

# Expediente *parlamentario* 23

LOS AVANCES TECNOLÓGICOS APLICADOS AL  
FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS

LA FIGURA DE LA CONFERENCIA DE COMISIONES COMO  
MODALIDAD DEL TRABAