lista de verificación** publicada en un libro del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, que se llama “Curso de Técnicas Legislativas.” Hay un grupo especial sobre técnica legislativa en Barcelona, cuya abreviatura es Gretel, que también publicó en 1986, el libro “La Forma de las Leyes”, donde también incluye al final una *check list*. Hay diversas listas en obras de **legal drafting** (técnica legislativa en EUA). En Alemania, cada entidad federativa

(Land), tiene su propia Lista de verificación. También se pueden encontrar diversos ejemplos en algunas páginas de Internet.

Puede elaborarse una lista de verificación previa, con determinadas preguntas, para cualquier proyecto de ley:

- ¿Cuál es exactamente el objetivo de la ley?
- ¿Entrará en conflicto con la Constitución Nacional?
- ¿Cuáles son las disposiciones referentes al tema en estudio? y, éstas ¿se verán afectadas con la nueva ley?,
- ¿Qué efecto derogatorio o modificadorio tendrá la nueva norma sobre la legislación existente?

La *checkliste* del Gobierno Federal de **Alemania** plantea diez cuestiones, cada una de las cuales, se subdivide en hasta once ítems por punto. Para dar una idea del contenido, a continuación se anotan todas las cuestiones, sintetizando sólo algunos de los ítems en que se subdividen:

1. *¿Es realmente necesario hacer algo?*

- a) ¿Cuál es la situación jurídica y de hecho existente?
- b) ¿De donde proceden las reivindicaciones y que razones invocan?
- c) ¿Cuál es el número de personas afectadas?
- d) ¿Qué ocurre si nada ocurre?

2. *¿Cuáles son las alternativas?*

- a) *¿Que causas tiene el problema?*
- b) *¿Con qué instrumentos puede lograrse el objetivo en su totalidad?*
- c) *¿Mediante qué actuación puede evitar dictarse nuevas normas?*

3. *¿Debe actuar la Federación?*

- a) ¿Pueden obtener el objetivo los *länder* o los municipios por sí solos?
- b) ¿Por que debe actuar la Federación?

4. *¿Debe elaborarse una ley?*

- a) ¿Es necesaria una ley? ¿Puede resolverse por un Decreto, o por la resolución de un organismo federal?

5. *¿Hay que actuar ahora?*

6. *¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?*
b) *¿Puede dejarse la reglamentación de la ley a dictarse en manos de los länder?*
c) *¿Los mismos casos se encuentran ya regulados por normas de jerarquía superior a la legal, por ejemplo tratados internacionales?*

7. *¿Puede limitarse el período de vigencia?*

8. *¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?*

- a) *¿La nueva ley será comprendida y aceptada por los ciudadanos?*

9. *¿Es practicable la regulación?*

- a) *¿Qué autoridades deben asumir la ejecución de la ley?*
b) *¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?*
c) *¿Se concede un margen de discrecionalidad a los responsables de la ejecución?*

10. *¿Es razonable la relación costos- beneficios?*

- a) *¿Qué costos se generarán en el patrimonio de las personas afectadas?*
b) *¿Se puede exigir esa carga económica a los destinatarios?*
c) *¿Qué costos adicionales se crean en los presupuestos de la Federación, de los länder y de los municipios?*

También a título de ejemplo, pueden citarse algunos **principios** y **reglas** de **técnica legislativa** generales, que pueden ser desarrollados, cumplidos o evaluados, a partir de la elaboración de **listas de verificación** específicas para cada uno:

- Las leyes han de expresar la competencia y el rango normativo. Si no, difícilmente podrá saberse qué es lo que derogan o cuál es su jerarquía;
- No es recomendable la reproducción de normas constitucionales en las leyes, pues no agregan nada;
- Las modificaciones y derogaciones de normas deben ser claramente indicadas; es un error introducir derogaciones tácitas o genéricas del tipo: "quedan derogadas cuantas leyes se opongan en lo dispuesto en la presente ley". En otros países hacen leyes exclusivamente derogatorias;

sin ningún contenido propio. Rastrear toda la legislación que se supone vigente, para identificar todas las antinomias existentes. Es decir, identifican todas las contradicciones y expiden esa ley que establece: “Se deroga tal artículo, tal otro....”, una tabla derogatoria. Incluso se hace por computadora. Está capturada toda la legislación y hay un programa que encuentra todas las antinomias; automáticamente brincan todas las derogadas y se formula la ley derogatoria.

- Los antecedentes de las iniciativas han de ser suficientes para comprender la necesidad de la norma, su idoneidad y viabilidad; la repercusión en el ordenamiento y el costo económico, porque la calidad de las leyes no depende sólo de su perfección externa (formal), sino de su idoneidad para alcanzar los objetivos propuestos;
- Las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa, concisa y coherente; de fácil comprensión y sin elementos superfluos; no deben dejar lugar a dudas en quién está obligado a cumplirla (el ciudadano) o aplicarla (jueces, autoridades y funcionarios);
- Han de emplearse los mismos términos a lo largo de toda la ley para expresar los mismos conceptos; para evitar dudas, el lenguaje jurídico debe aproximarse lo más posible al usual, sin ser vulgar;
- La claridad en el lenguaje deriva también de la extensión de las frases y los artículos, que no deben ser demasiado extensos; si son muy largos, pueden resultar incomprensibles;
- Deben respetarse las normas gramaticales y sintácticas, y la estructura y división del texto;
- Deben evitarse palabras superfluas e innecesarias (principio de economía del lenguaje); el uso de ejemplos, salvo que sean indispensables; las frases deben limitarse a expresar una única idea, mientras que el artículo, expresa un conjunto de ideas con un nexo lógico entre sí;
- Las modificaciones de otras leyes deben ser expresas, no tácitas y deben seguir una estructura: 1) el título, que indica la categoría normativa y el objeto, que permite identificar esa ley; 2) un preámbulo, que constituye la parte expositiva, que indica sus objetivos, útil para sintetizar las innovaciones que introduce la ley; deben evitarse exhortaciones, cuestiones didácticas y declaraciones laudatorias (estamos orgullosos de aprobar esta ley y otras análogas); una fórmula promulgadora siempre debe ser idéntica, y luego vendría el articulado, donde los criterios serán un tema en cada artículo, una oración en cada párrafo y una idea en cada oración;
- El uso correcto de artículos transitorios. No es aceptable posponer

una regulación normativa para generaciones futuras, y en este sentido en los últimos años, sobre todo a nivel constitucional, se usan transitorios que posponen la entrada en vigor de una norma tres, cuatro, cinco años. ¿Cuál debiera ser el límite, si la Legislatura dura tres años? Los transitorios deben ser prudentes, razonables. Pero también puede ser una trampa señalar en los transitorios: “esta ley entra en vigor al día siguiente de su publicación”. Porque si esa ley tiene requisitos de carácter material, hay que instrumentarlos previamente a su vigencia;

- Debe manifestarse cuando entra en vigor la ley, de forma clara, preferentemente señalando día y mes, pero nunca el mismo día, porque se viola la seguridad jurídica de aquellos que tienen que observarla y aplicarla;
- Debe hacerse un uso restrictivo de las leyes modificatorias; si es mucho lo que se va a modificar, lo mejor será aprobar otra nueva;
- El Parlamento debe verificar que las leyes sean publicadas en el Diario Oficial, tal y como han sido aprobadas; no permitir que se publiquen correcciones de erratas no autorizadas, que además en ningún caso deben modificar el contenido de la ley;
- La redacción no debe exceptuar el cumplimiento de las reglas gramaticales, ni sobre sintaxis. Deben evitarse elementos tales como una excesiva extensión de cada artículo, el uso indebido de adjetivos, pronombres, excepciones de excepciones, tiempos de verbos errados, neologismos, sinonimias y otros. Sobre todo, la claridad del lenguaje, que contrarresta la ambigüedad.

Para lograr que una definición legal se ajuste a las pautas de intercambiabilidad, resulta conveniente cumplir las siguientes reglas, que también pueden verse en **listas de verificación** específicas:

- Definir sólo lo necesario;
- Debe explicitarse qué se está definiendo;
- No debe definirse varias veces y de modo distinto una misma expresión;
- Debe delimitarse lo mejor posible el ámbito de aplicación de la definición;
- Las definiciones deben ser, en lo posible, autosuficientes (completas);
- Las definiciones deben situarse sistemáticamente al inicio de la ley o de la parte de la ley que afectan;
- Las reglas que establecen definiciones no deben contener, disposiciones de otra índole;
- No deben definirse entidades que no pertenecen al mundo del derecho.

VIII. Directrices

Usualmente, mientras que los cuestionarios se aplican previamente, para evaluar la necesidad de hacer una ley, las **directrices** son instrucciones o recomendaciones que han de ser tomadas en cuenta en la elaboración de las leyes; pueden tener valor normativo o lo que es mucho más frecuente, únicamente recomendaciones, de orientación, que carecen de valor jurídico, pero en la medida en que son circulares internas, pueden obligar a los funcionarios encargados de la elaboración de esas leyes; de tal manera que sus destinatarios suelen ser los órganos administrativos, aunque también pueden ser los órganos parlamentarios.

Las primeras **directrices** fueron alemanas, austriacas y suizas; después, en los años 80 y 90 del siglo pasado se generalizaron a otros países europeos como Bélgica, Francia y Portugal. En EUA encontramos manuales de elaboración de proyectos de Ley (*Bill creators manuals*).

En **Italia**, hay una circular de los Presidentes de las Cámaras de 1997, para mejorar y potenciar la labor legislativa de las comisiones que contiene además, una *Checklist* parecida a las diseñadas en la época de los 90 en el ámbito internacional o supranacional, entre las que destacan las de países del Este, en una colaboración de la OCDE y la de la Unión Europea en el Grupo Sigma.

En el ámbito europeo hay **directrices** que se aprobaron en 1993 y 1998, y una guía práctica en el año 2000

En España, en 1980, el grupo Gretel hizo una publicación en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con un proyecto de directrices. En **1991** se aprobaron unas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, que han sido sustituidas por unas directrices de técnica normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de **2006**. También hay directrices en el ámbito de las comunidades autónomas, e incluso manuales sobre lenguaje; entre ellas, las de Cataluña, País Vasco, Asturias y Baleares. Todas ellas tienen carácter de recomendaciones; aparecen en el Boletín Oficial del Estado, como Acuerdos del Consejo de Ministros, no tienen rango de ley, ni decreto, ni reglamento y su grado de cumplimiento es relativo; el gobierno dicta sus propias directrices y luego las cumple o no. Estas nuevas directrices son más amplias en cuanto a su ámbito de aplicación (no se aplican sólo a proyectos de ley, sino a disposiciones administrativas de rango inferior, dictadas por el gobierno).

Ahora son directrices de técnica normativa (ya no “sobre la forma y

estructura de las leyes”), incluyen cuestiones sobre lenguaje, el uso de mayúsculas, siglas denominaciones oficiales, etc. Son más extensas (pasaron de 37 a 102 apartados), con capítulos específicos para la elaboración de determinadas normas y acuerdos e incorporan ejemplos ajenos a las normas jurídicas y que sin embargo, resultan muy útiles. Incluyen normas sobre lenguaje, un apéndice sobre el uso de mayúsculas, siglas y denominaciones oficiales.

Pero interesa sobre todo, aparte de la corrección técnica de los anteproyectos que se remiten al Parlamento, que esa corrección se mantenga a lo largo de su tramitación parlamentaria y hasta su conversión en ley, pues esa fase de preparación es decisiva para la **calidad** de la futura ley.

Incluso un buen proyecto puede ser desvirtuado, estropeado a lo largo de su tramitación parlamentaria; las enmiendas o modificaciones deben ser coherentes. Por eso, también resulta necesario que cada Parlamento tenga un *Manual de Técnica Legislativa*, porque tiene sus propias características y sus problemas, y no es fácil trasplantar un manual de uno a otro.

Esas normas propias deberían ser aprobadas por el órgano de gobierno de cada Parlamento, como instrucción interna dirigida a asesores, funcionarios parlamentarios e incluso a los propios legisladores, cuando elaboren sus proyectos de ley, y debieran abarcar, cuando menos, tres cuestiones diferenciadas:

- El aspecto relacionados con la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico, para asegurar la coherencia y unidad del mismo (se podría analizar su conformidad con la constitución y la doctrina constitucional), los antecedentes normativos que quedan derogados o modificados, la legislación de los entes territoriales que pueden quedar afectados;
- Aspectos relativos al lenguaje legal, donde podrían desarrollarse una serie de reglas que persigan la claridad y la precisión, y
- Aspectos relativos a la estructura formal o división de las leyes.

Según algunos estudiosos, los **funcionarios parlamentarios** debieran ser los operadores jurídicos de la técnica legislativa; las personas que colaboran en las tareas legislativas de cada asamblea son las que debieran vigilar y aplicar las normas de **técnica legislativa**; su función es asesorar e informar, no es decidir, pero precisamente porque actúan con criterios técnicos, pueden sugerir. En distintos parlamentos se dice que los legisladores no aceptan cambiar ni una palabra, cuando ya han hecho la negociación y no pueden, cierto, cambiar una palabra clave, pero sí poner una adicional que explicita el concepto.

Pero además esos funcionarios deben asesorar a la Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, Comisión de Gobierno, o como se designe al órgano

directivo de la Cámara, sobre cuando admitir o no determinadas iniciativas.

También resulta relevante el apoyo al trabajo legislativo de las comisiones. Es ahí donde más pueden hacer los funcionarios parlamentarios previamente, en favor de las técnicas legislativas. Pueden hacer informes para los miembros de la Comisión, sobre las enmiendas que se presenten para señalar cómo pueden quebrar la sistemática o la coherencia del proyecto de ley; por ejemplo, para conseguir que sean homogéneas y congruentes, que se inserten sistemáticamente en el ordenamiento y que el texto sea coherente. También durante el debate en Comisión, cuando se vayan a aceptar enmiendas, o en las negociaciones durante el debate. Así como en la redacción del texto aprobado en la Comisión debieran revisar las remisiones y concordancias, para que la ley no fuera ininteligible.

El tercer ámbito es el asesoramiento al Pleno de la Cámara, donde debieran desarrollar las mismas funciones que en las comisiones, aunque quizá sea el momento más difícil, porque es el de la precipitación y sobre todo en el sistema unicameral, ya no es posible arreglar el proyecto. Aquí la labor preparatoria es de gran importancia, se deben elaborar guiones de enmienda e informes de lo que puede pasar si se aprueban determinadas enmiendas y posteriormente, redactar el proyecto que se ha aprobado, las remisiones, las concordancias y en la medida de lo posible, mantener la coherencia y sistemática del texto.

En el modelo español, verbigracia, una norma sobre el régimen de asesoramiento a las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobada en **1989**, atribuye estas funciones y ciertas tareas de apoyo a los letrados de las Cortes Generales. Las comisiones deben redactar un informe previo sobre la incidencia de la nueva normativa en el ordenamiento, con expresión de antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica, prevenciones de ordenamiento extranjero, derecho comparado y un análisis técnico legislativo del proyecto, donde deben hacer constar la corrección de su estructura, los aspectos ortográficos, las concordancias, remisiones, la adecuación del título, las cláusulas derogatorias y en general la adaptación del texto a unas directrices (que nunca han llegado a aprobarse), y en general a la técnica legislativa. Luego un análisis jurídico del contenido del ordenamiento, su engarce en el resto del ordenamiento jurídico, su respeto a los principios constitucionales y a la doctrina del tribunal constitucional.

Además son asesores de la Mesa de la Comisión en la calificación de las enmiendas, comprueban la corrección de los textos que se van aprobando a lo largo de cada una de las fases legislativas y revisan los textos que se envían al Diario Oficial del Estado, así como las correcciones de errores.

Sólo a título de ejemplo, algunos principios y reglas de **técnica legislativa** generales, que pueden integrarse en **listas de verificación** de **directrices**, son:

1. Respetar el principio de seguridad jurídica; los ciudadanos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico y hay un principio que señala que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento; por eso los ciudadanos deben conocer y entender las normas a cuyo cumplimiento están obligados y para eso el lenguaje jurídico debe aproximarse lo más posible, al lenguaje usual (sin ser vulgar); y debe mantenerse el mismo lenguaje y terminología a lo largo de todo el proyecto; esos términos han de expresar siempre los mismos conceptos;
2. La ley ha de ser homogénea en cuanto a su contenido, si no, han de hacerse varias leyes, para tratar cuestiones distintas; deben evitarse las “leyes ómnibus” que son dañinas para la seguridad jurídica; deben ser completas, contener toda la regulación de su objeto material y es importante la regla que establece el orden lógico dentro de la ley: debe ir de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal;
3. Primero van las disposiciones generales o directivas que buscan el objetivo (finalidad) y el ámbito de aplicación de la norma; después las normas que rigen y luego las disposiciones finales, que son adicionales, transitorias y declaratorias. Es importante reiterar que las derogatorias deben ser expresas y precisas, conteniendo una relación de las normas que se derogan, evitando derogaciones genéricas e indeterminadas;
4. El título de las leyes debe cumplir dos funciones concretas: 1) identificar la ley, singularizarla, diferenciándola de otras leyes y de las demás normas jurídicas que integran el ordenamiento; 2) describir de forma breve, el contenido de la misma. Hay que lograr un balance entre la expresividad del título y su longitud: debe reflejar efectivamente el contenido de la ley, sin ser muy largo. Para lograr este balance no hay fórmulas a priori, se tiene que estudiar caso por caso. Un nombre adecuado es aquél que consigue identificar la ley y describirla exclusiva, rápida, exacta, clara y brevemente; la deben captar rápido los ciudadanos, los destinatarios, pero a la vez, debe identificar el contenido;
5. Cada ley debe regular un solo objeto normativo y un solo ámbito temporal de validez. No se deben tampoco incluir en leyes anuales normas que van a seguir vigentes durante varios años;
6. Los reenvíos se dan cuando una ley incorpora a través de una

remisión al contenido que se encuentra en otra norma jurídica; es decir, cuando una ley remite a otra. Los reenvíos se pueden clasificar convencionalmente en: internos (aquellos que remiten a otra norma dentro del mismo cuerpo normativo) y externos (remiten a otra norma o a otro cuerpo normativo, que puede ser incluso un reglamento, planos, gráficas, diagramas, cálculos o como hace la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a las NOM'S -normas oficiales mexicanas). Los reenvíos pueden ser estáticos (hacen referencia a un texto en concreto, a una regulación jurídica particular, determinada) o dinámicos (hacen referencia a una ley, pero no a una regulación en concreto; es decir, no aluden a un (os) artículo (s) en particular). En general, se deben tratar de evitar los reenvíos. En la medida en que el ordenamiento jurídico se va sistematizando, deben ir disminuyendo los reenvíos, que tampoco deben alterar las reglas de competencia y de jerarquía entre normas;

7. Finalmente, también hay una limitación básica de técnica legislativa, que es política, por lo tanto las propuestas deben ser razonables y además aceptables;

En virtud de esto último, hay autores que sostienen que **no** hay que olvidar una cosa: para bien o para mal, hay una limitación básica en **técnica legislativa**, que es el primado de lo político; los políticos son quienes deciden; por tanto las propuestas técnicas deben ser razonables, y a veces hay que buscar un *second best*, que pueda ser aceptable, porque “lo mejor es enemigo de lo bueno”.

Pero indudablemente, las leyes que tienen una correcta técnica legislativa están mejor redactadas, se entienden mejor, y por lo tanto, se aplican efectivamente. Entonces, la **técnica legislativa** debe empezar por ser técnica gramatical, pues antes que todo, las leyes deben estar bien escritas.

Por otro lado, un aspecto fundamental de **técnica legislativa** es que cuando se va a modificar una norma, sea la Constitución, o una ley ordinaria, debe revisarse todo el marco normativo, para adecuarlo, en su caso, a ese cambio.

Además la **técnica legislativa** es un instrumento de vital importancia para conservar el equilibrio de poderes. En la medida en que estén mejor capacitados técnicamente los legisladores y las Cámaras, podrán ofrecer un contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo.

Para concluir, podríamos afirmar que en México, ya existe el fundamento de la técnica legislativa, que se encuentra en el **artículo 72** inciso “F” de la Constitución, que señala que el Congreso de la Unión está facultado para interpretar la ley, cuando la está creando.

IX: A modo de conclusión

Una de las características del siglo pasado fue el prodigioso avance de la técnica, que desarrolló la bomba atómica, nos llevó a la luna, inventó la computadora personal y el teléfono celular, por citar sólo algunos ejemplos. Todos esos avances tecnológicos están basados en sistemas de producción que tienen como condición estándares uniformes de mejoramiento continuo de calidad.

Desafortunadamente la preocupación por la calidad **no** ha permeado en otras instituciones sociales, destacadamente en las políticas y gubernamentales. No se trata de copiar las técnicas empresariales, sino de adaptar lo que sea posible, para mejorar esas actividades políticas, gubernamentales, jurisdiccionales y legislativas, pero desafortunadamente eso **no** ha sido posible en muchos países. Quizá esa sea una de las causas por las que nuestra civilización tecnológica ha sido incapaz de frenar el deterioro del planeta, distribuir la riqueza o acabar con las guerras.

Eso no implica que no se hayan estudiado, analizado, perfeccionado y utilizado todas las técnicas y medios posibles de la lucha por el poder (aunque **no** bajo criterios de calidad, salvo quizá para conquistarlo y conservarlo).

No obstante, en el ámbito legal, diversos estudios de Teoría General del Derecho y en la última parte del siglo, de Informática Jurídica, se han ocupado de los criterios de racionalidad mínima para el gobierno y en especial, para la racionalidad de la documentación.

Es en este marco donde deben ser vistos los esfuerzos que en diversos países se han venido realizando, al menos en los últimos **30-35** años, para racionalizar la legislación y con ello, lograr que las leyes tengan un mínimo de calidad uniforme.

En una resolución del 25 de marzo de 1995, por ejemplo, la OCDE previno a los gobiernos de los países que solicitan créditos al club de los ricos, que estarían subordinados a que los solicitantes tuvieran su legislación en orden. Además definieron ese orden en diez proposiciones que, en esencia, constituyen el esqueleto de cualquier **lista de verificación (check list)**.

En otras palabras, una propuesta razonable es trabajar para mejorar la **calidad** de las leyes, procurando la certeza del derecho, para que el ciudadano pueda tener claridad respecto a la norma aplicable en el caso que le preocupa; saber cuales normas se hallan vigentes y cuales son sus consecuencias.

Adicionalmente, ha quedado en evidencia, que aunque hay una marea legislativa, en algunos casos **no** es sólo el número de leyes lo que provoca

confusión, sino su falta de coordinación. De ahí surge la *inflación legislativa*, pues en muchos países hay la costumbre de legislar a diestra y siniestra, sin tomar en cuenta las consecuencias de una sobre-regulación de la vida social, y sin dar elementos suficientes para concretar todos los supuestos normativos que surgen en forma incesante.

Esa contaminación legislativa no sólo da cuenta de un aumento de las normas, sino sustancialmente, de la imposibilidad de eliminar todo el rezago (basura), que en materia legislativa constituyen las derogaciones de leyes anteriores, que dictan las nuevas disposiciones.⁴

En el fondo, en el mundo moderno, ya sobre-regulado, habrá que revertir la vieja idea que el legislador debe legislar todo lo que pueda. Hoy, en los verdaderos Estados de Derecho, la tendencia, debiera ser al revés, solo en caso de justificada necesidad se habrá de legislar, recordando que legislar es modificar el actual orden en vigor. Pero además, hay que legislar con parámetros mínimos de calidad, que garanticen que esas nuevas normas no sólo no colisionen con el ordenamiento jurídico vigente, sino que efectivamente sirvan a los propósitos para los que sean creadas y desde luego, al interés general.

Como herramienta para controlar el nivel de **calidad** legislativa deseado se plantea el uso de diversos instrumentos de técnica legislativa, entre los cuales están las **listas de verificación** o chequeo (*check-list*), que correctamente diseñadas y utilizadas de manera responsable, sirven precisamente para controlar el estándar de **calidad** de las normas legales y evitan que contengan errores atribuibles a simples descuidos, omisiones, falta de control constitucional y de corrección en el lenguaje.

Las listas de verificación son solamente un modesto, pero indispensable instrumento, para ir programando y constatando, paulatinamente, paso a paso, el proceso de elaboración de una ley; que recursos requiere; como se aplica; como funciona en la práctica; como resuelve o no la problemática para la cual fue concebida.

Por eso, ya no debiéramos darnos el lujo de hacer las leyes al “ay se va”, obedeciendo intereses particulares (de cabilderos y grupos de presión), por ignorancia o con desidia.

México es hoy el décimo primer país más poblado del mundo, la

⁴Por ejemplo, en el caso argentino, de las 25,000 leyes existentes, mas de mil están expresamente abrogadas y mas de 14,000 no son computables como leyes en vigor o porque nacieron para casos individuales y se agotaron o porque su objeto había precluido o estaba obsoleto, o cayó en desuso. Probablemente las que aún permanecen en vigor no lleguen a diez mil y de ellas, menos de tres mil deben ser originarias y el resto son modificaciones.

décimocuarta economía global y aspiramos, entre otras muchas cosas, a ser competitivos internacionalmente; al crecimiento económico; a la igualdad en la distribución de la riqueza; a la seguridad pública; a ser cada día más libres, más educados, menos corrupto, y a contar con suficientes fuentes de empleo.

Nada de eso podremos lograr si **no** contamos con un marco legal acorde con nuestras necesidades y con esas aspiraciones; moderno, sobrio pero efectivo; eficaz para normar nuestra compleja vida social; suficiente para colmar nuestras lagunas legales, que son muchas y muy profundas; económico, para no dilapidar nuestros recursos, siempre escasos.

En consecuencia, no debemos permitirnos seguir haciendo las leyes sin el apoyo de elementos mínimos de técnica legislativa; pues las leyes, como cualquier otro producto humano, requieren ser hechas con cuidado y esmero, para que resulten de **calidad**, es decir, para que sirvan a los propósitos para los que fueron creadas.

Parece una aberración que busquemos hacer jeans y frituras de maíz de calidad y que **no** nos preocupemos porque las normas que a todos nos rigen, sean elaboradas con criterios, procedimientos y técnicas que garanticen un estándar mínimo de calidad. Hoy la primera obligación de los parlamentos no es hacer leyes, ni ser órganos de control, sino hacer su trabajo con **calidad, permanentemente**; pues de otro modo, de poco habrá de servir a la sociedad.

A la luz de lo que actualmente sucede en el mundo desarrollado, resulta sencillo deducir que, para que el proceso legislativo en México se modernice, todos los distintos actores políticos que gozan del derecho de iniciativa (el Ejecutivo Federal, las legislatura estatales, los diputados y senadores), deben realizar un esfuerzo serio, congruente y permanente, para legislar cuando sea necesario, ayudados de las técnicas legislativas requeridas, entre las cuales se cuentan las **listas de verificación** (incluyendo aquellas necesarias para las directrices internas que deben regular el trabajo parlamentario).

Para lograrlo todos estos actores políticos cuentan hoy en México, con recursos presupuestales, personal profesional técnico y elementos suficientes de trabajo; pareciera entonces que sólo falta voluntad política, pero en todo caso, es factible lograrla.

Adicionalmente, de estimarse necesario, podría modificarse la Constitución, para hacer obligatorio el uso de técnicas legislativas en la elaboración de leyes, decretos, reglamentos y demás instrumentos normativos del ordenamiento jurídico nacional, pues el país ya **no** soporta más decisiones improvisadas, **ni** puede reinventarse cada trienio o cada sexenio.

La búsqueda de la calidad legislativa tiene por objeto superar y evitar problemas técnicos, que nada tienen que ver con criterios políticos; aunque éstos no se pueden obviar en el ámbito parlamentario; no obstante, hay que remarcar siempre que los segundos son ajenos al área de control de los instrumentos requeridos para alcanzar estándares de calidad, incluidas las listas de verificación (chequeo).

De la oportunidad, prudencia y sabiduría de los legisladores, depende en gran medida, el bienestar de la comunidad (la felicidad del pueblo, dirían los idealistas); por eso algunos piensan que el legislador, deliberando en su fuero interno, trabajando en el rigor de su conciencia, debe vivir largas noches de angustia e insomnio, agobiado por la pesada carga que le impone tan elevada misión.

Cuando el legislador imagina una ley o analiza un proyecto, comienza un grave ejercicio de responsabilidad que concluirá en la norma positiva, que se agrega inmediatamente a la historia; es historia desde que inicia su vigencia y a partir de ese punto también comienza inexorable el juicio de la historia sobre el trabajo legislativo.

Para cumplir con esa grave tarea, el legislador mexicano debiera servirse de distintos instrumentos, algunos muy complejos, otros sencillos, pero tan eficaces,.....como las listas del *mandado*.

Bibliografía

Bichachi, Diana Susana. **El uso de las Listas de Chequeo (Check List), como herramienta para controlar la calidad de las leyes**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989.

Martín Casal, Miguel “**La Técnica de las Chesklisten**” – “**curso de Técnica Legislativa**” Grupo de Estudios de Técnica Legislativa”, Serie de Técnica Legislativa, Argentina, 2001.

Mora Donatto, Cecilia. **Cambio político y legitimidad funcional**, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Mora Donatto, Cecilia. **Temas selectos de Derecho Parlamentario**, 1ª edición, U. Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. **Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México**, 1ª edición, Porrúa, México, 2006.

Tena Ramírez, Felipe. **Las Leyes Fundamentales de México**, 22ª edición, Porrúa, México, 1999

Páginas de Internet consultadas

www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/redfedtrab.htm
19/12/06

en.wikipedia.org/wiki/Checklist 17/01/07

www.aceproject.org/main/espanol/po/pob02c.htm
17/01/07

www.jpcoheteria.com.ar/PlaniVeri.htm - 16k
18/01/07

www.unalmed.edu.co/~erodrigu/cc/listas_de_verificacion1.htm -
18/01/07

[www.antonioanselmomartino.it/index.php?option=com_content&task](http://www.antonioanselmomartino.it/index.php?option=com_content&task.....)
18/01/07

sid.usal.es/idocs/F8/FDO9173/INTRODUCCION/INTRODUCCIÓN.htm -
18/01/07

Instituto de Investigaciones Legislativas. **Poder legislativo del Estado de Guanajuato. Perspectivas para la gobernabilidad**. Serie Apuntes Legislativos, No.9. Versión electrónica, 2006. 16/01/07

Svetaz, María Alejandra. alejandrasvetaz@hotmail.com
24/01/07

www.monografias.com/trabajos11/conge/conge.shtml. Trabajo elaborado por Carlos González..... 25/01/07

www.indret.com/code/getPdf.php?id=641&pdf=208_es.pdf
30/01/07

www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r_codigos/mdeloinv.htm -
30/01/07

www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/jimena.pdf
30/01/07

Apéndice

a) Libro Azul. El Cuestionario de la República Federal de Alemania, conocido como "Libro Azul" o "Cuestionario Azul" por el color del papel en que se publicó, es el siguiente:⁵

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
 - 1.1 ¿Cuál es el objetivo por alcanzar?
 - 1.2 ¿De dónde proceden las reivindicaciones: cuáles son las razones que se invocan?
 - 1.3 ¿Cuál es, por otra parte, la actual situación jurídica y de hecho?
 - 1.4 ¿Qué defectos se han constatado?
 - 1.5 ¿Qué nuevos acontecimientos --por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia están relacionados de un modo especial con el problema?
 - 1.6 ¿Cuál es el número de personas afectadas y el de casos que deben ser resueltos en la práctica?
 - 1.7 ¿Qué ocurre si nada ocurre? Por ejemplo, probablemente se agravará el problema, permanecerá inalterado, se resolverá con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin la intervención del Estado. ¿Con qué consecuencias?
- 2 ¿Cuáles alternativas existen?
- 2.1 ¿Cuál es el resultado del análisis del problema: dónde radican sus causas, qué factores pueden influir?
 - 2.2 ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; relaciones públicas, acuerdos, inversiones, programas de incentivación; estímulo y apoyo a una autoasistencia que pueda esperarse de un modo razonable de parte de los afectados; solución por parte de los tribunales.)
 - 2.3 ¿Cuáles son los instrumentos más propicios considerando, especialmente, los aspectos siguientes?
 - a) Gastos y cargas para los ciudadanos y la economía
 - b) Eficacia (entre otros: seguridad de acierto, grado y probabilidad de la obtención

⁵Fuente: Valverde Acosta, Carmen María. El Lenguaje de la Ley. Costa Rica. 1992.

- de objetivos).
 - c) Costos y gastos de los erarios públicos.
 - d) Repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos.
 - e) Efectos secundarios, consecuencias.
 - f) Comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.
- 2.4 ¿Mediante qué actuación pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?
3. ¿Debe actuar la Federación o Estado Federal?
4. ¿Debe elaborarse una ley?
- 4.1 ¿Se hallan las cuestiones que deben ser objeto de regulación bajo reserva de Ley?
- 4.2 ¿Es la cuestión objeto de regulación tan importante que por otras razones debe reservarse al Parlamento?
- 4.3 ¿En qué medida no es necesario una ley formal: es necesario que la regulación se haga mediante decreto legislativo? Por qué no es suficiente un reglamento administrativo o, eventualmente, un acto normativo de un organismo federal?
5. ¿Hay que actuar ahora?
- 5.1 ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes entre ellas que todavía deben ser investigadas? ¿Por qué, a pesar de ello, se debe adoptar ahora una regulación?
- 5.2 ¿Por qué, en lugar de esperar, no puede incorporarse en el mismo procedimiento legislativo, por ejemplo, mediante una entrada en vigor escalonada, otra necesidad de modificación y de regulación que ahora ya no es previsible?
6. ¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?
- 6.1 ¿Está exento el proyecto de enunciados programáticos innecesarios o de descripciones de objetivos superfluas?
- 6.2 ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general?
- 6.3 ¿Pueden dejarse los detalles y las modificaciones previsibles a los encargados del desarrollo normativo o ser recogidos en reglamentos administrativos?
- 6.4 ¿Se encuentran ya regulados los mismos casos en otros lugares, especialmente en normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo por: Un tratado internacional de aplicación inmediata. Un reglamento de la Comunidad Europea. Una ley federal. Disposiciones de rango inferior (en relación con disposiciones administrativas de carácter general en proyecto).
- 6.5 ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto de regulación?
- 6.6 ¿Cuáles son las regulaciones ya existentes que se verán afectadas por las disposiciones previstas? ¿Es posible prescindir de ellas?

6.7 ¿Se ha comprobado el alcance de la regulación más allá de la necesidad concreta y en relación con las reformas de disposiciones normativas en curso?

7. ¿Puede limitarse el período de vigencia?

7.1 ¿Se necesitará la regulación sólo durante un período de tiempo que ya es previsible?

7.2 ¿Se justifica una “regulación experimental” temporalmente limitada?

8. ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?

8.1 ¿La nueva regulación será recibida con comprensión por los ciudadanos y estarán éstos dispuestos a aceptarla?

8.2 ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones a los márgenes de libertad o las obligaciones de cooperación previstas? Por ejemplo:

Prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y obligaciones de declarar, necesidad de comparecencia personal ante las autoridades, obligaciones de solicitud formal, de aportar informaciones o pruebas, sanciones o multas, otras cargas. ¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo: obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización.

8.3 ¿En qué medida pueden ser armonizadas las condiciones de existencia de derechos, o los procedimientos de autorización o de otorgamiento de consentimiento, con las existentes en otras materias jurídicas y reducirse de tal modo que requieran un mínimo de gasto y de tiempo?

8.4 ¿Pueden los afectados comprender la regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, y sistemática, lógica y abstracción?

9. ¿Es practicable la regulación?

9.1 ¿Es suficiente una regulación contractual, de responsabilidad civil o cualquier otra regulación civil para poder evitar así un acto de ejecución de la administración?

9.2 ¿Por qué no es posible renunciar a nuevos controles o a actos administrativos individuales (o al recurso de un tribunal)?

9.3 ¿Se pueden seguir directamente las disposiciones escogidas? ¿Permiten esperar la mínima necesidad posible de actos individuales de ejecución normativa?

9.4 ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?

9.5 ¿Se puede renunciar a disposiciones normativas especiales sobre procedimiento y protección jurídica? ¿Por qué no son suficientes las disposiciones generales?

9.6 ¿Por qué no se puede renunciar a: a) Regulaciones relativas a la competencia y organización,

b) nuevas autoridades, comisiones consultivas

c) reservas de una participación posterior,

d) deberes de elaboración de informes, estadísticas oficiales.

e) procedimientos técnico-administrativos (por ejemplo, formularios)

9.7 ¿Qué autoridades u otros organismos deberán asumir la ejecución?

- 9.8 ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?
- 9.9 ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?
- 9.10 ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?
- 9.11 ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución técnica de simulación)? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?
10. ¿Es razonable la relación costos/beneficios?
- 10.1 ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas?
- 10.2 ¿Se puede exigir razonablemente a los destinatarios la carga adicional, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?
- 10.3 ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación, de los Länder y de los Municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura de los costos adicionales existen?
- 10.4 ¿Se han realizado estudios sobre la relación costos/beneficios? ¿Por qué no? ¿Cuál ha sido su resultado?
- 10.5 ¿De qué modo deberán averiguarse después de la entrada en vigor de la regulación su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos secundarios?

b) Modelo de check list propuesta en el Manual de Técnica Legislativa del proyecto Digesto jurídico Argentino (Director: profesor Antonio A. Martino).

I. Para la creación de disposiciones normativas

- 1 El objetivo que se quiere alcanzar ¿necesariamente tiene que hacerse por ley (o decreto)?
- 2 Dado que legislar es modificar el sistema jurídico en vigor, qué parte del mismo será modificada. Establecer con precisión la categoría y el nombre de las disposiciones que serán afectadas.
- 3 Adquirir todos los datos relativos a la necesidad, congruidad y eficacia de la disposición que se pretende crear.
- 4 Individualizar con claridad los fines y los medios para obtenerlos al fin de preparar la evaluación futura sobre como medir la eficacia de la disposición.
- 5 ¿Se prevén eventuales problemas aplicativos? Se deben identificar.
- 6 Evaluar la coherencia de la disposición que se pretende introducir con las normas de la disciplina que afecta, la Constitución y los tratados internacionales.

- 7 Certeza, proporción y equidad frente a la ley ¿están salvaguardados?
- 8 Si el poder de crear la disposición llega por delegación, aclarar ésta en sus mínimos detalles y con toda claridad.
- 9 ¿Se han tenido en cuenta las competencias de las Provincias y de las autonomías locales?
- 10 Se debe hacer un análisis de costo beneficio con especial atención a los costos para los ciudadanos, la Administración Pública, las empresas.
- 11 ¿Se ha evaluado la factibilidad administrativa?
- 12 ¿Se consultaron a las partes interesadas?
- 13 Los tiempos previstos ¿podrán ser respetados?
- 14 Los gastos que implique la nueva disposición ¿de dónde se van a obtener?
- 15 ¿Cómo se piensa divulgar la disposición para asegurar su eficacia?

c) Entre las muchas check list existentes está la Recomendación del 19 marzo 1995 del Consejo de la (OCSE), sobre cuestiones de técnica y redacción legislativa:

1. ¿El texto es claro y explícitas las disposiciones?
2. ¿Se están respetando los criterios específicos de cada categoría legal para la redacción?
3. ¿Se presentan al Legislador (lato sensu) las alternativas posibles para que pueda elegir en el caso que sea posible?
4. ¿O aun, la alternativa entre la nueva disposición y la previgente?
5. ¿Se respeta el orden lógico de las disposiciones?
6. ¿Se han respetado las reglas de partición interna?
7. ¿El promedio de incisos, para cada artículo, es suficientemente bajo?
8. Si la nueva ley introduce una nueva institución ¿ésta es tratada en todos sus aspectos fundamentales?
9. Lenguaje: ¿En cada categoría las definiciones son compatibles? (no contradictorias). Si es necesaria una ulterior especificación de significado respetar a.
10. La ley modificante ¿utiliza los mismos términos que la ley modificada? ¿Se respetan los criterios de paridad entre sexos en el lenguaje?
11. ¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?
12. ¿Se practicaron fórmulas de legibilidad como las de Flesch, Gunnig Fog, etc.?
13. ¿Se han evitado los reenvíos a normas no identificables?
14. Una vez creada la nueva ley, ¿su introducción en el cuadro normativo preexistente produce un orden suficientemente orgánico?
15. ¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?
16. ¿Se ha realizado la coordinación con la legislación vigente simplificando?

d) Una Propuesta de lista de verificación

Que contenga los elementos mínimos necesarios para lograr una calidad uniforme en todas las leyes que se aprueben; con un esquema sencillo, en tres etapas:

I. Previo a la presentación.

- I.1. ¿Qué problema específico pretende atender la iniciativa?
- I.2. Justificación del porqué resulta idóneo presentar una iniciativa, y no resolver el problema por otros medios.
- I.3. Análisis constitucional que certifique que la iniciativa no viola ningún precepto de la Carta Magna;
- I.4. Análisis de la congruencia con el ordenamiento positivo, para verificar si la iniciativa choca o no con algún precepto vigente, y en su caso, las ventajas de la iniciativa y la derogación de los preceptos que se le opongan;
- I.5. Análisis del costo económico, directo e indirecto, que representará la nueva ley (o la modificación);
- I.6. Las reformas administrativas o reglamentarias requeridas;
- I.7. Las necesidades sociales concretas que se pretenden atender; las demandas sentidas de la población y los grupos de presión interesados o no en dicha iniciativa.

II. Durante el procedimiento legislativo.

- II.1. Control permanente de la ortografía, gramática y sintaxis de la iniciativa y los cambios o modificaciones que se propongan;
- II.2. Control permanente de la estructura legal del proyecto, incluyendo el capítulo de sanciones (para no crear normas imperfectas, salvo por excepción);
- II.3. Análisis jurídico de las alternativas que puedan surgir durante la negociación del proyecto;
- III. Una vez aprobada y promulgada la reforma o la ley.

Dos evaluaciones: a los dos y a los 4 años.

- III.1. Cuántos conflictos jurisdiccionales ha generado la nueva norma; cuántos se resolvieron a favor y en contra?
- III.2. ¿Cuántos amparos en contra de la ley se interpusieron; y cuántos se otorgaron, se sobreseyeron y se negaron?
- III.3. ¿Cuál fue el gasto presupuestal anual de la nueva ley?
- III.4. Cumplió la ley con los objetivos propuestos o no, y en qué falló?

Naturaleza del Acuerdo Parlamentario

**Marineyla Cabada Huerta*

*Licenciada en Derecho por la UNAM., Investigadora "A", del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

NATURALEZA DEL ACUERDO PARLAMENTARIO	97
I. EL DERECHO PARLAMENTARIO	97
Supremacía de la norma constitucional y subordinación inmediata a la misma.	100
La denominación de “reglamento” como factor de atribución errónea de inferior jerarquía en las normas parlamentarias.	101
II. LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO	105
El Acuerdo Parlamentario como resolución económica	106
Jerarquía del Acuerdo dentro del Derecho Parlamentario	108
La proposición como origen del Acuerdo Parlamentario	111
Clasificación de los Acuerdos Parlamentarios desde el punto de vista de su objeto	118
Vigencia de los acuerdos parlamentarios	125

NATURALEZA DEL ACUERDO PARLAMENTARIO

El tema de la naturaleza del acuerdo parlamentario y sus efectos jurídicos adquiere en nuestros tiempos considerable relevancia, debido al uso—incluso frecuente— que del mismo realizan los órganos legislativos; práctica originada no sólo por la insuficiencia o ausencia de normatividad interior para la atención de situaciones propias de la vida interna de dichos órganos, sino por la actual pluralidad de fuerzas políticas representadas en aquellos.

Es preciso destacar que el presente trabajo, además de incorporar elementos teóricos generales sobre el derecho parlamentario como marco referencial de la figura del acuerdo parlamentario, procede al análisis de este instrumento con especial atención al tipo de acuerdo que emana del Congreso Federal Mexicano o de cualquiera de sus Cámaras.

En tal virtud, se decidió dirigir esencialmente este esfuerzo a detectar, organizar y analizar la información ofrecida por la legislación y, sobre todo, por la práctica parlamentaria, particularmente aquélla observada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, órgano que con el fin de lograr los pactos institucionales básicos para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, se ha visto en la necesidad de redoblar esfuerzos de concertación, en razón del incremento de la pluralidad política observada en la Representación Nacional.

De inicio, conviene señalar que las prácticas y usos admitidos por el Congreso Federal han colocado al acuerdo como fuente importante del derecho parlamentario y, por tanto, resulta útil realizar breves consideraciones sobre aspectos fundamentales de esta materia jurídica.

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO

Se entiende al derecho parlamentario como *“aquel conjunto de normas que realizan la autonomía constitucional del Parlamento, regulando tanto su organización y actividad como sus relaciones exteriores.”*¹

Diversos estudiosos del Derecho, en especial de la materia constitucional, han dirigido buena parte de sus esfuerzos intelectuales a ubicar al derecho parlamentario en un lugar determinado dentro de las disciplinas jurídicas existentes, o bien a otorgarle uno propio con independencia de otras ramas del derecho. De esta forma, unos lo ubican como parte del derecho constitucional y otros le proporcionan un lugar independiente al modo del Derecho Administrativo o del Derecho Procesal.

¹ Enciclopedia Jurídica CIVITAS, Tomo I voz: DERECHO PARLAMENTARIO Madrid, 1995.

Por supuesto, los argumentos esgrimidos no constituyen un pronunciamiento definitivo, aunque cada vez con mayor fuerza la singularidad de las normas parlamentarias deja ver determinados rasgos que definen su muy particular modo de constituir Derecho.

Así, Fernando Santaolalla, a pesar de delimitar las fronteras del Derecho Parlamentario, asegura que debe retenerse firmemente su origen constitucional *“no sólo por el abultado conjunto de normas de rango constitucional que forman parte de él, sino también porque la vida parlamentaria es continua y directa aplicación de las disposiciones constitucionales”*.²

Siguiendo los razonamientos de este autor, el Derecho Parlamentario puede entonces concebirse como una rama del Derecho, que en atención a la peculiaridad de su objeto se delimita pero no se separa del Derecho Constitucional, ya que sus normas giran en torno a uno de los poderes constituidos del Estado: el Legislativo. Tal es la constitucionalidad del Derecho Parlamentario, que su existencia efectiva dependerá de la instauración de un verdadero sistema democrático constitucional, en el que el órgano legislativo muestre mayorías gobernantes, pero en el que también actúen minorías críticas y fiscalizadoras, es decir, *“no hay verdadero Parlamento, y por consiguiente, no hay verdadero Derecho Parlamentario, allí donde no se enfrentan distintas –y libremente organizadas– fuerzas políticas.”*³

Por otra parte, es conveniente señalar nuestra convicción de que el Derecho Parlamentario es Derecho, en tanto que sus disposiciones resultan obligatorias para sus destinatarios –a su vez, emisores de las mismas– y regulan actos jurídicos cuyo fundamento, formación y consecuencias derivan de normas jurídicas de jerarquía superior.⁴

En contra de la anterior afirmación se ha argumentado que la norma parlamentaria carece de mecanismos de coacción que obliguen a su cumplimiento (sanciones y órgano judicial encargado de aplicar las disposiciones) y por ello se cuestiona su juridicidad. Al respecto, valga realizar las siguientes anotaciones:

- La mayoría de los textos relativos a la teoría general del derecho aseveran que la sanción es un elemento esencial de juridicidad en una norma y que su carácter coercitivo la coloca dentro del mundo del

²Santaolalla Fernando. DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL. Ed. Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1990. p. 28

³Idem

⁴Eduardo García Máynez. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986. p. 84. Afirmación fundada en los razonamientos del autor.

derecho. Sin embargo, en nuestro sistema jurídico encontramos normas que si bien no contienen una sanción explícita, se consideran válidas por el carácter legal de sus procesos de formación y legítimas por la conciencia y aceptación que de su cumplimiento tienen sus destinatarios.

Antes de aceptar categóricamente esta posición, debe reflexionarse en argumentos como los expuestos por el maestro García Máynez cuando, al realizar la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de sus sanciones, denomina “imperfectas” a las que no son sancionadas jurídicamente y coloca en este apartado a la mayoría de aquellas pertenecientes al derecho público e internacional, argumentando que debe tenerse en cuenta el hecho de que sería imposible sancionar todas las normas jurídicas, ya que *“cada norma sancionadora tendría que hallarse garantizada por una nueva norma, y ésta por otra, y así sucesivamente. Pero como el número de los preceptos que pertenecen a un sistema de derecho es siempre limitado, hay que admitir, a fortiori, la existencia jurídica de normas desprovistas de sanción”*.⁵

- Por otra parte, el carácter judicial de toda norma jurídica, es decir la facultad del Poder Judicial para imponer su cumplimiento, resultaría, en el caso de las disposiciones parlamentarias, una intromisión evidente en los asuntos internos de otro “poder constituido”, pues esta clase de normas jurídicas son peculiares debido a que los integrantes del órgano emisor fungen al mismo tiempo como sus únicos destinatarios.

Lo anterior exenta, por así decirlo, a la norma parlamentaria de la tutela judicial, es decir, de ser impuesta por autoridad externa a la emisora; sin embargo, ello no se traduce en que el incumplimiento de este tipo de normas carezca abiertamente de escarmiento, sino que la aplicación de las sanciones a las infracciones de las mismas se realiza mediante controles internos, viéndose los propios destinatarios forzados a crear mecanismos para resolver dichas infracciones. La singular característica que aquí se expone, está plenamente legitimada y justificada en virtud de la supremacía constitucional del órgano encargado del ejercicio del poder legislativo de la Nación.

Al respecto, Santaolalla señala que las normas parlamentarias son el mejor ejemplo de la relatividad de la sanción jurídica, ya que *... la efectividad de las normas parlamentarias descansa, por un lado en la propia aceptación de su necesidad por los sujetos que se mueven en la órbita del Parlamento,*

⁵Ibidem. p. 91

..... . *El temor es más bien a la impopularidad social que el incumplimiento puede provocar para el transgresor. Por lo tanto la sanción aquí es más política que jurídica, la obligatoriedad de estas normas reside en controles autónomos, a cargo de órganos internos del Parlamento,.....*⁶

Adicionalmente, en la búsqueda de elementos útiles para comprender la juridicidad de la norma parlamentaria, concluimos que es necesario abrir la rígida concepción que nos impone el esquema de nuestro sistema jurídico, aceptando los orígenes que tienen los órganos parlamentarios dentro del *Common Law*, sistema jurídico en el que se desarrollan inicialmente y que encuentra su base en los precedentes y la costumbre.

A pesar de que nuestro sistema requiere de la norma escrita para efectos de la vigencia y eficacia del orden jurídico, en el caso del derecho parlamentario advertimos que, varias normas son escritas, las mismas se van nutriendo, desarrollando y adecuando constantemente con las prácticas y los precedentes derivados del siempre cambiante quehacer parlamentario de las Cámaras. Las prácticas y los precedentes, como se sabe, generalmente son producto de concertaciones políticas realizadas por los grupos parlamentarios, cuya formalización tiene lugar con la aprobación que de ellos realiza el Pleno de las asambleas, bajo el nombre de “Acuerdo Parlamentario”.

Es así que en la actualidad, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se rige por normas constitucionales que le atribuyen facultades y determinan su integración; normas de una ley orgánica; las normas reglamentarias que se encuentren vigentes, así como por resoluciones o determinaciones jurídico-políticas emitidas por el Pleno y por otros órganos de las propias Cámaras.

De conformidad con la anterior clasificación, resulta evidente que existen relaciones de supra-infrajerarquía entre las normas parlamentarias, por lo que procederemos a realizar las siguientes consideraciones al respecto:

Supremacía de la norma constitucional y subordinación inmediata a la misma.

Independientemente de las reflexiones sobre el carácter constitucional del derecho parlamentario, debe considerarse que en países en los que la propia Constitución faculta al órgano legislativo a autorregularse, la normatividad interna del Congreso o de cada una de sus Cámaras tiene únicamente como superiores jerárquicos a los preceptos constitucionales,

⁶Santaolalla Fernando. Op. Cit. p. 28

ya que de éstos emana y a ellos se encuentra directamente subordinada. Así lo sostiene Silvano Tosi cuando realiza las siguientes afirmaciones sobre la facultad de autorregulación del parlamento italiano:

Lo que se debe considerar en firme es que la fuente constitucional, en el orden vigente, norma expresamente esta manifestación particular de autonomía soberana relativa a la autoorganización de las asambleas y, aun cuando la potestad en cuestión encuentra con frecuencia su límite en la misma constitución, la que en más de un caso dicta normas que son consideradas de derecho parlamentario en sentido sustancial, pero que naturalmente se coloca –por su posición en la jerarquía de las fuentes– como supraordenador al derecho parlamentario contenido en las fuentes subordinadas de los reglamentos de las cámaras (y entonces, se sabe, de la legislación ordinaria), en las que las últimas no podrán, por lo tanto, modificar válidamente a las primeras y, más bien, en ellas se deberán inspirar las propias normas aplicativas;⁷

Es decir, la norma constitucional se tiene como la norma parlamentaria de mayor jerarquía, ya que sólo de ella emana la facultad del órgano legislativo para darse sus propias normas internas.

La denominación de “reglamento” como factor de atribución errónea de inferior jerarquía en las normas parlamentarias.

Fue producto de la tradición en el derecho parlamentario mexicano, denominar “Reglamento” al ordenamiento de regulación interna del Congreso. Dicha denominación no fue ocurrencia o producto de la casualidad, pues la mayoría de los parlamentos y congresos del mundo otorgaron a su normatividad interna el mismo nombre. Sin embargo, es un hecho que en la actualidad tal denominación ha provocado confusión en cuanto a la jerarquía de estas normas parlamentarias dentro del sistema jurídico nacional, ya que generalmente se equipara al reglamento parlamentario con el reglamento administrativo proveniente de la facultad conferida al Ejecutivo; siendo que el nombre de “Reglamento”, como lógicamente lo apunta un trabajo reciente sobre el tema, obedeció más a una cuestión de concepto, que a una ubicación jerárquica.

⁷Tosi, Silvano. DERECHO PARLAMENTARIO. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera edición en español. México, 1996. pp. 79 y 80

..... la razón práctica y sencilla para adoptar la denominación reglamento no fue más que su natural significado gramatical: conjunto de reglas. Pero éste se aleja y diferencia de aquel que el vocablo adquirió en la doctrina, particularmente con el posterior desarrollo del derecho administrativo, para afirmar el sentido que hoy en día nos resulta familiar, de potestad del Ejecutivo o de órgano diferente al Legislativo para dictar disposiciones de carácter general que complementan a una ley específica,⁸

El hecho es que en el caso del Poder Legislativo Federal en México, además de la anterior circunstancia, ha contribuido a esta confusión la denominación que de “ley” otorga la Constitución al ordenamiento del Congreso encargado de regular su estructura y funcionamiento internos, a partir de la reforma a su artículo 70, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1° de diciembre de 1977.

Así, la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año 1979, al tiempo de ocuparse básicamente de la estructura interna del Congreso y de sus Cámaras, incorpora algunas disposiciones relativas a funciones y procedimientos de sus órganos, contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, expedido en 1934. Esta Ley Orgánica ha sido reformada en tres ocasiones: 1981, 1994 y 1999; en las dos primeras se introdujeron esencialmente aspectos derivados de las reformas en materia electoral, o bien, fueron incorporadas algunas prácticas y figuras parlamentarias que por su uso reiterado en el desahogo de los asuntos, se convirtieron en formas de funcionamiento normal de la institución.

La reforma de la Ley Orgánica que se llevó a cabo en el año de 1999, constituyó una modificación integral de este ordenamiento interno del Congreso, en respuesta a la necesidad de incorporar nuevas figuras, instituciones y mecanismos de coordinación para llevar a cabo los trabajos parlamentarios, a la vez de establecer con mayor detalle una estructura técnica administrativa, en aras de modernizar y hacer más eficiente el funcionamiento del Congreso y de cada una de sus Cámaras.

Sin embargo, las normas reglamentarias quedaron sin evolución y en lugar de haber sido adecuadas a las nuevas realidades políticas y legislativas, los artículos transitorios contenidos en los distintos decretos de reformas a la Ley Orgánica, las han dejado con vigencia transitoria (siempre y cuando no se opusieran a las disposiciones de Ley Orgánica), en tanto se generan nuevas

⁸Chena Rivas, Rodolfo. EL ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO Y EL CONGRESO FEDERAL MEXICANO. LIII Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos. México, 1999. p.27.

reglas. Aunado a lo anterior, buena parte de la normatividad reglamentaria sufrió una paulatina e imprecisa derogación tácita⁹, porque las prácticas parlamentarias derivadas del constante dinamismo de esta materia, hicieron cada vez más evidente la obsolescencia de muchas de las disposiciones del Reglamento que formalmente son vigentes, circunstancia que se constituye en un elemento adicional en favor de la creencia sobre la menor jerarquía del Reglamento respecto de la Ley Orgánica.

Silvano Tosi afirma que las normas reglamentarias de un órgano legislativo se constituyen en matriz de leyes, es decir, leyes que sirven para hacer leyes. De la anterior afirmación han hecho eco varios autores para considerar errónea la concepción de infrajerarquía del reglamento parlamentario. Adicionalmente, no tenemos más que recordar que las normas reglamentarias del Congreso básicamente han desarrollado y siguen aplicándose para regular lo concerniente a las funciones meramente legislativas y parlamentarias, en cumplimiento de los mandatos constitucionales expresamente dispuestos en el último y primer párrafos de los artículos 71 y 72 respectivamente, los cuales establecen:

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. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetaran a los trámites que designe el reglamento de debates."

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

Se puede advertir de las disposiciones transcritas que ambos ordenamientos, tanto la Ley Orgánica como el Reglamento, emanan directamente de la Constitución y por lo mismo gozan de igual jerarquía; esta

⁹Ibidem. Pp. 39 a 44. Se pueden consultar con detalle los efectos derogatorios más significativos sobre las normas reglamentarias y cómo los mismos han propiciado una aparente infrajerarquía del Reglamento para el Gobierno Interior, con respecto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

apreciación se deriva del criterio observado en la elaboración y modificación de la Ley Orgánica, bajo el que toda disposición reglamentaria o extraída de la práctica, cuya materia correspondiera a la propia Ley, ha sido incorporada en el texto de la misma sin problemas de supra o subordinación.

A mayor abundamiento, es importante anotar que los dos ordenamientos son aprobados por ambas Cámaras siguiendo una formalidad de proceso legislativo y que cada uno de ellos posee un ámbito reservado; mientras que la ley se ha abocado a la regulación de la estructura y organización del Congreso, las Cámaras y sus respectivos órganos de dirección y administración del trabajo parlamentario, el Reglamento, por su parte, conserva la normatividad relativa a las materias que le ordena regular la propia Constitución, aunque a veces no con la actualidad requerida y subsanado parcialmente por acuerdos en materias como:

- Los trámites que deban recaer a las iniciativas y proposiciones que se presenten.
- El desarrollo de las sesiones.
- Las formas y reglas de las discusiones.
- El procedimiento para revisión de los proyectos de ley.
- El método para emitir las votaciones.

Resultado de la transitoriedad reglamentaria a que se hizo referencia anteriormente, así como de la obsolescencia o insuficiencia que en ocasiones presentan algunas de las disposiciones vigentes, se originan contradicciones prácticas, o bien pueden presentarse circunstancias no previstas que demandan soluciones inmediatas, a fin de evitar la parálisis e impulsar la continuidad en el desempeño de las funciones del órgano legislativo. Estas situaciones suelen resolverse mediante la natural negociación política que deriva en reglas encaminadas a la interpretación o integración de la normatividad vigente.

Las resoluciones a que nos referimos en el párrafo anterior se conocen con el nombre de “acuerdos parlamentarios”, cuya jerarquía se ha determinado en razón de la especificidad de su objeto y vigencia, así como de sus procesos de formación y perfeccionamiento, colocándose en posición subordinada respecto a la ley y el reglamento, como lo veremos más adelante.

II. LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra acuerdo posee doce acepciones, de las cuales las primeras cinco son de utilidad para los fines de este trabajo:

Acuerdo. (De acordar). m. Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas. 2. Resolución premeditada de una sola persona o de varias. 3. Reflexión o madurez en la determinación de alguna cosa. 4. Conocimiento o sentido de alguna cosa. 5. Parecer, dictamen, consejo...¹⁰

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba define al acuerdo como: ... sinónimo en un sentido general de convenio, contrato, pacto, tratado en cuanto alude a la idea común del concierto y de la conformidad de las voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado.

En el ámbito del derecho y como una acepción general y amplia se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: tribunal, asamblea, consejo, sociedad, etc.

En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir.

En otro sentido se aplica al concierto de dos voluntades para un fin jurídico común.¹¹

La palabra “parlamentario”, utilizada como adjetivo calificativo del sustantivo “acuerdo”, le otorga a éste la noción de pertenencia a un órgano legislativo de carácter deliberativo y por lo tanto, permite entender al acuerdo parlamentario mexicano como una determinación o resolución emanada de una o ambas Cámaras del Poder Legislativo Federal y que tiende a regular situaciones relacionadas con el funcionamiento interno cada una de ellas.

Como es bien sabido y de conformidad con la Constitución, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que a su vez se divide en dos Cámaras: diputados y senadores. La integración de ambas Cámaras del Congreso, se realiza mediante elecciones democráticas en las que contienden candidatos de diversos partidos políticos, resultando la composición de estos órganos, un mosaico de fuerzas tan variado como cerrada resulte la competencia electoral.

¹⁰Diccionario de la Lengua Española, voz: “Acuerdo”. Real Academia Española. Ed. ES-PASA. Vigésima Primera Edición. Madrid, 1992.

¹¹Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, voz. ACUERDO, Argentina, 1979.

Así, dado el carácter eminentemente político del órgano emisor, resulta lógico afirmar que el origen o naturaleza primigenia del acuerdo parlamentario es sin duda de orden político, ya que responde a las necesidades que dicta la conformación de mayorías obtenidas por los partidos representados en cada legislatura. Sin embargo, gran parte de estos acuerdos parlamentarios contienen reglas para el funcionamiento interno de la Cámara, reglas de conducta adoptadas por los miembros de la Asamblea, que les generan derechos y les imponen obligaciones en el desempeño sus actividades y que, por lo tanto, se han concebido como verdaderas normas jurídicas constitutivas de una fuente real en el derecho parlamentario mexicano.

Baste entonces por el momento decir que el acuerdo parlamentario, en tanto conjunto de determinaciones o reglas para el funcionamiento interno del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus Cámaras, goza de dos naturalezas: una política que le otorga obligadamente la conformación misma del órgano emisor y otra de orden jurídico, derivada de la facultad legislativa que tiene el mismo, así como del carácter impero-atributivo de sus contenidos.

El Acuerdo Parlamentario como resolución económica

De conformidad con el artículo 70 constitucional, toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto; sin embargo, la Ley Fundamental (fracción I de su artículo 77), faculta a cada una de las Cámaras para dictarse las resoluciones económicas relativas a su régimen interior, facultad que fundamenta constitucionalmente la existencia de los acuerdos parlamentarios.

Para entender con claridad este fundamento constitucional, se considera necesario precisar el sentido de la frase “resoluciones económicas”, utilizada por el Constituyente al redactar este precepto.

El verbo economizar, cuyo significado amplio y gramatical (ahorrar trabajo y tiempo) va más allá de una simple concepción financiera, nos remite al principio de “economía procesal” usado en el derecho, por el que se *afirma la necesidad de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a las reglas que permitan llegar a una decisión con el menor esfuerzo y gasto y en el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y, en general, de la administración de justicia.*¹²

Las resoluciones a que atiende el presente documento, constituyen

¹²De Pina Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO. voz: “Economía Procesal”. Editorial Porrúa S.A. México, 1979.

una decisión derivada del acuerdo de voluntades para el eficaz y oportuno cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de las Cámaras, en lo particular, y del Poder Legislativo en su conjunto. En tal virtud, el término “resolución económica” se presume equivalente al de “acuerdo económico”; así lo afirma Jorge Madrazo Cuéllar, al desarrollar esta voz en el Diccionario Jurídico Mexicano, argumentando que llevar a cabo una acción de manera económica significa hacerlo con obviedad de trámites y, en este sentido, simplificando pasos de un procedimiento para tomar la decisión sobre determinado asunto¹³.

Ahora bien, las resoluciones o acuerdos parlamentarios tomados por los órganos legislativos, son económicos porque al ser necesaria su pronta existencia, la aprobación de los mismos se realiza solamente por el órgano que los propone, proveyendo de soluciones rápidas para la consecuente celeridad y continuidad en el desahogo de los asuntos que atienden de forma independiente cada una de las Cámaras.

Siguiendo las afirmaciones anteriores, la economía en el derecho constitucional y parlamentario, a diferencia de las concepciones que pueda tener en materia financiera o administrativa, se refiere al ahorro de tiempo, así como a dar respuesta a la necesidad jurídica de solucionar situaciones concretas o no previstas, siendo consecuentes con la flexibilidad y dinamismo con que distinguen las normas parlamentarias.

Adicionalmente a lo expuesto con relación al adjetivo “económico” que califica a las resoluciones que las Cámaras pueden tomar con independencia una de la otra, llama la atención la concepción doméstica que en los orígenes de la filosofía otorgó Aristóteles a la actividad económica, en contraposición de la crematística. En su obra “La Política”, al referirse a los asuntos propios de la familia como célula de una sociedad, el discípulo de Platón establece una diferencia entre la economía como arte y ciencia de administrar y gobernar en sentido integral a la “casa”. Esta concepción aristotélica, establece una serie de normas para la administración no sólo de las riquezas de los miembros de la familia, sino de sus conductas y relaciones, en el afán de lograr la satisfacción de todas sus necesidades. En tanto que el concepto aristotélico de “crematística” es más parecido a lo que ahora se concibe como economía, es decir, la adquisición y el intercambio comercial de satisfactores.¹⁴

Es así que este concepto de economía como atención, organización y administración de los asuntos domésticos, internos o propios, muy

¹³Diccionario Jurídico Mexicano, voz: “Acuerdo Económico” de la autoría de Jorge Madrazo Cuéllar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Ed. Porrúa. México, 1995.

¹⁴Aristóteles. LA POLÍTICA. Libro I. Pp. 1256 a 1258

probablemente constituye la esencia del precepto constitucional contenido en la fracción I del artículo 77 de la Ley Fundamental. Resultando lógico que las resoluciones económicas que pueden adoptar las Cámaras, se refieren a lo económico en cuanto a los significados expuestos y no al criterio de recurso financiero o intercambio y distribución de la riqueza.

Jerarquía del Acuerdo dentro del Derecho Parlamentario

A diferencia de otros países en que puede llamarse acuerdo al proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso o Parlamento, el acuerdo parlamentario en México es ubicado desde la Constitución en el rango inferior dentro la jerarquía de las normas parlamentarias, al no otorgarle la calidad de ley, ya que se perfecciona y obtiene validez sin necesidad de cumplir con el proceso sucesivo en las Cámaras para la formación de leyes o decretos que establece el artículo 72 constitucional, colocándolo de esta manera como herramienta normativa a disposición de cada una de aquéllas, para impulsar el engranaje de la maquinaria del órgano parlamentario.

Sin embargo, la mayoría de los acuerdos parlamentarios tienen materialmente el carácter de norma jurídica, ya que prescriben conductas encaminadas a proveer elementos para el correcto desarrollo de los trabajos legislativos y las actividades parlamentarias, dependiendo invariablemente su obligatoriedad de la discusión y aprobación que de ellos realice la mayoría de los miembros que integran la asamblea política que los origina, por lo que únicamente tienen efectos vinculatorios con los mismos legisladores.

Cabe abundar en la diferencia jerárquica entre la normatividad legal interna del Congreso (Ley Orgánica y Reglamento) y los acuerdos parlamentarios, ya que toda ley (entiéndase al Reglamento como reglamento-ley) o decreto provienen de una iniciativa, en tanto que los acuerdos parlamentarios tienen como origen las proposiciones, distinguidas desde siempre por las normas reglamentarias, al nombrar a estas últimas “proposiciones que no constituyen iniciativa”.¹⁵ Es así que los trámites y el proceso de desahogo de las iniciativas y de las proposiciones con puntos de acuerdo, son totalmente distintos:

α) Todas las INICIATIVAS presentadas ante el Pleno de las Cámaras son turnadas a las comisiones para ser dictaminadas. En primera instancia el artículo 71 constitucional pretende establecer una diferencia en el trámite entre las iniciativas que presenta el Presidente de la República, las

¹⁵Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 58.

legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos (ordenando su turno inmediato a las comisiones) y aquellas presentadas por los legisladores en lo particular, dejando al Reglamento la responsabilidad de normar el trámite que recaerá a estas últimas; sin embargo, el mismo Reglamento desaparece el tamiz que intentó la Constitución, al repetir en sus disposiciones la primera parte del párrafo segundo del artículo 71 constitucional, adicionada con la instrucción de que las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las Cámaras se turnan igualmente a Comisión.

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

Artículo 56. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Artículo 57. Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

Dictaminadas las iniciativas, se sigue el procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional, que involucra la participación de la Colegisladora y el proceso final a cargo del Ejecutivo Federal, para entonces convertirse formalmente el proyecto en una ley o un decreto con efectos generales y cuya observancia recae en quienes se encuentren dentro del territorio nacional.

β) Las PROPOSICIONES que no son iniciativa, por su parte, tienen establecido en el artículo 58 del Reglamento un trámite específico y distinto, que a grandes rasgos consiste en la presentación argumentada de la proposición por parte de su autor o uno de ellos si fueren varios, pudiendo hablar al respecto dos individuos de la Cámara, uno a favor y otro en contra. Estas intervenciones tienen la finalidad de proporcionar a la Asamblea elementos para decidir si se admite o no a discusión la proposición, siendo turnada a la o las comisiones que corresponda, en caso de ser admitida, o desechándola de plano, en el supuesto contrario.

De conformidad con este procedimiento, existe un mecanismo legalmente establecido para valorar la admisión y turno de las proposiciones (que no son iniciativas) presentadas ante el Pleno, impidiendo así la innecesaria

remisión a las comisiones de aquéllas que carezcan evidentemente de interés para la Cámara, o que su realización se considere notoriamente improcedente.

Finalmente, aprobado por el Pleno el proyecto de acuerdo resuelto por la Comisión, no se requiere el parecer de la otra Cámara para que dicho acuerdo surta sus efectos, a menos que se pretenda que ambas Cámaras lo adopten.

En atención a lo expuesto, un acuerdo parlamentario es jerárquicamente inferior al la Ley Orgánica y al Reglamento, por carecer formalmente del carácter de ley o decreto, ya que no requiere ser aprobado por las dos Cámaras en forma separada y sucesiva. Además, aunque en ocasiones un acuerdo sea adoptado por ambas Cámaras, carecería en todo caso del presupuesto original de haber sido una iniciativa, así como de los elementos esenciales del procedimiento legislativo establecido en el artículo 72 constitucional.

Ahora bien, al considerarse igualmente parlamentarios tanto los acuerdos que toma el Pleno de la Cámara, como los emanados de las comisiones legislativas o de los órganos de dirección, en razón de que todos provienen de órganos formalmente parlamentarios, debe también hacerse una distinción jerárquica entre los mismos. Los primeros, cuyo origen se encuentra en las proposiciones realizadas por los integrantes de la Cámara, en lo particular o por algún órgano de dirección legalmente constituido, requieren de la forzosa aprobación por parte de la Asamblea, ya que entrañan contenidos que crean derechos y obligaciones para todos los legisladores, adquiriendo con ello superioridad jerárquica respecto de los segundos, mismos que se integran por determinaciones de aplicación exclusiva a las funciones y miembros del órgano interno que los aprueba.

En resumen, puede afirmarse que la jerarquía de los acuerdos parlamentarios es determinada por el órgano que los aprueba y por el universo en que son aplicados, quedando de la siguiente manera:

Acuerdos aprobado por el Pleno de la Cámara	
Acuerdos aprobados por los órganos de dirección	Acuerdos aprobados por las comisiones y comités legislativos
(Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política y Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos)	(Ordinarias, especiales, de investigación, etc.)

La proposición como origen del Acuerdo Parlamentario

Atendiendo al acto que da origen a los acuerdos parlamentarios, específicamente la titularidad del derecho de proponerlos, el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General otorga únicamente a los legisladores, diputados o senadores, según sea el caso, la facultad de realizar proposiciones, que no sean iniciativas, a fin de que la Asamblea adopte una resolución al respecto.

Producto de la reforma llevada a cabo en 1999, la Ley Orgánica del Congreso, establece tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, un órgano denominado "Junta de Coordinación Política", el cual se integra para reflejar la pluralidad de la conformación de cada uno de los órganos legislativos y para propiciar las decisiones encaminadas a la conducción política de cada Cámara. Entre las principales facultades de la Junta de Coordinación Política otorgadas por la Ley Orgánica, destaca el impulso y proposición de proyectos de acuerdos ante el Pleno de la Asamblea, ya sea para establecer una posición política de la Cámara, para integrar las comisiones legislativas, o bien para dar cauce a las proposiciones que se presenten por los legisladores. En los anteriores términos lo establecen los artículos 34 y 82 del ordenamiento citado.

Como se puede observar, el derecho de presentar proposiciones se amplía por ministerio de ley al órgano de dirección política, con lo cual se otorga al mismo la posibilidad de negociar y llegar a pactos o arreglos que el Pleno avale para la solución de determinadas circunstancias.

Otro órgano de dirección en la Cámara de Diputados, que de hecho propone la aprobación de acuerdos, es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política y por el Presidente de la Cámara. A pesar de no existir disposición legal que expresamente faculte a la Conferencia para proponer al Pleno proyectos de acuerdos, implícitamente algunas disposiciones le conceden dicha facultad en razón de la naturaleza de sus funciones de conducción de los trabajos legislativos y de aquellas que en materia administrativa tiene el órgano, derivadas del hecho de estar involucrado, entre otras decisiones, con la propuesta de los nombramientos de los altos funcionarios con que cuenta la Cámara.

En resumen, poseen la facultad de someter a consideración del Pleno proposiciones de acuerdo:

- Los diputados en lo particular, que pueden hacer llegar su proposición a la Mesa Directiva para ser considerada en el orden del día, aunque la práctica y la disciplina de los grupos parlamentarios han establecido que sean los coordinadores de los mismos quienes lleven estas proposiciones de los legisladores al seno de la Junta de Coordinación Política, para fijar los criterios de elaboración de dicho orden del día.
- Los órganos de dirección política (Junta de Coordinación Política), así como de los trabajos legislativos, en el caso de la Cámara de Diputados (Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos), en razón de las facultades explícitas e implícitas que la propia Ley Orgánica les otorga.

Ahora bien, la forma de cómo son enlistadas las proposiciones para ser presentadas ante el Pleno, también debe referirse. En el caso de la Cámara de Diputados el Presidente de la Junta de Coordinación Política, en uso de la facultad que le confiere el inciso c), numeral 1 del artículo 36, de la Ley Orgánica del Congreso General, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los criterios de elaboración del programa de trabajo o agenda de cada período de sesiones, el calendario para su desahogo y los puntos que se pretendan incluir en el orden del día de las mismas, para que sea la Mesa Directiva quien lo elabore. Mientras que en el Senado de la República (Artículo 82, inciso d) de la Ley Orgánica) es la Junta quien, en coordinación con la Mesa Directiva o con su Presidente, elabora el orden del día de las sesiones.

En la práctica son los integrantes de la Junta (Coordinadores de los Grupos Parlamentarios), quienes captan las pretensiones e intereses de los legisladores de sus respectivas bancadas, los ordenan y establecen las prioridades, concretando así un anteproyecto de orden del día, para ser incorporado en la elaboración final del mismo. Es entonces que la programación en la presentación de proposiciones con punto de acuerdo por parte de los diputados o de los senadores, pasa por el acomodo que establece la propia Junta en cada una de las Cámaras, lo cual no significa que se seleccionen o se valoren dichas proposiciones a manera de filtro en el que se descarten algunas.

De esta manera, la práctica en las más recientes legislaturas de la Cámara de Diputados, ha sido aplicar parcialmente o, en definitiva, desconocer el trámite especial dispuesto por el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General a que se hizo referencia líneas atrás, respecto de

la valoración previa a la admisión a discusión de las proposiciones presentadas ante el Pleno. Esta cuasiderogación de la disposición reglamentaria, se llevó a cabo por primera vez mediante el artículo Vigésimo Cuarto del “Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados”, aprobado en la sesión del 6 de noviembre de 1997. (LVII Legislatura)

*Artículo Vigésimo Cuarto. Quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de diez 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. Sin embargo, la Presidencia podrá conceder la palabra a un máximo de dos diputados o diputadas por el lapso de cinco minutos cada uno, cuando se solicite la palabra para replicar; en este caso, el proponente tendrá derecho a una intervención de hasta cinco minutos para las aclaraciones pertinentes.*¹⁶

La disposición transcrita obligó a la Mesa Directiva a turnar a la comisión competente las proposiciones que fuesen presentadas y que no requiriesen ser votadas de inmediato, sin embargo, se dejó la posibilidad de que algún miembro de la Asamblea argumentara su punto de vista en la presentación de dicha proposición, antes de que se diera el turno de rigor.

Posteriormente la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en el Artículo Décimo Segundo del “Acuerdo Parlamentario relativo a la integración del Orden del Día, las Discusiones y las Votaciones”, incluyó la excepción al turno obligado a comisión de las proposiciones, al establecer que en caso de manifestar alguno de los legisladores objeción a la propuesta, se debatiría y votaría su admisión:

Artículo Décimo Segundo. 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 al respecto, excepto si hubiere objeción de alguno de los diputados, en cuyo caso se sujetará a discusión y votación su admisión, para lo cual

¹⁶Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 19 de marzo de 1998. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

podrá intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que en este caso se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiese alcanzado mayoría se considerará desechada.¹⁷

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó el “Acuerdo relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación”, cuyo Artículo Décimo Tercero determinó que la regla general consistía en el turno obligado a comisión, estableciendo dos excepciones al mismo: 1) Que existiera objeción de algún legislador, en cuyo caso se debatiría y votaría la admisión correspondiente y, 2) La calificación de la proposición como asunto de urgente u obvia resolución.

Artículo Décimo Tercero. Toda proposición con punto de acuerdo presentada a la Cámara, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión competente, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador, en cuyo caso su admisión será discutida y votada en el Pleno, pudiendo intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

*b) Cuando el trámite haya sido solicitado de obvia o urgente resolución y sea calificado así por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en cuyo caso será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la Asamblea.*¹⁸

El “Acuerdo relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación” de la LX Legislatura Cámara de Diputados, prácticamente es igual al de la Legislatura LIX, solamente que agrega la posibilidad al legislador de elegir la alternativa de

¹⁷Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de noviembre de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

¹⁸Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 9 de octubre de 2003. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

no presentar en tribuna su proposición y pedir la inserción de la misma en el orden del día de la sesión, en donde la Secretaría de la Mesa dará cuenta del autor y de los puntos propuestos, a fin de que el Presidente turne a comisión y ordene la publicación en Gaceta.

Artículo Décimo Tercero. Toda proposición con punto de acuerdo presentada a la Cámara será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión competente, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador para la admisión y turno de una proposición, en cuyo caso dicho trámite será discutido y votado en el Pleno, pudiendo intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

b) Si el legislador o legisladora hubiere solicitado el trámite de obvia o urgente resolución, en cuyo caso deberá ser calificado así por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, de ser aceptado será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la asamblea.

Cuando algún legislador no desee hacer uso de la tribuna para presentar su proposición, podrá inscribirla para ser tramitada al inicio de ese apartado en el orden del día, ésta será registrada a efecto de que la Secretaría dé cuenta únicamente del título, el o los resolutivos del punto de acuerdo y el nombre del proponente; la Presidencia de la Mesa Directiva dictará el turno correspondiente y ordenará que se publique íntegramente en la Gaceta Parlamentaria.¹⁹

Lo anterior se traduce en admitir y dar turno, sin el filtro valorativo previo, a todas las proposiciones con punto de acuerdo que sean presentadas a la Asamblea, provocando la sobre carga de proposiciones por dictaminar que actualmente sufren las comisiones, lo cual a su vez entorpece la realización de su tarea fundamental: la emisión de dictámenes le leyes o decretos indispensable para la actividad legislativa de la Cámara. Es preciso señalar

¹⁹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de septiembre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

que la parálisis legislativa de los órganos parlamentarios tiene como uno de sus motivos la indiscriminada presentación y falta de valoración previa de las proposiciones, pero también surte sus efectos la cada vez más frecuente ausencia de acuerdos para legislar entre los grupos parlamentarios, colocando a los propios legisladores en el papel de simples manifestantes de posiciones político-electorales, que oscilan entre la clásica oposición del parlamento frente al gobierno y aquélla otra que se da por parte de los diputados o senadores pertenecientes al partido en el gobierno frente a los que constituyen oposición.

La muy considerable cantidad de proposiciones presentadas ante el Pleno de la Cámara de Diputados entre los años 2000 y 2006 (LVIII y LIX Legislaturas), en contraste con el número de iniciativas de ley o decreto que se registraron como presentadas y resueltas, muestran un preocupante indicador del sacrificio en cuanto a tiempo/hombre y tiempo/órgano, invertido solamente en las proposiciones, situación que en poca medida aportan algún beneficio a la imagen institucional del órgano legislativo ante los ojos de la opinión pública y en la relación que mantiene éste con los otros Poderes de la Unión.

A pesar de la problemática expuesta, el derecho a la presentación de la proposición que no es iniciativa no puede ser negado a los legisladores, pero ellos mismos podrían autolimitarlo mediante reglas de orden o de selección para realizar dicha presentación ante el Pleno. De esta forma, por dar alguna idea, sería factible rescatar el filtro contenido y no respetado en el Reglamento, adicionándolo con normas que establecieran porcentajes basados en la representación de cada grupo parlamentario, conforme a los cuales se dividiera un número total determinado, a fin de que se tenga conocimiento a ciencia cierta de la cantidad de proposiciones que cada fuerza política o, en su caso, cada diputado sin partido, estaría en posibilidades de presentar en una sesión ordinaria.

Asimismo, utilizando adecuadamente el instrumento del acuerdo parlamentario, podrían constituirse comisiones especiales encargadas de la resolución de las proposiciones admitidas para su discusión, en aras de liberar a las comisiones de dictamen legislativo de la tarea de resolverlas y propiciar la producción de dictámenes de iniciativas de ley o decreto.

Aunque el acuerdo parlamentario es un instrumento indispensable en la muy cambiante actividad y desempeño del Congreso y de sus Cámaras, lo idóneo es que las normas reglamentarias se actualizaran en este como en otros muchos temas que no se encuentran previstos o que su regulación resulta obsoleta, ocupándose, entre otros aspectos, de establecer normas que reconozcan la figura del acuerdo parlamentario, así como las directrices para

la presentación y tramitación de proposiciones que constituyen su origen.

Soluciones puede haber tantas como imaginación posean los propios involucrados, lo que es un hecho es que el tema de la abundancia de proposiciones requiere atención normativa, a fin de proporcionar orden, coherencia, claridad y eficacia a la regulación parlamentaria mexicana.

Finalmente, se ha presentado en la práctica la pregunta relativa a si las comisiones legislativas como tales, pueden elaborar proposiciones y someterlas a la consideración del Pleno para adoptar un acuerdo. Al respecto, cabe señalar que por mandato de las normas, hoy por hoy, toda proposición admitida es turnada a una Comisión o bien al órgano competente, según la materia de que se trate, para que se resuelva su procedencia o no y, en su caso, se someta a la consideración de la Asamblea tal resolución, misma que de ser positiva, puede acompañarse de un proyecto de acuerdo.

En este orden de ideas, no puede concebirse que las comisiones encargadas de resolver sobre la procedencia o no de adoptar determinado acuerdo por el Pleno, tengan al mismo tiempo la facultad de proponer, porque se daría el caso de que el mismo órgano estaría resolviendo la proposición que presentó; es decir, la Comisión actuaría como juez y parte en una decisión. A mayor abundamiento diremos que ninguno de los dos principales ordenamientos internos del Congreso (Ley Orgánica y Reglamento) otorgan a las comisiones facultades de presentar al Pleno proposiciones, concibiéndolas únicamente como órganos que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales (Artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica).

Una posible solución para atender las proposiciones que en su caso realicen las comisiones, consistiría en que la Junta de Coordinación Política en cada Cámara, fuese el órgano encargado de recibir, depurar y procesar estas propuestas y presente ante el Pleno aquellas que considere procedentes, sin demérito de la mención correspondiente.

Independientemente de las consideraciones realizadas con anterioridad, es una realidad indubitable el hecho de que la proposición que da origen al acuerdo parlamentario es exclusiva de los integrantes del órgano legislativo, así como de sus órganos de dirección, por lo que constituye una prerrogativa auténticamente interna y constitucionalmente establecida, reafirmando así categóricamente la facultad de autodeterminación del órgano encargado de detentar el Poder Legislativo.

Clasificación de los Acuerdos Parlamentarios desde el punto de vista de su objeto

Los acuerdos parlamentarios en México, según se puede advertir de la producción que de ellos han tenido las diferentes legislaturas de las Cámaras del Congreso de la Unión, poseen objetos de diversas índoles, por lo que pueden detectarse los siguientes tipos o clases:

A) Los que integran a los órganos internos de una Cámara para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Es así que por disposición de la Ley Orgánica, durante el primer mes de cada legislatura deben constituirse las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Para tal efecto la Junta de Coordinación Política, en uso de sus facultades y tomando en cuenta la pluralidad representada en la propia Cámara, debe formular las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la integración de las comisiones.

Las propuestas para la constitución, integración, designación de directivas y sustitución de miembros de las comisiones, son sometidas a la consideración de la Asamblea en forma de proyecto de acuerdo parlamentario, para ser aprobado o rechazado, ya que es el Pleno quien tiene la facultad de integrar todo tipo de comisiones (ordinarias, especiales, de investigación, etc), así como los comités.²⁰

B) Los que interpretan o integran la normatividad interna del Congreso.

En varias ocasiones la normatividad del Congreso resulta insuficiente para regular determinadas circunstancias producto de la constante evolución y cambio a que están sometidas las actividades de los órganos legislativos. Tal ha sido el caso de la normatividad de las sesiones, integración del orden del día y las discusiones del Pleno, así como aquellas relativas al funcionamiento y trabajo de las comisiones; las primeras, en su mayoría obsoletas y las últimas, prácticamente nulas hasta que la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, aprobó sendos acuerdos sobre todas estas materias.²¹ Dichos acuerdos parlamentarios establecieron reglas concretas, que en gran parte otorgaron criterios de integración de las disposiciones reglamentarias respecto de la conducción y realización

²⁰ Las afirmaciones sostenidas en este rubro encuentran su fundamento en los artículos 34 numeral 1, inciso c); 39 numeral 1; 41; 42 numeral 1; 43 numerales 3 y 4; 46; 82 numeral 1, inciso c); 95; y, 104 numerales 2 y 3 de la LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Asimismo, encuentran ejemplos en los acuerdos parlamentarios por los que el pleno constituye diversas comisiones y comités que pueden consultarse en la Gaceta Parlamentaria de cada Cámara.

²¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 16 y 19 de marzo de 1998. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

de las sesiones plenarias de este órgano legislativo; otras tantas, sin embargo, como ya se mencionó, derogaron en la práctica al propio Reglamento, originando no pocas contradicciones e incertidumbre en cuanto a la aplicación de las normas.

Por su parte, las LVIII y LIX Legislaturas, también en la Cámara de Diputados, han considerado conveniente emitir sus propias normas respecto de la integración del orden del día, las discusiones y las votaciones, a través de acuerdos parlamentarios, en los que se trató de establecer disposiciones integradoras, complementarias o actualizadoras del Reglamento, con el ánimo de no violentar la observancia de las disposiciones todavía vigentes²²; intención que como se anotó en el tema correspondiente a las proposiciones, no siempre logró cumplirse.

Otro ejemplo singular de esta clase de acuerdos de interpretación e integración de las normas parlamentarias, consiste en aquel aprobado por el Pleno en votación económica, el día 5 de septiembre de 2002, mediante el cual los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados pactaron dividir entre las tres principales fuerzas políticas representadas, el tiempo de desempeño de la Presidencia de la Mesa Directiva para el tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura, al haber resultado imposible lograr los acuerdos necesarios para alcanzar la votación calificada de dos terceras partes que requiere la elección de la Mesa y habiéndose agotado el tiempo legal previsto para tal efecto.²³

Ante la no previsión legal del supuesto en que se colocó la LVIII Legislatura, por no lograr el consenso requerido en el caso de la elección de una Mesa Directiva anual, el acuerdo parlamentario, en los hechos, logró tender un puente y movilizar el funcionamiento del órgano; sin embargo, en el ámbito jurídico-parlamentario algunas dudas surgieron acerca de la legalidad de este pacto porque, según algunas opiniones, contravino la disposición de la Ley Orgánica que establece la duración mínima de un año en el cargo de los funcionarios electos para la Mesa Directiva. Lo cierto es que el acuerdo tomado por el Pleno se encontró de alguna forma con contradicciones jurídicas, actualizándose así el tema de la imprecisión que existe en cuanto a los límites de los efectos de regulación, interpretación e integración inherentes al acuerdo parlamentario.

²²Ver Acuerdo en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 15 de diciembre de 2001, específicamente el Artículo Décimo Primero del mismo. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²³Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 6 de septiembre de 2002. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>. Así como, el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El cuestionamiento de la legalidad de acuerdos como el referido no ha sido impedimento para seguir haciendo uso de ellos, prueba de lo anterior es el acuerdo de la Legislatura LIX mediante el cual, de igual manera, se repartió el ejercicio de la Presidencia de la Mesa Directiva entre los tres grupos parlamentarios con mayor representación dentro de las Cámara de Diputados, aunque con una redacción diferente al texto del acuerdo de su antecesora, precisamente para no enfrentarse a un señalamiento de ilegalidad, en esta ocasión el fundamento para la división echó mano del argumento de la pluralidad acrecentada que mostraba la Cámara, así como, sin referirlo expresamente, de la natural figura de “vicepresidente en funciones de presidente” que se encuentra en el artículo 17 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. De esta forma el acuerdo señaló:

“Acuerdo

“Primero: La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el tercer año de ejercicio legislativo de la LIX Legislatura quedará conformada en los términos y orden de prelación siguientes:

“Presidente: Diputado Heliodoro Díaz Escárraga

“Vicepresidenta: Diputada María Marcela González Salas y Petricioli

“Vicepresidente: Diputado Álvaro Elías Loredó

“Vicepresidente: Diputado Francisco Arroyo Vieyra

“Secretaria: Diputada María Sara Rocha Medina

“Secretaria: Diputada Patricia Garduño Morales

“Secretario: Diputado Marcos Morales Torres

“Segundo: El diputado electo a la Presidencia de la Mesa Directiva, de conformidad con lo dispuesto por el resolutivo que antecede, ejercerá el cargo hasta el 31 de enero de 2006. A partir del 1 de febrero de 2006, la Presidencia de la Mesa Directiva será asumida por el vicepresidente que corresponda con arreglo al orden de prelación establecido en la lista electa, durante los periodos siguientes:

“Primer vicepresidente en el orden de prelación: del 1 de febrero al 15 de mayo de 2006;

“Segundo vicepresidente en el orden de prelación: del 16 de mayo al 31 de agosto de 2006.

“Tercero: Al término del periodo respectivo, la diputada o diputado que hubiere ejercido el cargo de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados asumirá la Vicepresidencia disponible en razón de la aplicación del procedimiento de sucesión rotatoria al que se refiere el resolutivo anterior.”²⁴

Las actuaciones de las Legislaturas LVIII y LIX de la Cámara de Diputados demostraron que la elección de los integrantes de la Mesa Directiva obedecía más a intereses políticos, que al propósito de que los candidatos propuestos fueran aquellos legisladores en los que se observarían cualidades como prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas, tal y como lo dispone el artículo 18 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Prueba de lo anterior fue la súbita reforma al ordenamiento orgánico del Congreso, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de septiembre de 2006 (Artículo 17, numeral 7), en que la LX Legislatura de la Cámara Baja determinó que:

*“7. La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, **garantizando que la presidencia de la Mesa Directiva para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido.** El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanza la mayoría calificada requerida, esta Mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el fin de que se logren los entendimientos necesarios.”*

Con la mencionada reforma, se legalizó la repartición política en el ejercicio de la Presidencia de la Mesa Directiva, evitando con ello fragmentar el período anual legal del mismo.

C) Los que regulan determinadas actividades o acontecimientos en la Cámara.

Existen dentro de la vida parlamentaria de las Cámaras actividades de cuya realización depende el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas al órgano legislativo. Definir las directrices para

²⁴Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 31 de agosto de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

desarrollarlas, requiere de acuerdos, entre los que destacan aquellos por los que se establece el formato de las comparecencias de servidores públicos ante el Pleno y en las comisiones, ya sea con motivo de la glosa del informe anual que rinde el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, o aquellas previstas por los artículos 74, fracción IV y 93 de la Constitución.²⁵

Asimismo, las Cámaras llevan a cabo sesiones solemnes que pueden tener diversos fines tales como: Conmemorar algún acontecimiento de la vida nacional o internacional, recibir a alguna personalidad relevante o la inscripción con letras de oro de personalidades o frases célebres, en el Muro de Honor del Palacio Legislativo.²⁶

Un acuerdo que se destaca dentro de esta clasificación, por el hecho de haber regulado las formalidades de un relevante acontecimiento realizado durante la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, fue aquel por el que se decidieron los criterios para la recepción y diálogo con representantes del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en el recinto del Palacio Legislativo de San Lázaro, bajo el formato de reunión de comisiones tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República.²⁷

D) Los que entrañan la manifestación de una posición política.

Esta clase de acuerdos parlamentarios es utilizado con mayor frecuencia por los legisladores que pretenden hacer evidentes situaciones de orden meramente político y muchas veces de coyuntura. Durante las últimas legislaturas de ambas Cámaras aumentó considerablemente el número de proposiciones con punto de acuerdo presentadas ante el Pleno. Muchas de estas proposiciones han tenido como objeto esencial que el órgano legislativo de representación popular manifieste su posición respecto de asuntos

²⁵Ver ejemplos de dichos acuerdos en gacetas parlamentarias de la Cámara de Diputados de fecha 8 de diciembre de 2000, 17 de abril de 2001, 11 de septiembre de 2001, 22 de noviembre de 2001, 4 de septiembre de 2003 y 19 de septiembre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²⁶Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 24 de noviembre de 2000, 5 de octubre de 2001, 2 de octubre de 2002, 12 de septiembre de 2003. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²⁷Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 23 de marzo de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

inherentes a la política nacional e internacional. Si bien esta finalidad encuentra justificación y fundamento en la función de control que el mismo posee, es pertinente destacar que en no pocas ocasiones se ha pretendido que a través de este tipo de acuerdos, se emitan posiciones o incluso exhortos a los otros poderes federales (Ejecutivo y Judicial) para que actúen de determinada forma, excediendo las facultades Constitucionales de las Cámaras y del Congreso General.

A pesar de lo anterior, también se han emitido acuerdos de esta clase en los que se hacen peticiones o recomendaciones perfectamente fundadas y que no implican la invasión o intromisión en las funciones de otras autoridades. Sobre los efectos vinculatorios reales de este tipo de acuerdos es que se presentan interrogantes; ya que no se encuentran definidos los alcances de dichas manifestaciones.

E) Los que asignan determinadas tareas o encargos a los legisladores.

Otros cuerpos y órganos que se integran por disposición del Pleno y a propuesta de la Junta de Coordinación Política, en forma de proyecto de acuerdo parlamentario son las delegaciones para atender reuniones interparlamentarias, así como los grupos de amistad para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales de la Cámara de Diputados con órganos de representación popular de otros países.²⁸ (Artículo 34, numeral 1, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos).

Asimismo, ha sido práctica crear grupos de trabajo para realizar alguna o algunas actividades específicas, tal es el caso del “Acuerdo por el que se integra un Comité Conmemorativo para que organice y promueva un programa de actividades con el fin de celebrar el CCL Aniversario del Natalicio de Don Miguel Hidalgo y Costilla, Padre de la Patria”; o bien el “Acuerdo para la creación de un Grupo de Trabajo de la Comisión de Energía que se encargue de estudiar y analizar la situación de la industria eléctrica nacional”.²⁹

²⁸Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 2 de mayo, 1 de agosto de 2001 y 18 de octubre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

²⁹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 16 de abril de 2004, 20 de marzo de 2002 y 6 de septiembre de 2001, por citar algunos ejemplos. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

F) Los que emiten disposiciones meramente administrativas.

En esta clase de acuerdos encontramos aquellos que contienen procedimientos que requieren anuencia del Pleno, para el manejo o aplicación de recursos del órgano legislativo, ya sean financieros, materiales o humanos. Ejemplo de este tipo de acuerdos lo tenemos en aquel propuesto por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, relativo a los lineamientos para la autorización de viajes internacionales de los legisladores.³⁰

Podemos ubicar también en este apartado, a aquellos acuerdos que contienen normas disciplinarias de carácter administrativo para los propios legisladores, tal es el caso de los propuestos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos al Pleno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen los lineamientos para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas.³¹

G) Los que contienen nombramientos de personal o funcionarios internos.

Dentro de este tipo de acuerdos parlamentarios encontramos aquellos por los que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos propone al Pleno, por disposición de la Ley Orgánica, nombramientos de funcionarios administrativos de alto nivel, como lo son el Secretario General y el Contralor de la Cámara.³²

Aunque la utilidad de los acuerdos parlamentarios es comprobada,

³⁰Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 20 de diciembre de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

³¹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fechas 10 de abril, 14 de noviembre de 2001, 9 de octubre de 2003, 12 de octubre de 2006 y 27 de octubre de 2006. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

³²Ver Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 14 de diciembre de 2001. Dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

dados los cambios vertiginosos de la actividad parlamentaria en México, también es cierto que se ha abusado del uso de este instrumento, provocando con ello su desprestigio.

Un ejemplo palpable de la afirmación anterior, a mi juicio, puede constituirlo el *“Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la reingeniería de la estructura organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros”*, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 20 de diciembre de 2005.

Dicho acuerdo autorizó la reestructuración parcial de las áreas encargadas de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros de la Cámara, de conformidad con el proyecto que para el efecto elaboró la Secretaría General y a pesar de las disposiciones contenidas en los artículos respectivos de la propia Ley Orgánica del Congreso. Sin embargo, para salvar el “inconveniente legal”, el propio Acuerdo se colocó en nivel superior a la Ley, al determinar en su punto Tercero que:

“Tercero.- Se acuerda la formulación, en su oportunidad, de una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de realizar las adecuaciones legales conforme a la reestructuración autorizada.”

La reforma a la Ley que prácticamente ordenó el acuerdo parlamentario no se ha realizado a la fecha, por lo que la reingeniería estructural que de hecho se llevó a cabo, no se encuentra incorporada a la norma jurídica orgánica de la Cámara.

Vigencia de los acuerdos parlamentarios

Así pues, consideramos que existen tantas clases de acuerdos como objetos a regular se presenten. Sin embargo, el objeto de los acuerdos no solamente proporciona un criterio de clasificación; a partir de la materia regulada por cada acuerdo podemos desprender su vigencia y también el elemento que prevalece en su esencia: (político o jurídico).

Guardando sus respectivas proporciones, al observar las dos clases de resoluciones que de conformidad con el artículo 70 de la Constitución

General de la República, son emitidas por el Congreso de la Unión, se podrían equiparar los acuerdos parlamentarios, únicamente para efectos de esta parte del estudio, a las leyes o a los decretos, según la generalidad o especificidad de su objeto. Resultando de este ejercicio dos clases de acuerdos parlamentarios:

- **Acuerdos Parlamentarios de Naturaleza Específica:** Se extinguen agotado el objeto para el que fueron creados, ya que la propia especificidad de este objeto provee la derogación tácita del acuerdo tan pronto desaparece la situación o función concreta, dado lo cual se convierten en un genuino precedente.

La mayoría de los acuerdos parlamentarios que se enmarcan en esta categoría, son aquellos por los que se determinan los integrantes de las comisiones ordinarias en cada legislatura, ya que concluido el tiempo de la misma, aunque las comisiones permanezcan como tales, los legisladores pierden tal calidad y por lo tanto cesan en el ejercicio de ser integrantes de las comisiones.

También en esta categoría de acuerdos se encuentran aquellos por los que se constituyen las delegaciones para atender las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad, aquellos que establecen los formatos para llevar a cabo reuniones de trabajo, comparecencias o sesiones solemnes, así como los que asignan a uno o varios legisladores actividades específicas. Todos ellos determinan sin lugar a dudas cual es el objeto de dicho acuerdo y resulta obvio que al agotarse éste, se extingue la vigencia del instrumento en el mismo acto.

- **Acuerdos Parlamentarios de Naturaleza General:** Son aquellos que poseen objetos cuya realización no depende de algún acontecimiento o del cumplimiento de un plazo o término. Frecuentemente sus contenidos se forman de hipótesis normativas de carácter general dirigidas a determinada clase de individuos sin distinción: los legisladores.

Dentro de esta clase de acuerdos parlamentarios se encuentran aquellos por los que se interpreta o integra la normatividad parlamentaria vigente (apartado de B de la clasificación de los acuerdos según su objeto), así como todos aquellos que de una u otra forma contengan disposiciones que creen derechos u obligaciones a los legisladores y los que establezcan criterios o regulen el desempeño de alguna función legislativa o parlamentaria.

Algunos acuerdos parlamentarios de naturaleza general aprobados por una legislatura anterior a la que se encuentra en funciones, han presentado dificultad en cuanto a la determinación de su vigencia. En tanto que unas opiniones de legisladores se manifiestan por seguir atendiendo las disposiciones de acuerdos a los que han llamado “heredados por la legislatura anterior”, otras se oponen radicalmente a aplicar normas que se establecieron para regular situaciones distintas a las se presentan en su tiempo.

Aunque no carecen de razón los argumentos esgrimidos en contra de la aplicación sistemática de los “acuerdos heredados por la legislatura anterior”, cierto es que desde el punto de vista jurídico, para determinar la vigencia de los acuerdos parlamentarios deberían tomarse en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los órganos que conforman el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) son instituciones constitucionales y como tales, están revestidas con la característica de permanencia; las legislaturas en cambio, solamente son temporalidades de integración y funcionamiento de la institución. En tal virtud, los acuerdos que emanan del órgano como institución (que no contienen una disposición específica en cuanto a su vigencia) se encuentran revestidos a su vez de la misma permanencia que atañe al órgano que los emite, por lo que no resultaría tan lógica su abrogación automática.
- Guardando las debidas proporciones y atendiendo a las evidentes diferencias ya expuestas entre las leyes y los acuerdos, se cree conveniente no olvidar que el acuerdo parlamentario es un acto legislativo que en muchas ocasiones tiene contenido normativo, por lo que resulta lógico concebir que *mutatis mutandi*, le son aplicables los principios rectores de la vigencia legal establecidos en el sistema jurídico nacional.

Así, el inciso f) del artículo 72 constitucional determina: *“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”*. En el mismo sentido el Código Civil Federal, en su artículo 9 establece: *“La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.”*

Estos principios han sido aludidos en no pocas ocasiones durante los

debates de las Cámaras respecto de la vigencia de los acuerdos parlamentarios, argumentando la necesidad de que la abrogación o derogación de toda disposición emitida por el órgano legislativo, requiere un acto que siga el mismo procedimiento observado para su creación. Incluso la propia Cámara de Diputados ha adoptado este criterio a petición de sus miembros, ejemplo de ello fue el presentado durante la LVI Legislatura, a propósito de concluir las funciones de la Comisión de Investigación del Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y de sus empresas filiales, que al ser constituida por acuerdo del Pleno, tuvo éste que aprobar un acuerdo por el que se declaraba la extinción de dicha Comisión.³³

- Por último, se sostiene que una técnica jurídica y legislativa adecuada podría evitar muchas imprecisiones y disyuntivas en la aplicación de las disposiciones internas contenidas en los acuerdos parlamentarios. Particularmente, la determinación dentro del cuerpo normativo de los acuerdos (en la parte destinada a las disposiciones transitorias), de la vigencia de los mismos, por ejemplo con el siguiente enunciado: *“El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, dejando de surtir sus efectos en la fecha en que termine sus funciones la actual (AQUÍ EL NUMERO DE LA LEGISLATURA) Legislatura.”*; o bien: *“El presente acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Parlamentaria y su vigencia se extenderá únicamente para la (AQUÍ EL NUMERO DE LA LEGISLATURA) Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.”*

Los aspectos sobre la determinación de la vigencia de los acuerdos parlamentarios que se exponen, constituyen una vez más, el indicativo de que este tema de derecho parlamentario demanda urgentemente una regulación clara y precisa, en aras de establecer los directrices que permitan definir a los diputados y senadores, legislatura a legislatura, qué acuerdos son aplicables y por lo tanto vigentes, en el ámbito de sus funciones.

Las consideraciones jurídicas y apuntes plasmados en el presente estudio, se han derivado de la observación de diversos aspectos prácticos, sobre todo en las más recientes legislaturas de la Cámara de Diputados, razón por la que, no pretenden de manera alguna sentar postulados inamovibles, ni establecer criterios estrictos en el tema de los acuerdos parlamentarios;

³³Cámara de Diputados. LVI Legislatura. DIARIO DE LOS DEBATES de fecha 8 de diciembre de 1996. pp. 645 a 702

lejos de ello, sí se pretende proporcionar al lector un panorama general sobre la importancia que este instrumento parlamentario tiene en la vida de las Cámaras del Congreso mexicano, en el ánimo de contribuir a la tarea de detectar los puntos clave para la necesaria actualización de la normatividad parlamentaria en nuestro país.

Es así que, a manera de conclusiones, se expone lo siguiente:

- Los acuerdos parlamentarios se nutren esencialmente del elemento consuetudinario, objetivado en el reconocimiento de los usos y prácticas parlamentarias; son el resultado de las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas representadas en un órgano legislativo y con frecuencia contienen reglas o normas de conducta de carácter jurídico, por lo que pueden llegar a tener dos naturalezas: una política y otra jurídica.
- La proposición es el origen de todo acuerdo parlamentario. El derecho a proponer es exclusivo de los legisladores o de los órganos de dirección expresamente facultados por la Ley Orgánica. Sin embargo, el abuso de tal derecho, en combinación con la no aplicación de los filtros o métodos de selección contenidos en las disposiciones reglamentarias, han originado que la cantidad de proposiciones presentadas desborde las capacidades de las Cámaras, obstruyendo su actividad legislativa y convirtiéndolas en simples vitrinas de las posturas y manifestaciones partidistas, sobre todo en los tiempos vertiginosos de las contiendas político-electorales.

Es por lo tanto urgente restablecer la aplicación de la valoración para admitir proposiciones a discusión, disponer criterios de orden y límites en la presentación de las mismas, así como construir los arreglos y acuerdos políticos necesarios para impulsar la actividad y producción legislativa.

- Los acuerdos parlamentarios son constitucionalmente la expresión más pura de la facultad de autodeterminación del Poder Legislativo. Al poseer el derecho de proposición sólo los integrantes del órgano que formula y adopta tales acuerdos, son únicamente ellos los obligados y también los capacitados para fijar límites al ejercicio del derecho de presentar proposiciones ante el Pleno.
- Los innumerables imprevistos y contingencias que presenta continuamente el desarrollo de las tareas parlamentarias y legislativas,

así como la doble naturaleza política y jurídica del acuerdo parlamentario, lo han convertido en el instrumento por excelencia para solucionar conflictos relacionados con los aspectos de la conducción política, orgánica, funcional y de representación externa del órgano legislativo.

- Aunque en su mayoría los acuerdos responden a la necesidad de complementar, integrar o interpretar la normatividad vigente, en aras de proporcionar las soluciones requeridas para el correcto funcionamiento de la institución parlamentaria y legislativa, la variada gama que de los mismos se ha presentado, también muestra acuerdos de corte administrativo, constitutivo de órganos o declarativo.
- Existen tantas clases de acuerdos como objetos, circunstancias o materias requieran de este instrumento; sin embargo, el objeto de cada acuerdo otorga además criterios para determinar aspectos relacionados con su jerarquía y vigencia.
- La imprecisión en la vigencia de algunos acuerdos parlamentarios colocan a las legislaturas en disyuntivas de aplicación. Según los principios que han regulado la vigencia de las disposiciones jurídicas dentro del sistema jurídico mexicano, el acto de abrogación o derogación de toda norma deberá seguir el mismo procedimiento que el observado para su creación. Por lo tanto, retirar de la vigencia un acuerdo que no contenga disposición expresa al respecto, requiere a su vez de otro acuerdo para tal fin.
- En la actualidad del Congreso mexicano, la vigencia de sus acuerdos constituye práctica y su abrogación los coloca en calidad de precedentes, los cuales en no pocas ocasiones han sido reproducidos y utilizados en circunstancias posteriores y similares, constituyendo de esta forma la antesala del derecho parlamentario escrito y permanente. Son por así decirlo, el Derecho Parlamentario en potencia.

El Sistema de Comisiones

***Juan Carlos Cervantes Gómez**

* Licenciado en Derecho por la UNAM. Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Introducción	135
I. Concepto de Comisión	137
II. Organización de los Parlamentos	139
III. Los sistemas de Comisiones en otros países	140
1. España	140
a) Integración	141
b) Funcionamiento	141
2. Estados Unidos de América	143
a) Integración	145
b) Funcionamiento	145
3. Francia.	146
4. Chile	147
a) Integración	148
b) Funcionamiento	149
IV. El Sistema de Comisiones en México.	150
a) La conferencia de Comisiones	152
b) Comités	153
c) Marco normativo	153
d) Integración y composición	155
e) Funciones y deberes	156
V. Clasificación	158
VI. Publicidad de las reuniones de Comisiones	159
VII. Comisiones con facultades Plenas	162
Conclusiones	164
Bibliografía	166

Introducción

En el presente trabajo es posible observar que las Comisiones Parlamentarias en -todos los sistemas- son órganos determinantes en el proceso legislativo y de control, así como en el ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las Cámaras. Asimismo se observa que estos órganos tienen por objeto eficientar la labor de los Parlamentos, mediante el principio elemental de la organización social, que es la división del trabajo en grupos especializados y menos numerosos. En algunos de los sistemas analizados, se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis, al considerarse que si una propuesta pudo sortear el minucioso examen de una Comisión debe ser un proyecto viable.

En el caso de nuestra legislación se observa -al igual que en los órganos de gobierno- un gran atraso en el diseño del sistema de Comisiones, a lo largo de los más de 180 años de México como nación independiente. Es conveniente precisar, que si bien en los últimos treinta años se han realizado importantes reformas para modernizar las estructuras del Congreso, éstas se han enfocado más en la modernización y funcionamiento de los órganos de gobierno, dejando de lado a los órganos funcionales como son las Comisiones. En el caso de las Comisiones, las diversas reformas sólo han impactado en su número y en forma muy reducida definido sus atribuciones.

El trabajo se divide en siete secciones, en las cuales se analizan estos importantes órganos, iniciando con su definición, para posteriormente revisar cómo se insertan en la organización de los Parlamentos modernos. Posteriormente se realiza un breve análisis de la integración y funcionamiento de estos órganos en España, Estados Unidos de América, Francia y Chile. Se continúa con un análisis de los aspectos más relevantes de nuestro sistema de Comisiones. Adicionalmente se hace un análisis de su clasificación o tipología a nivel doctrinal, para posteriormente abordar el tema de la publicidad de las reuniones de Comisiones y las Comisiones con facultades plenas, ambos de gran relevancia y actualidad en el debate doctrinal parlamentario.

I. Concepto de Comisión

Encontrar un significado unívoco de la palabra Comisión Parlamentaria, reviste cierta complejidad debido a que se trata de una figura con competencias distintas, según el sistema parlamentario de que se trate.

Previo a tratar de encontrar el significado de Comisión parlamentaria, es conveniente definir inicialmente el término Comisión. El diccionario de la real Academia de la Lengua Española señala que el término proviene del latín *commissio*, *-onis*, que se interpreta como acción de cometer, asimismo proporciona las siguientes definiciones: orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. Encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa y conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto.

Esta descripción nos permite iniciar la construcción de una definición de Comisión parlamentaria, que sería un conjunto de personas -desde luego legisladores- encargada por una corporación -una Cámara- para atender algún asunto. Debe precisarse que este conjunto de personas procede de un órgano colegiado, y a su vez conforman otro órgano colegiado, con funciones delegadas del órgano que los comisiona.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos definir inicialmente a las Comisiones como órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea. Sin embargo, con las funciones en materia de control y legislativas, que hoy en día tienen encomendadas las Comisiones en diversos Parlamentos europeos (España e Italia), esta definición inicial se ve afectada, por lo que debemos señalar que estas pequeñas Asambleas, que se forman reproduciendo la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en el Pleno, son órganos de decisión en algunos sistemas.

Sobre esto, Juan Luis Paniagua Soto señala que: “la doctrina clásica anterior a 1947, concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, pero no para sustituirla: la diferencia entre Comisión y Cámara tenía fronteras muy definidas.”¹ Con lo cual a partir de las Constitución italiana el problema de la identidad o diferencia entre las Comisiones y la Cámara cobró un nuevo impulso.

No obstante lo anterior, la definición inicial puede aplicarse a las

¹Paniagua Soto, Juan Luis. “El sistema de Comisiones en el Parlamento Español” *Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 1986, pág. 133.

Comisiones de nuestro sistema, toda vez que se trata de órganos preparatorios de instrucción de las tareas del Pleno.

Siguiendo con el análisis del término Comisión, se observa su condición de órganos de las Cámaras; entendiendo por órganos a aquellos entes que responden a la doble condición de ser centro de competencias e imputar su actividad a las Cámaras. Adicionalmente, podemos señalar que desde luego estos órganos tienen una composición numérica muy inferior a la de la Asamblea en su conjunto; las Comisiones forman parte de la organización de la Cámara como medios para la resolución, con mayor eficacia, de los asuntos que debe resolver la Asamblea y aumentar su capacidad funcional, aplicando el principio de la división del trabajo.

Luis Villacorta considera que las Comisiones son una formación necesaria de las Asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica —que consiste en una autoorganización de la deliberación— y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Las Comisiones son elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que con respecto a su composición, éstas son órganos colegiados, compuestos por una pluralidad de individuos, que a diferencia de las Comisiones del siglo XIX —que más bien eran comisionados— no pueden integrarse con una sola persona. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la pluralidad con la que hoy se integran las Cámaras en nuestro país, se traslada a las Comisiones, pluralidad que marcará la esencia de este órgano, la cual encontrará al interior de la Comisión mejores medios para expresarse que en las sesiones del Pleno, y permite no entorpecer las discusiones y resolver un mayor número de asuntos.

Retomando lo antes expuesto, podemos desarrollar una definición de Comisión ajustada a la figura en nuestro país, la cual sería la siguiente: Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

II. Organización de los Parlamentos

Un rasgo fundamental de los Parlamentos, es la función predominante que en él desempeñan las Comisiones. Actualmente las tareas que llevan a cabo las Comisiones requieren de conocimientos, en una gran diversidad de materias sumamente complejas, por lo que éstas constituyen el medio para que los legisladores logren un alto grado de especialidad en determinados campos.

De acuerdo con lo señalado por Silvano Tosi, el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo.² Hoy en día, los Parlamentos numerosos son la regla general en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las Cámaras, inconveniente que señala Jeremy Bentham al afirmar que, “cuanto más numerosa es una Asamblea tanto menos idónea es para ciertas tareas”. Con respecto al número de miembros que debe tener una Comisión, Juan Luis Paniagua, señala que predomina el criterio de que las Comisiones sean reducidas.³

La dimensión de la Asamblea, no es el único factor que dificulta su trabajo, ya que otros como la especialización, cada vez mayor de las materias de su competencia, son los que lo hacen más complicado. Asimismo, fenómenos como el de la integración de los legisladores en grupos, han provocado que las Cámaras se conviertan en organizaciones sumamente complejas, integradas por órganos especializados con distintas competencias, superando así la concepción decimonónica del Parlamento, en el que el Pleno era el centro de toda la vida de las Cámaras y en el que la función instructora era desempeñada por las secciones o agrupaciones de parlamentarios, hechas al azar, lo que se traducía en inconvenientes funcionales y operativos. Con la Asamblea única, el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; por lo que fue necesario establecer el principio de división del trabajo, a fin de que la institución operará en forma más eficiente y dinámica. Lluís Aguiló comenta que actualmente el Pleno no puede hacer todas las funciones que tienen encomendadas constitucional y legalmente los Parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las Comisiones es, precisamente, prepararle el trabajo y descargarlo

²Tosi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 1996, pág. 139.

³Paniagua Soto, Juan Luis, op. cit., pág. 119.

de las labores de menor importancia.⁴

Las Comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara; es decir, que si el dictamen es deficiente, difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto al que se refiera, por lo que éste seguramente será regresado a la Comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos de la Cámara. Al respecto señala Barthelemy, que ninguna decisión importante de las Asambleas es tomada antes que haya sido examinada por una Comisión⁵. Es decir, no puede llevarse el texto de ninguna propuesta al Pleno de la Cámara que no haya sido examinado previamente por una Comisión.

Silvano Tosi señala que las Comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada, debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras, sujeto a los señalamientos constitucionales, en lo atinente a las modalidades que configura las atribuciones de las Comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.⁶

Las Comisiones parlamentarias deben tener una determinada jurisdicción o competencia sobre ciertas materias, y asimismo, ser integradas por parlamentarios versados en ese aspecto de la legislación.⁷

III. Los sistemas de Comisiones en otros países

1. España

En España, las Comisiones parlamentarias son anteriores a la Constitución de 1812, puesto que se encontraban previstas desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810, y posteriormente en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz, que fue el modelo que siguieron los reglamentos que rigieron a los

⁴Aguiló I Lúcia, Lluís. Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Tirant lo Blach, Valencia. 2000. Pág. 62.

⁵Barthelemy, Joseph: "Essai sur le travail Parlementaire et le système des Commissions. Citado por Ahumada Muñoz Ingrid, *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967. Pág. 8.

⁶Tosi, Silvano. Derecho Parlamentario. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1996, Pág. 138.

⁷Ahumada Muñoz, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, Pág. 9.

distintos Congresos mexicanos.

La Constitución española determina que “las Cámaras fusionarán en Pleno y por Comisiones”,⁸ con lo que otorga a estos órganos el máximo rango como en la mayoría de las constituciones modernas.

a) Integración

No existe un número predeterminado de miembros que deben formar una Comisión, tanto el Reglamento del Senado como el del Congreso de los Diputados establecen que el número de legisladores que integren una Comisión será el que los grupos parlamentarios propongan, respecto de cada uno, el cual será fijado por la Mesa directiva una vez oída la Junta de Portavoces. Para la designación de miembros se debe tomar en cuenta la proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara. Los grupos parlamentarios gozan de facultades para sustituir a sus miembros, lo que señala Santaolalla es una muestra de su predominio en las Cámaras españolas.⁹

Las Comisiones son dirigidas internamente por una Mesa compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.¹⁰ La elección se debe llevar a cabo de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa de la Cámara adaptado al distinto número de puestos a cubrir.

b) Funcionamiento

Las Comisiones permanentes en el caso del Congreso de los Diputados, deben constituirse dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva de su Cámara.¹¹ En el caso del Senado, éstas deberán constituirse dentro de los diez días siguientes a la terminación del plazo para la designación de sus miembros, el cual establece el Presidente del Senado.¹² Con respecto al resto de la Comisiones, no existen previsiones con respecto al plazo para su instalación.

En el caso del Congreso de los Diputados, corresponde al Presidente de la Comisión convocar a reunión, con lo que se le dota de facultades para

⁸Artículo 72 numeral 1 de la Constitución Española.

⁹Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 178.

¹⁰Artículos 41 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 53 del Reglamento del Senado.

¹¹Artículo 46 numeral 3 del Reglamento del Congreso de Diputados.

¹²Artículos 52 y 53 del Reglamento del Senado.

coordinar su trabajo y adecuarlo con el de las sesiones del Pleno. Razón por la cual se atribuye al Presidente del Congreso la facultad de convocar por sí mismo y presidir cualquier Comisión, pero con reservas ya que sólo puede votar en aquellas de las que forma parte.¹³ En el caso del Senado, cuentan con facultades para convocar a las Comisiones tanto su Presidente como el de la Cámara, convocatoria que pueden expedir directamente o a petición de un tercio de los miembros de la Comisión.¹⁴

Al igual que la convocatoria, la formación del orden del día reviste gran importancia en el funcionamiento de las Comisiones, lo que corresponde a la Mesa de la Comisión conjuntamente con el Presidente de la Cámara, para lo que debe tomarse en cuenta el calendario previamente fijado por la Mesa del Congreso.¹⁵ El orden del día puede ser modificado por ésta, a propuesta de su Presidente, o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.¹⁶ Esta última disposición de acuerdo con Fernando Santaolalla, se refiere a la forma de modificar el orden del día una vez que se ha iniciado la sesión correspondiente.¹⁷ Por lo que antes de que se inicie la sesión, las facultades de modificación del orden del día se concentran en la Mesa de la Comisión en acuerdo con el Presidente de la Cámara.

No toda la programación de los trabajos de las Comisiones está supeditada al acuerdo de las Mesas de las Cámaras, ya que las Comisiones pueden acordar directamente la celebración de sesiones informativas con miembros del Gobierno, las cuales pueden celebrarse sin la intervención de su Mesa, salvo en el caso de la coordinación con el calendario de la Cámara.¹⁸

Con respecto a la asesoría de las Comisiones, éstas cuentan con las ponencias y los servicios de información y asesoría general de las Cámaras, encabezados por los letrados de las Cortes Generales -un cuerpo de funcionarios juristas de carrera- quienes deben prestar asesoría técnico jurídica a las Comisiones y sus subórganos (Mesa directiva y ponencias), para el cumplimiento de las tareas encomendadas a éstas.¹⁹ Adicionalmente

¹³ Artículo 42 Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁴ Artículo 61 Numeral 1 del Reglamento del Senado.

¹⁵ Artículo 67 segundo Párrafo del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁶ Artículo 68, segundo párrafo del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹⁷ Santaolalla, Fernando, op. cit, pág. 182.

¹⁸ Artículo 202, numeral 1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 67 del Reglamento del Senado.

¹⁹ Artículo 45 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 68 del Reglamento del Senado.

las Comisiones pueden recurrir a asesorías externas, las cuales pueden ser gubernamentales o de otras instituciones.²⁰

Como puede verse, las Comisiones del sistema español gozan de un alto nivel de autonomía, que sólo se ve limitado por la coordinación que se requiere con las actividades y competencias del Pleno, autonomía que encuentra su máxima expresión en la delegación de facultades legislativas, que examinaremos posteriormente. Por otra parte, se deben destacar los apoyos técnicos con los que cuentan las Comisiones para la realización de sus tareas.

2. Estados Unidos de América

El parlamentarismo norteamericano está indudablemente influenciado por el sistema inglés; sin embargo debe destacarse que en los Estados Unidos de América tuvo gran influencia el principio de la división de poderes, formulado por Locke y Montesquieu, el cual fue aplicado en forma rígida, debido a la desconfianza que en la época inspiraba a las colonias de Norteamérica el Parlamento inglés. En las legislaturas coloniales de los Estados Unidos no abundaron las Comisiones, éstas comienzan a proliferar a mediados del siglo XVIII, en que ya existían algunas de carácter permanente en la mayoría de las colonias. Antes de la guerra de 1812 existía, un gran número de Comisiones especiales con distintas atribuciones. Después, aumentó el número de Comisiones permanentes, que se encargaron de una categoría especial de materias, disminuyendo con ello el número de Comisiones especiales.²¹

En el Congreso norteamericano destaca la temprana implantación del sistema de Comités (Comisiones en nuestro sistema) y el alto grado de independencia con el que surgen a diferencia del sistema de Comités inglés, en el que las Comisiones están subordinadas. Este hecho está relacionado directamente con las funciones encomendadas, como órganos de trabajo de la Cámara, y como parte del sistema de “frenos y contrapesos”. Es por esto que el régimen del que forman parte las Comisiones en el sistema norteamericano, son los órganos de mayor importancia en el Congreso, las cuales son consideradas las más poderosas del mundo.

“Tradicionalmente, un Comité que ha sometido una iniciativa a este

²⁰ Artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

²¹ Ahumada Muñoz, Ingrid, op. cit., pág. 14.

escrutinio especializado, espera que sus decisiones se sostengan en la sala de debates.”²² Si bien los Comités no son infalibles, llevan un considerable tiempo estudiando los asuntos que se les plantean, han llevado a cabo diversas deliberaciones y han hecho recomendaciones formales, por lo que esperan el apoyo de la Asamblea en los proyectos que presentan. No obstante lo anterior, a partir de los años ochenta muchos legisladores “ya no ceden ante los Comités al tratar los detalles de la legislación”.²³ A partir de esta década, con más frecuencia los legisladores cuestionan las decisiones de los Comités ante la Asamblea, lo cual se relaciona con la experiencia que van adquiriendo y el apoyo profesional con el que cuentan para formular juicios independientes.

En los Estados Unidos de América, la etapa más importante en la formulación de políticas está en manos de los Comités y los SubComités. Por lo que se señala que los Comités “Son las terminales nerviosas políticas, las que acopian la información, los que evalúan las alternativas y los que pulen los detalles legislativos.”²⁴ La anterior afirmación, deja en evidencia la importancia de estos órganos en el Congreso norteamericano, a los cuales los especialistas han denominado “legislaturas en pequeño”.

El número y materia de los Comités es de gran importancia para los miembros del Congreso, ya que de esto depende cuál será el grupo que domine la Comisión, y con qué puntos de vista políticos pasarán las proposiciones legislativas, vigilarán el funcionamiento de las agencias del ejecutivo y llevarán a cabo investigaciones.²⁵ En cada legislatura pueden constituirse en promedio dos docenas de Comités y más de un ciento de subcomités. No obstante, se han hecho esfuerzos para reducir el número de Comisiones, ampliando la materia de conocimiento de cada una, con lo que se reduce el conflicto entre Comisiones por la competencia sobre una ley determinada. Sin embargo al declinar el número de Comités aumentó el número de Subcomités, con lo que el problema regresó prácticamente al punto de partida inicial.

²²Congressional Quarterly Inc. *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*. Limusa. México. 1993. Pág. 93.

²³Ibidem.

²⁴Davison, Roger H. “Subcommittee Government: New Channels for Policy Making,” Citado en *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*. Limusa. México. 1993. Pág. 93

²⁵Wilson Q. James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999, pág. 256.

Este sistema presenta tres tipos de Comités:

- Los permanentes. Se mantienen de legislatura a legislatura y tienen responsabilidades legislativas específicas.
- Los selectos. Designados con un propósito limitado y sólo duran unas cuantas legislaturas.
- Comités de conferencia. También denominados conjuntos, conformados por senadores y representantes designados para resolver diferencias en las versiones del Senado y de la Cámara de Representantes, acerca de una ley antes de su aprobación final.²⁶

a) Integración

La Cámara de Representantes cuenta con veintidós Comités permanentes, cuyo número de miembros oscila entre nueve y cincuenta y uno. La presidencia de las Comisiones corresponde al partido mayoritario, pero no son electivas sino que se designan en virtud de un “principio de decanato.”²⁷ En el caso del Senado, son 15 Comités, y el número de miembros va de los siete a veinticuatro. Los senadores son miembros de dos o tres Comisiones, debido a que sólo son cien senadores; sin embargo, sólo pueden presidir una. Los presidentes de los Comités son miembros del partido mayoritario, los miembros de cada Comité se dividen entre los dos partidos, otorgándole una mayoría operativa en cada Comisión al dominante.²⁸

Como puede observarse, el hecho de que exista una reglamentación general para la operación de las Comisiones, otorga cierta certeza a los procedimientos que éstas deben llevar a cabo; sin embargo, resulta sumamente interesante el hecho de que se dote a cada Comité de facultades para que pueda desarrollar sus reglas específicas de operación, adaptándose a las necesidades de su materia y a las peculiaridades de sus debates internos, lo cual permite que cada Comité cree procedimientos específicos que le permitan ser más eficaces en la atención de los asuntos de su competencia.

b) Funcionamiento

La Ley para la reorganización de 1946, tenía como objetivo uniformar

²⁶Wilson Q. James, op. cit., pág. 257.

²⁷Cotarelo García, Juan. “El régimen Político de los Estados Unidos” en *Regímenes políticos Actuales*, Tecnos, Madrid, 2001, Pág. 556.

²⁸Ibidem, pág 558 y 559.

los procedimientos de los Comités, en cuanto a tener días habituales de reunión, conservar registros y votaciones, reportar legislación, requerir que estuvieran presentes la mayoría de los miembros del Comité, como condición para resolver los asuntos y apegarse a los procedimientos establecidos para las audiencias. No obstante, no todos los Comités acataron las reglas de 1946, por lo que al continuar los problemas con el funcionamiento de los Comités, se expidió una nueva ley de reorganización en 1970, la cual tenía como objetivo, reformar los procedimientos de los Comités, para lograr que éstos fueran más democráticos y responsables ante su Cámara y el público.

Actualmente, los Comités se rigen en lo general por las reglas que cada una de las Cámaras expiden para regular su funcionamiento,²⁹ no obstante, cada Comité forma sus propias reglas internas de funcionamiento, las cuales está obligado a publicar.

3. Francia.

En este sistema, las Comisiones han formado parte esencial de todas las Asambleas, generándose en forma espontánea y casi paralela a ellas. En el parlamentarismo francés se han incorporado prácticamente todos los sistemas de Comisiones que existen, incluso han sido prohibidas, pero se ha favorecido la inclusión de las Comisiones permanentes, que es el preponderante actualmente. El artículo 43 de la constitución francesa, prevé la existencia de un sistema mixto de Comisiones, las permanentes y las especiales, como en prácticamente todos los sistemas, con la diferencia de que ambos tipos de Comisiones tienen facultades para desarrollar labores de dictaminación y las tareas de control del ejecutivo. No obstante en la realidad se ha impuesto el sistema de Comisiones permanentes. Este sistema de Comisiones no condiciona o predetermina la labor del Pleno, su estatus es de órganos auxiliares de la Cámara, son formaciones básicas en la organización de los Parlamentos.

Existen seis Comisiones permanentes en cada Cámara del Parlamento, así como un número variable que se crean a fin de realizar funciones de investigación y audiencias sobre temas de interés para el Parlamento, o bien

²⁹En el caso de la Cámara de Representantes la Regla X, establece los Comités permanentes y sus competencias, así como reglas para su funcionamiento y organización. Por ejemplo las normas para nombrar al Staff de asesores del Comité. La regla XI, Establece los procedimientos de los Comités. Rules of the House of Representatives. One Hundred Eighth Congress. Prepared by: Jeff Trandahl. 7 de Enero de 2003.

designadas a proyectos y propuestas de ley específica.³⁰

La participación de las Comisiones en los procesos parlamentarios, es un requisito procedimental formal. A estos órganos se les dota de cierto nivel de autonomía, respecto de la Cámara, lo que implica facultades para nombrar a sus órganos de gobierno y de trabajo; asimismo, cuentan con facultades para regular los procedimientos que deben llevarse a cabo, para cumplir con las tareas que les son encomendadas y regulan las formas en que se realizan sus sesiones.³¹

No obstante la aparente autonomía de estos órganos, sus funciones como los asuntos sobre los que deberá ocuparse, revelan un alto índice de subordinación a las disposiciones plenarios.

Es por lo anterior, que podemos considerar al sistema de Comisiones francés como un sistema débil, ya que es en el Pleno y no en sus órganos funcionales donde el debate goza de mayor importancia.

4. Chile

En 1831 se establece un Reglamento especial para la Cámara de Diputados, en el que se establecen Comisiones permanentes, pudiendo nombrarse Comisiones especiales. En 1846 se establecen las Comisiones especiales y las unidas.

Con el Reglamento de 1935, se da el reforzamiento del trabajo en Comisiones, uno de los principales aspectos son nuevos métodos de discusión de los proyectos, que evitarían que las observaciones rompieran el conjunto armónico de un proyecto, o desvirtúen su finalidad, para lo que se dispuso que las observaciones debían hacerse en el llamado primer estudio; asimismo, se estableció una mayor coordinación entre el trabajo que desarrollaban las Comisiones y los ministros de Estado y demás funcionarios públicos.³²

El reglamento chileno de 1935, ya dedicaba cuando menos un día específico para el trabajo en Comisiones, que por lo regular era el día martes de 15 a 16 hrs. lapso en el que la Cámara no debía sesionar.

Como puede observarse, el texto Chileno de 1935 ya contaba con un mayor desarrollo de las reglas para el trabajo en Comisiones que nuestro Reglamento, que fue expedido en 1934, el cual sólo ha sufrido 10

³⁰Cayetano Núñez Rivero, José María. “El régimen Político francés”, en Regímenes Políticos actuales, Tecnos, Madrid, 2001, pág. 362.

³¹Artículo 40. 5 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

³²Ahumada Muñoz, Ingrid. Op. cit., Pág. 16.

reformas.³³ La escasa evolución que tuvo el Reglamento mexicano se debió principalmente al predominio del Poder Ejecutivo que dificultaba el desarrollo del Legislativo.³⁴ En el caso chileno, no obstante la dictadura del General Pinochet, el sistema tuvo una interesante evolución, la cual se dio entre 1933 y 1970, posteriormente al fin del régimen militar en 1990.

Malcolm Shaw, ubica al sistema de Comisiones chileno en los llamados del tercer mundo, no obstante señala que este sistema es fuerte y tiene un buen desempeño y agrega que es el más semejante al sistema del Congreso Norteamericano dentro de esta clasificación.³⁵

a) Integración

El sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados, está compuesto por Comisiones permanentes, especiales, unidas y mixtas. Existen 19 Comisiones permanentes, las cuales se integran por 13 miembros cada una, proporcionalmente al número de integrantes de cada partido político³⁶. Se establecen Comisiones con competencia determinada, como son la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento y la Comisión de Hacienda.

Por su parte, en el Senado chileno se establecen 20 Comisiones permanentes, entre las cuales también existen Comisiones con competencia determinada, como son la Comisión de Régimen Interior y la Comisión de Hacienda.³⁷ El Senado tiene facultades para encomendar el examen de un asunto a dos o más Comisiones unidas, y nombrar Comisiones especiales, o promover la designación de Comisiones mixtas de Senadores y Diputados, para el estudio de los asuntos que, en su concepto, lo hagan necesario. Las Comisiones permanentes y especiales del Senado se componen de cinco Senadores.³⁸ Adicionalmente, el Reglamento señala que los miembros del Senado deben concurrir a la formación de Comisiones mixtas de Senadores y

³³Cervantes Gómez, Juan Carlos. Un nuevo reglamento para el Congreso. Revista. Quórum. 2005. Pág.191.

³⁴Cervantes Gómez, Juan Carlos. El Fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado. Cámara de Diputados. 2006. Pág. 18.

³⁵Shaw, Malcolm. Parliamentary Comités: A Global Perspective. Ed. Frank Cass. 1998. Pág. 243.

³⁶Artículo 213 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁷Artículo 27 del Reglamento del Senado.

³⁸Artículo 29 del Reglamento del Senado

Diputados, en los casos previstos por los artículos 67 y 68 de la Constitución.³⁹

En la Cámara de Diputados, se establece una regulación especial para el presidente de la Comisión.⁴⁰ (Es este mismo punto se observa que la duración en el encargo de éste es sólo por un periodo legislativo (del 21 de mayo al 18 de septiembre de cada año). Una interesante disposición consiste en que las Comisiones de la Cámara de Diputados puedan sesionar con cuatro de sus 13 miembros.⁴¹

b) Funcionamiento

En el título correspondiente a las Comisiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados, se observan requisitos de forma para la presentación de proyectos de Ley.⁴² Por otra parte, existen prohibiciones específicas para que los legisladores asistan armados a las reuniones de las Comisiones, y las sanciones están perfectamente determinadas.⁴³

El Reglamento de la Cámara de Diputados, dispone la obligación de acordar el plazo para que la Comisión resuelva sobre el asunto que se le encarga, dependiendo de la complejidad del mismo.⁴⁴ Se impide el acceso del público a las sesiones de las Comisiones y se establece la obligación de celebrar audiencias con los interesados.⁴⁵ A diferencia de las Comisiones de la Cámara de Diputados las Comisiones permanentes y especiales del Senado, no pueden sesionar ni tomar acuerdos sin la concurrencia de la mayoría de sus miembros. Los miembros de la Comisión deben votar individualmente. Cuando funcionen unidas dos o más Comisiones permanentes, lo debe hacer con la mayoría de los miembros de cada una de ellas. Sus acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los miembros presentes.⁴⁶

Al igual que el ordenamiento nacional, se establece que cualquier diputado puede asistir a las reuniones de Comisiones, a pesar de no formar

³⁹ Artículo 28 del Reglamento del Senado

⁴⁰ Artículos 231 al 237 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴¹ Artículo 215 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴² Artículo 199 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴³ Artículo 201 del Reglamento de la Cámara de Diputa**dos**.

⁴⁴ Artículo 204 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁵ Artículo 211 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁶ Artículo 33 del Reglamento del Senado.

parte de ella pero sin voto.⁴⁷ Se establecen reglas claras para definir los días en que pueden reunirse las Comisiones, procurando no coincidir con la sesión de la Cámara.⁴⁸ Se establece la realización de visitas inspectivas (de inspección) con el fin de hacer acopio de los antecedentes que se requieran.⁴⁹ Se establecen normas que rigen las discusiones al interior de la Comisión.⁵⁰

IV. El Sistema de Comisiones en México

En nuestro Congreso, las Comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas en la Ley Orgánica del Congreso. Estas Comisiones se subdividen en legislativas y no legislativas.⁵¹ Las primeras, tienen como competencia primordial el estudio y dictamen de los proyectos legislativos, además cuentan con otras funciones de naturaleza diversa, como por ejemplo, la formulación de preguntas, la celebración de sesiones informativas, el debate y la votación de proposiciones distintas a las de ley, así como el examen de comunicaciones e informes. En el Congreso Mexicano, a partir de la reforma del 5 de diciembre de 2006, la Ley Orgánica prevé 44 Comisiones ordinarias en el caso de la Cámara de Diputados, y 30 Comisiones en el Senado de la República.

Es importante destacar, que la regulación de las Comisiones permanentes -desde el primer Reglamento del Congreso Mexicano- ha sido la que más modificaciones ha sufrido, sin embargo, éstas sólo se han limitado a adicionar y suprimir Comisiones, lo cual puede apreciarse en el siguiente cuadro:

⁴⁷ Artículo 224 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁸ Artículos 225 a 227 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁴⁹ Artículo 230 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁵⁰ Artículos 265 al 272 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁵¹ Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario Español. Pág. 179

Reglamento	Número de Comisiones
Cortes de Cádiz	7
1824	11
1934	43
Reforma de 1975	50
Ley Orgánica 1979	23, incluida la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de H.
Reforma de 1994	42
Ley Orgánica de septiembre de 1999	27
Reforma de septiembre de 2000	40
Reforma de septiembre de 2003	42
Reforma de enero 23 de 2006	43
Reforma de diciembre 5 de 2006	44

En la actual Legislatura, la única iniciativa que se ha presentado para disminuir Comisiones es la del Dip. Mauricio Ortiz Proal, quien propone que se reduzcan a 28.⁵²

Por otra parte, las Comisiones bicamarales, que también son Comisiones permanentes, fueron incorporadas al sistema de Comisiones con la Ley Orgánica de 1999, que adicionó el Título Quinto, relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso. Se encuentran integradas por legisladores de ambas Cámaras y se establecieron con el fin de supervisar los servicios de algunas de las más importantes áreas del Congreso. Actualmente existen dos Comisiones Bicamarales que son:

- La del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que se encarga de la conducción de las actividades que desarrolla el canal de televisión.
- La del Sistema de Bibliotecas, que “tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos para integrar un eficiente sistema de bibliotecas”. De acuerdo con el propio artículo 134 de la Ley Orgánica: “La administración y operación de las bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los títulos Segundo y Tercero de esta ley y a través de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas...”

⁵²Gaceta Parlamentaria del jueves 26 de abril de 2007

Por su parte, las Comisiones temporales –también llamadas no permanentes o especiales- se crean para un trabajo concreto y se extinguen al terminarlo o al concluir la legislatura. Este tipo de Comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.

En el caso del Congreso Mexicano, es posible nombrar Comisiones temporales, que conozcan exclusivamente de la materia en razón de la cual fueron denominadas, o desempeñar un encargo específico. Entre éstas se encuentran las Comisiones especiales y las Comisiones de investigación, las cuales se extinguen al agotarse el objeto para el que fueron creadas o al final de la legislatura que las instituyó, razón por la cual, el número de éstas varía en cada legislatura. Con respecto a su extinción, corresponde al Secretario General, en el caso de la Cámara de Diputados, informar lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, misma que hará la declaratoria respectiva.

a) La conferencia de Comisiones

Con el fin de que las Comisiones ordinarias pudieran ilustrar su juicio con respecto a los asuntos que se les encomendaban, además de hacer expedito el despacho de alguna ley u otro asunto importante, en 1897 se incorpora al Reglamento para el Gobierno Interior, la facultad de reunirse en conferencia, la cual posteriormente sería recogida por la primera Ley Orgánica. Con ello se mantuvo la posibilidad de crear Comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común, a lo que se le denominó: “reuniones de conferencia”.

Las reuniones de conferencia funcionan de la siguiente forma: “antes de pasar una iniciativa a dictamen, o en algún otro momento del proceso, se reúnen los miembros de las Comisiones involucradas del Senado y de la Cámara de Diputados, con el fin de que, al llegar a la Cámara de Diputados (o Senadores) para su dictamen final, las iniciativas de ley, ya incluyan las sugerencias o ideas de los miembros del propio Senado (o de la Cámara de Diputados) que a través de la Comisión correspondiente estudia previamente el tema.” El artículo 98, numeral 2 de la Ley Orgánica, dispone que las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados y del Senado, pueden reunirse en conferencia para expedir el despacho de los asuntos y ampliar la información que orienta la elaboración de los dictámenes. No obstante que, en términos de economía procesal, estas reuniones son convenientes en virtud de que favorecen los acuerdos, esto no supe el trámite ordinario, ya que aunque la iniciativa o dictamen contenga la opinión de la

Cámara revisora, aún debe someterse al procedimiento ordinario, por lo que el dictamen aprobado debe ser enviado a la legisladora.

b) Comités

Los Comités son órganos exclusivos de la Cámara de Diputados, que fungen como auxiliares de ésta, y cuyo objetivo central es apoyar su funcionamiento administrativo, y no cuentan con facultades de dictamen o investigación.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, define a los Comités como órganos que se constituyen por disposición del Pleno, para auxiliar a la Cámara en el desempeño de sus funciones y para realizar tareas diferentes a las de las Comisiones, y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. La actual Ley Orgánica prevé un solo Comité permanente: el de Información, Gestoría y Quejas, que se encarga de orientar y conocer las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara de Diputados y el Comité de Administración que es un órgano auxiliar de la Junta de Coordinación Política, en el ejercicio de sus funciones administrativas. Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 46 de la Ley Orgánica, fueron creados los Comités de los Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, ratificados por el Pleno el 7 de noviembre de 2000.

Posteriormente, a través de distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, se constituyeron nuevamente los Comités de los Centros de Estudio, además del Comité de Comunicación Social.⁵³

c) Marco normativo

La organización y competencias del sistema de Comisiones y los Comités se encuentran regulados en la Ley Orgánica en su Capítulo sexto, de las Comisiones y Comités, concretamente en los artículo 39 al 44, que establecen:

- Las características de estos órganos
- Cuáles son la Comisiones ordinarias
- Los alcances de su competencia de las Comisiones ordinarias
- Cuáles son las Comisiones ordinarias con tareas específicas
- Las Comisiones especiales y una breve regulación de su actividad.
- Las reglas para la integración de Comisiones ordinarias,
- La obligación de los miembros de las Comisiones de acudir

⁵³Gaceta Parlamentaria del 19 de marzo de 2004. En la LX el acuerdo que crea el Comité del CEDIP fue aprobado, el 18 de diciembre de 2006 y publicado el 15 de enero de 2007.

puntualmente a sus reuniones

- La facultad del coordinador del grupo parlamentario de solicitar la sustitución temporal o definitiva de un diputado de su grupo en Comisiones.
- El derecho de las Comisiones de contar con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones.
- La posibilidad de establecer Subcomisiones o grupos de trabajo.

En el artículo 45 se regula la forma en la que las Comisiones pueden solicitar información de las dependencias del Ejecutivo Federal para dictaminar las iniciativas que les fueron encomendadas, o para apoyar a la Cámara en el ejercicio de la facultad de control. En este artículo queda expresa la competencia de las Comisiones para realizar la glosa del informe de gobierno y se les faculta para solicitar mayor información sobre el informe rendido por determinada dependencia del Ejecutivo, o bien solicitar la comparecencia del funcionario responsable del ramo para que explique lo informado. El mismo artículo, en el numeral 5, establece que las Comisiones ordinarias darán una opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rinda el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas. El objeto de esa opinión, será hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para ser considerado en la revisión de la Cuenta Pública. En la parte final del mismo artículo 45, se determinan las tareas que deben llevar a cabo las Comisiones, estableciendo la mayoría de votos como forma para tomar sus decisiones y un mecanismo para resolver los empates en las votaciones de las Comisiones ordinarias

En el artículo 46, se establece la regulación concerniente a los Comités, facultando a la Cámara de Diputados para establecer Comités temporales, asimismo se establecen el Comité de Información Gestoría y Quejas y el Comité de Administración.

En el caso de las Comisiones del Senado, las atribuciones se reducen de acuerdo con el artículo 86 de la Ley Orgánica, al análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. A diferencia de la Cámara de Diputados, en este procedimiento necesariamente tiene que intervenir la Comisión de Estudios Legislativos.

En lo que respecta al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM, existe un apartado específico para las Comisiones que comprende del artículo 65 al 94; sin embargo, la mayoría de estos preceptos ya no están vigentes, en virtud de que con la expedición de la Ley Orgánica de

1979 y la de 1999, se crearon nuevas disposiciones en materia de organización de las Comisiones, por lo que sólo algunos artículos que tienen que ver con el funcionamiento de estos órganos son aplicables, como son el 82, 83, 84, 85, 86, 88, 90, 91, 92, 93 y 94.

d) Integración y composición

De acuerdo con Silvano Tosi, los reglamentos de las Cámaras deben estatuir que cada grupo parlamentario designe a sus miembros en las Comisiones permanentes específicas.⁵⁴ Esta designación debe ser proporcionalmente, equivalente a la representación del grupo en el Pleno, con lo cual se tendrá la adecuada representación en cada Comisión.

En lo que corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo previsto por el inciso c) del artículo 34 de la Ley Orgánica, corresponde a la Junta de Coordinación Política -en la cual están representados todos los grupos-, proponer al Pleno la integración de las Comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, las reglas de conformación que tiene que observar están previstas en el artículo 43 de la Ley Orgánica y son:

- Tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara.
- La conformación de las Comisiones debe ser proporcional a la integración del Pleno.
- Integradas hasta por 30 miembros, (salvo las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Crédito Público que pueden integrarse por un número superior de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley Orgánica).

Con respecto a la conformación de las mesas directivas, éstas se integran por un Presidente y en lo que corresponde a los secretarios, no se especifica su número, -la práctica recurrente de las anteriores tres legislaturas había sido integrarlas por tres secretarios, uno por cada uno de los tres grupos mayoritarios-, razón por la cual en la actual legislatura existen comisiones hasta con trece secretarios como lo es la Comisión de Hacienda y Crédito Público. En el caso del Senado de la República, se establece en el artículo 91 de la Ley Orgánica, que las mesas directivas se integren con un presidente y dos secretarios.

⁵⁴Tosi, Silvano. Pág. 138.

e) Funciones y deberes

En nuestro Congreso, las Comisiones son órganos colegiados menores, con funciones instructoras o preparatorias de las tareas del Pleno, por lo que hablar de sus funciones es hablar de las funciones de las Cámaras, pero sólo en calidad de instructor, a diferencia de algunos Parlamentos europeos donde las Comisiones realizan funciones propias.

No obstante, en el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica, relativo a la Cámara de Diputados, se señala que las funciones de las Comisiones consisten en elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para hacer posible que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes. En este mismo documento se precisa que, según el caso de que se trate, a las Comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.
- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de Ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, sólo que para efectos de división de trabajo en grupos especializados, se delegan en las Comisiones.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 39, las funciones de las Comisiones son la elaboración de:

- Dictámenes,
- Informes,
- Opiniones o
- Resoluciones.

La elaboración de dictámenes y opiniones es considerada la principal actividad de una Comisión ordinaria, por lo que es necesario precisar estos conceptos. Los dictámenes son las resoluciones que acuerdan las Comisiones ordinarias por mayoría relativa, con respecto a una iniciativa o propuesta que se les haya turnado, previo análisis y discusión de la misma. Asimismo, puede solicitársele a la Comisión únicamente una opinión respecto de una iniciativa o propuesta, lo que reducirá su participación en el proceso legislativo, a un análisis en su calidad de órgano especializado en la materia.

Finalmente de acuerdo con lo previsto por el artículo 45 numeral 6, las Comisiones deben:

- Elaborar su programa anual de trabajo;
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas, con relación a la materia o materias de su competencia.

Con respecto a los procedimientos que deben regir el trabajo al interior de las Comisiones, es de señalarse que éstos no están precisados por el Reglamento Interior ni por la Ley Orgánica, omisión que ha sido subsanada por una práctica, que consiste en aplicar la regulación de las sesiones del Pleno a la reuniones de las Comisiones; sin embargo, en muchas ocasiones ésta no responde a los requerimientos del debate en una Asamblea considerablemente más pequeña, en la que éste puede ser más intenso y mucho más técnico porque en el intervienen legisladores avezados en la materia de la Comisión, por lo que son necesarias reglas específicas, para conducir adecuadamente este tipo de reuniones. Finalmente, en lo que respecta las Comisiones del Senado de la República, el artículo 103 de la

Ley Orgánica señala que el Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las Comisiones, sin embargo esta reglamentación aún no ha sido expedida.

Por otra parte, en lo que se refiere a la asistencia a las reuniones, el artículo 44 de la Ley Orgánica prevé la obligación de los miembros de acudir puntualmente a las reuniones de Comisiones y sólo faltar por causas justificadas, sin embargo en la práctica, al no existir un procedimiento para registrar válidamente estas asistencias, o las justificaciones, no hay un control eficaz por lo que la inasistencia a las reuniones de las Comisiones no tiene ninguna consecuencia para el legislador.

V. Clasificación

Siguiendo lo expuesto por Juan Luis Paniagua, ofrecer una clasificación de las Comisiones tiene el riesgo de esquematizar algo que se presenta variado y posiblemente cambiante.⁵⁵ Además de lo anterior, debe considerarse que en cada Parlamento estos órganos reciben denominaciones diferentes. No obstante resulta necesario tratar de desarrollar una clasificación para así realizar un análisis de las funciones de cada tipo de Comisión.

De acuerdo con la doctrina, las Comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y temporales. Con respecto a las primeras, Luis Villacorta afirma que el aumento de la amplitud y complejidad de las tareas a desarrollar por las instituciones parlamentarias, ha hecho de las Comisiones permanentes una institución indispensable, tanto para la eficacia de las tareas legislativas como para las de control, por lo que la línea de evolución coherente está marcada por la tendencia implacable hacia la consolidación del Sistema de Comisiones permanentes como regla, con la excepción de la Gran Bretaña.⁵⁶ Es así como se explica que las originalmente Comisiones temporales evolucionaron y constituyen el actual sistema de Comisiones permanentes. Fernando Santaolalla comenta que las Comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas además con carácter necesario en el Reglamento.

De las Comisiones permanentes se derivan:

- Las Comisiones generales que se caracterizan porque duran toda

⁵⁵Paniagua, Juan Luis, op. cit., pág.128.

⁵⁶Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes*. Secretaría de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 198, pág. 183.

la Legislatura y no participan en el procedimiento legislativo ni en los de fiscalización o control. Su objeto se centra en el gobierno interno de la Cámara, en las relaciones institucionales, en temas de gestión o de funcionamiento.

- Las Comisiones legislativas, que son las que participan en el procedimiento legislativo, no obstante de ser clasificadas como permanentes en otros sistemas, también pueden ser especiales o no permanentes. Este tipo de Comisiones constituyen un órgano de trabajo de las Cámaras.⁵⁷
- Las Comisiones no legislativas, en éstas se agrupan las Comisiones de difícil clasificación, por lo que se incluyen las de investigación o encuesta que en algunos sistemas son permanentes.⁵⁸
- Comisiones mixtas, integradas por legisladores de ambas Cámaras que tienen como objeto atender una problemática común a los dos cuerpos colegiados.

Con respecto a las Comisiones temporales o no permanentes, se puede decir que éstas son las que se crean con un objetivo determinado -el cual puede ser incluso legislativo-, concluido el cual se disuelven.

VI. Publicidad de las reuniones de Comisiones

Con respecto a las deliberaciones que se llevan a cabo en Comisiones, Woodrow Wilson opina “que el pequeño debate público en el Pleno, que se suscita en virtud de los reglamentos escritos y apremiantes de la Cámara, es un debate de forma, más que una discusión efectiva, pues la discusión privada en los Comités es la que da forma a la legislación”. Establece además que “la discusión más completa y más juiciosa de sus detalles, producida en el seno de los Comités, no puede remplazar ni tener toda la utilidad que la enmienda y la discusión por el Congreso en sesión pública.”⁵⁹ El expresidente Wilson es uno de los principales defensores de las reuniones a puerta cerrada ya que de acuerdo con él, esto se traduce en mejores condiciones para negociar. Con respecto a la publicidad de las sesiones, el Manual del Derecho Parlamentario de Jefferson, señala que los actos de la Comisiones no pueden publicarse ya

⁵⁷Cfr. Paniagua Juan Luis, op. cit., pag. 128.

⁵⁸Ibidem, pág. 139.

⁵⁹Willson, Woodrow. El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002. Pág. 48.

que no tienen fuerza hasta que los ratifique la Cámara, además de que no pueden recibir peticiones sino por conducto de la Cámara,⁶⁰ con lo que la publicidad de los actos de las Comisiones se aprecia limitada

Con respecto a la publicidad de las reuniones de las Comisiones Ingrid Ahumada, señala que: “En virtud de una convicción afirmada por una práctica constante las reuniones de las Comisiones tienen carácter confidencial y se considera impropio que un miembro divulgue lo que ha ocurrido en ella.”⁶¹

Lo anterior, es un ejemplo de las posturas que comienzan a proliferar en Europa con respecto a la publicidad de las reuniones de Comisiones -siguiendo la tendencia de la transparencia de todos los actos públicos- que muestra la polémica con respecto a la publicidad de las reuniones de las Comisiones.

Con respecto a este problema nuestra legislación parlamentaria, en lo que respecta a la Cámara de Diputados, no aporta previsión alguna, por lo que se aplican a las Comisiones las reglas del Pleno, razón por la que las reuniones son públicas y excepcionalmente privadas, y en el caso del Senado el artículo 93 señala que “las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes”, por lo que se infiere que las reuniones son privadas y por excepción expresa de sus miembros, públicas.

En el caso italiano, la publicación de los trabajos de Comisión, limitada en el pasado a la redacción del procedimiento verbal y luego, al del resumen estenográfico, está confiada hoy a la posibilidad de la edición del procedimiento verbal y a que el público pueda asistir en toma directa a los debates a través de circuitos cerrados de televisión internos colocados en salas especiales.⁶²

Finalmente, con respecto a esta polémica, puede señalarse -a propósito de nuestro sistema de Comisiones- que si bien es necesaria en ocasiones la privacidad de las reuniones de Comisiones para poder facilitar los acuerdos, debe tomarse en cuenta que en el caso de nuestro sistema político, el hermetismo con el que se tratan los temas abordados en la reuniones entre funcionarios públicos de cualquier orden, ha sido objeto de fuertes señalamientos por parte de la opinión pública, ya que se tiene la impresión generalizada que este tipo de reuniones encubren la realización de acuerdos contrarios al interés público. Es por esta razón, que debe considerarse la

⁶⁰Jefferson, Tomás. Manual del Derecho Parlamentario. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002. Pág. 50.

⁶¹Ahumada Muñoz, Ingrid, op. cit., pág. 79.

⁶²Tosi, Silvano. op. cit. Pág. 143

posibilidad de incorporar a la legislación parlamentaria, normas que hagan de la publicidad de las sesiones la regla, previendo que éstas puedan ser privadas en casos excepcionales, ya que resulta fundado el argumento de que muchos acuerdos se facilitan de esta forma, además de que en ocasiones en las reuniones de Comisiones se tratan asuntos calificados como reservados por la legislación, en materia de acceso a la información pública. Adicionalmente debe tomarse en cuenta la polémica que se está desarrollando en Europa, que apunta hacia la publicidad de los trabajos de las Comisiones, en especial en el caso de que éstas tomen acuerdos resolutorios.

Por su parte Fernando Santaolalla señala que: “En la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las Comisiones son a puerta cerrada, tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios –irrealizables a la luz pública- como de favorecer un estudio sosegado y técnico de los proyectos legislativos. Adicionalmente agrega que: “Sólo se exceptúan de esta regla general las sesiones de las Comisiones en que se aprueben directamente leyes y las informativas celebradas con autoridades y particulares...”⁶³

De las anteriores afirmaciones se desprende que las discusiones que se desarrollan al interior de las Comisiones son de vital importancia, pues en ellas es donde realmente se discuten técnicamente y a detalle los proyectos de la Cámara, (además de que es el lugar donde se toman los acuerdos más importantes), reservando para el Pleno los matices políticos y la resolución de los grandes desacuerdos.

Contrario a las anteriores posiciones, Daniel Basterra señala -con respecto a las reuniones no públicas de las Comisiones previstas por los reglamentos españoles- “que si la mayor parte del trabajo legislativo se efectúa en Comisiones, parece que el principio de la publicidad ha sido sensiblemente cercenado con lo que la legitimación democrática del legislativo, que se debe mantener tras las elecciones a través del entramado que supone el conocimiento por parte del electorado de la actividad de sus representantes, no sigue ofreciendo la plenitud de esa legitimidad continuada, que se predica para los representantes del pueblo.”⁶⁴ Como puede observarse, este autor considera necesaria la publicidad total de las sesiones de Comisiones, por lo que agrega que “No parece suficiente que la posibilidad de la asistencia de los medios de comunicación a dichas sesiones, cumpla plenamente con el requisito de publicidad.”

⁶³Santaolalla, Fernando. Op. cit., pág. 184.

⁶⁴Basterra Montserrat, Daniel. Op. cit., pág. 98.

VII. Comisiones con facultades Plenas

Las Comisiones son órganos de las Cámaras que han tenido dos características históricas: 1) que son órganos más reducidos que las Cámaras en cuyo seno se crean, y 2) que su función se agota en la preparación del trabajo final, que debe realizar el Pleno.⁶⁵ Esta última característica se ha ido modificando en diversos Parlamentos, ya que algunas constituciones modernas han aceptado la competencia legislativa plena de las Comisiones Parlamentarias; la primera, la constitución italiana de 1947, a la cual siguieron las de España, y en América Latina, la de Brasil y la de Argentina, en las que las Comisiones cuentan con estas facultades legislativas delegadas.

Con respecto a las facultades plenas otorgadas a las Comisiones italianas por la Constitución, Andrea Manzella señala que con la disposición Constitucional y las reformas al Reglamento en 1971, el resultado fue que en las Comisiones se puede aprobar todo, excepto posproyectos calificados por disposición constitucional como “reserva de la Asamblea” y aquellos en los cuales se manifieste la oposición preventiva al procedimiento en Comisiones por parte del gobierno o de una décima parte de los componentes de la Cámara de Diputados, y agrega que en el Senado la situación no es diferente, al contrario se da espacio para mayor acción en la sede legislativa porque no se admite la oposición preventiva.⁶⁶ Debe destacarse que no sólo es novedoso este sistema adicionado a la Constitución italiana, sino también el hecho de desarrollar en los reglamentos de las Cámaras, la determinación de las circunstancias en que se hará la delegación de esa competencia.

En el caso de los Estados Unidos de América, Woodrow Wilson señala, que prácticamente el Congreso, o en todo caso la Cámara de Representantes, delega en los Comités permanentes —Comisiones permanentes en nuestro sistema— no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas. James Q. Wilson señala que la característica organizativa más importante del Congreso, es el conjunto de Comités legislativos de la Cámara de Representantes y del Senado, ya que allí es donde realmente se hace el trabajo del Congreso, y que es en la presidencia de estos Comités y sus Subcomités donde se concentra la mayor parte del poder del mismo.⁶⁷ No obstante en el Congreso Norteamericano no están previstas la facultades

⁶⁵Paniagua, Juan Luis, Op. cit., pág. 119.

⁶⁶Manzella, Andrea, El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, pág. 81

⁶⁷Wilson, James, op. cit., pág. 256.

plenas, de facto éstas se ejercen, ya que las decisiones que se toman por los Comités son sistemáticamente confirmadas por el Pleno y sólo en ocasiones excepcionales son rechazadas.

En el caso de España, su Constitución, al igual que la italiana, establece la posibilidad de que ambas Cámaras deleguen en las denominadas constitucionalmente Comisiones legislativas permanentes, la aprobación de proyectos o proposiciones de ley excluyendo así al Pleno de las fases de debate y votación.⁶⁸ La razón de esta delegación legislativa, por parte de las Cámaras, se basa en el principio de la división del trabajo, la cual trae consigo mayor eficiencia en el funcionamiento de las mismas, descargando de trabajo al Pleno, reservándole sólo los asuntos considerados más importante por la propia Constitución (Artículo 75 numeral 2) o por lo grupos minoritarios.

Estas Comisiones se encargan de llevar a cabo el denominado procedimiento legislativo descentralizado, que se plasma en la autorización para que las Cámaras deleguen su competencia en las Comisiones Legislativas permanentes para la aprobación de proyectos y proposiciones, sin que sea necesario que pasen por el Pleno. En relación a esto, señala Juan Luis Paniagua, que “no se trata de un nuevo tipo de Comisiones, más bien de diferente competencia a la que, con carácter ordinario, se tiene”.⁶⁹

Como puede observarse, las facultades delegadas es un medio que en los países que ha sido aplicado, ha servido para eficientar el trabajo de sus Cámaras, descargándolas de asuntos de importancia menor. Este tipo de disposiciones podrían ser de gran utilidad en sistemas de Comisiones como el nuestro, en el que los Plenos de las Cámaras tienen encomendados para su resolución final un gran número de asuntos de diversos géneros, los cuales en otras etapas de la historia nacional estaban justificados,-los permisos para aceptar condecoraciones y las autorizaciones para salir del país al Presidente de la República- pero que actualmente han dejado de ser materias relevantes, que bien podrían ser resueltas por las Comisiones directamente. Lo anterior podría ser un buen avance, para que en un futuro se otorgaran a las Comisiones ordinarias facultades plenas para legislar.

⁶⁸Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., pág. 77

⁶⁹Paniagua Soto, Juan Luis, op. cit., pág. 131.

Conclusiones

Las Comisiones parlamentarias son órganos determinantes en el proceso legislativo y de control, así como en el ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las Cámaras. Estos órganos tienen por objeto eficientar la labor de los Parlamentos mediante el principio elemental de la organización social que es la división del trabajo, en grupos especializados y menos numerosos.

La definición de Comisión ajustada a la figura en nuestro país, la cual sería la siguiente: Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, previstos en el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

En algunos de los sistemas analizados se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis, al considerarse que si una propuesta pudo sortear el minucioso examen de una Comisión, debe ser un proyecto viable.

Si bien en nuestro sistema en los últimos treinta años se han realizado importantes reformas para modernizar las estructuras del Congreso, en el caso de las Comisiones, las diversas reformas sólo han impactado en su número, y en forma muy reducida han definido sus atribuciones, sin que ello haya modificado en forma determinante sus facultades, organización y procedimientos internos, estos últimos prácticamente inexistentes.

Con respecto a la clasificación de las Comisiones, éstas se pueden clasificar en forma general en permanentes y no permanentes; de las primeras se derivan las Comisiones generales, las Comisiones legislativas y las Comisiones no legislativas y las Comisiones mixtas, mientras que las Comisiones temporales o no permanentes son las que se crean con un objetivo determinado- el cual puede ser incluso legislativo- concluido el cual se disuelven.

Con respecto a la publicidad de las reuniones de las Comisiones, es conveniente señalar que si bien en ocasiones la privacidad de las reuniones facilita llegar a acuerdos, debe tomarse en cuenta que en el caso de nuestro sistema político, el hermetismo con el que se tratan los temas abordados en la reuniones entre funcionarios públicos de cualquier orden, ha sido objeto de fuertes señalamientos por parte de la opinión pública.

Debe considerarse la posibilidad de incorporar a la legislación parlamentaria, normas que hagan de la publicidad de las sesiones la regla, previendo que éstas puedan ser privadas en casos excepcionales, ya que resulta fundado el argumento de que muchos acuerdos se facilitan de esta forma, además de que en ocasiones en las reuniones de Comisiones se tratan asuntos calificados como reservados por la legislación en materia de acceso a la información pública.

Las facultades delegadas constituyen un medio en los países que han sido aplicadas, han servido para eficientar el trabajo de sus Cámaras, descargándolas de tareas legislativas de importancia menor. Este tipo de disposiciones podrían ser de gran utilidad en sistemas de Comisiones como el nuestro, en el que los Plenos de las Cámaras tienen encomendados para su resolución final un gran número de asuntos de diversos géneros, los cuales en otras etapas de la historia nacional estaban justificados, pero que actualmente han dejado de ser materias relevantes, que bien podrían ser resueltas por las Comisiones directamente.

Lo anterior podría ser un buen avance, para que en un futuro se otorgaran a las Comisiones ordinarias facultades plenas para legislar; sin embargo, antes de establecer la competencia delegada para las Comisiones, es necesario fortalecer su estructura y crear los procedimientos que permitan que éstas desarrollen sus trabajos en forma más eficiente, lo cual incluso constituiría un respaldo de la calidad de los trabajos y debates llevados a cabo por las Comisiones, que son la base para que los dictámenes sean aprobados sin mayor intervención por parte del Pleno de las Cámaras, como lo es en el caso de los Estados Unidos de América. Para llevar a cabo esto, se requiere desde luego modificar nuestra Constitución para facultar a las Cámaras del Congreso que deleguen la resolución de algunas de sus tareas a las Comisiones, regla que se puede desarrollar en la Ley Orgánica, que determinaría qué asuntos se delegarían y el procedimiento para resolverlos.

Bibliografía

AGUILÓ I LÚCIA, Lluís. Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Tirant lo Blach, Valencia. 2000.

AHUMADA MUÑOZ, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967.

BADIA, Juan Ferrando. *Regímenes políticos Actuales*, Tecnos, Madrid, 2001.

CAYETANO NÚÑEZ RIVERO, José María. "El régimen Político francés", en Regímenes Políticos actuales, Tecnos, Madrid, 2001.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. Un nuevo Reglamento para el Congreso. Revista. Quórum, num. 80. Cámara de Diputados, CEDIP, 2005.

----- El Fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado. Expediente Parlamentario, num. 5 Cámara de Diputados, CEDIP, 2006.

CONGRESSIONAL QUARTERLY Inc. *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*, Limusa, México, 1993.

DAVISON, ROGER H. "Subcommittee Government: New Challenges for Policy Making," Citado en *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*. Limusa, México, 1993.

JEFFERSON, Tomás. Manual del Derecho Parlamentario. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002

MANZELLA, Andrea, El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987

PANIAGUA SOTO, Juan Luis. "El sistema de Comisiones en el Parlamento Español" *Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 1986.

SANTAOLALLA, FERNANDO, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.

SHAW, Malcolm. *Parliamentary Comités: A Global Perspective*. Ed. Frank Cass. 1998. Pág. 243.

TOSI, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 1996.

VILLACORTA MANCEBO, Luis, *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes*. Secretaria de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 1989.

WILSON Q. James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999, pág. 256.

WILLSON, Woodrow. *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.

Documentos

Reglamento del Congreso de los Diputados. 10 de febrero de 1982, Boletín Oficial del Estado de 5 de marzo de 1982.

Reglamento del Senado Español. Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994 Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado, Serie I, núm. 119, de 9 de mayo de 1994.

Reglamento de la Cámara de Diputados de la República de Chile. Texto oficial que establece el funcionamiento general de la Corporación. Aprobado y enviado para su comunicación y publicación en el Diario Oficial el 1 de marzo de 1999.

Reglamento del Senado de la República de Chile. Fuente: Secretaría del Senado. Texto actualizado abril de 2006 en la Página Web www.senado.cl

Rules of the House of Representatives. One Hundred Eighth Congress. Prepared by: Jeff Trandahl. 7 de enero de 2003.

Los Instrumentos Jurídicos del Parlamentario en el Proceso Legislativo

*** Óscar Uribe Benítez**

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

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

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

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

Introducción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, expresamos nuestras conclusiones.

CAPÍTULO I

GARANTÍAS PARLAMENTARIAS.

A) La inviolabilidad y prohibición de ser reconvenido.

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

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

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

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

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

Por nuestra parte, advertimos que ciertamente la norma constitucional

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

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

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

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

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

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

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

*“Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y **compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes...**”*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) El fuero constitucional.

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

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

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

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

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

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

“El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal...”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La estructura de esta norma constitucional contiene los elementos siguientes:

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

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

3. El derecho de iniciar leyes o decretos.

El artículo 71 constitucional establece lo siguiente:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

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

III. A las Legislaturas de los Estados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. El derecho de discutir.

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

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

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

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

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

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

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

“C. El proyecto de ley o decreto en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

g) Derecho preferente de discutir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

minutos, a menos que lo permita la Cámara.

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

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

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

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

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

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

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

3. Derecho de excitativa al orden.

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

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

4. Derecho de reclamar quórum.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Derecho de rectificar hechos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14. Derecho de formular proposición suspensiva de la discusión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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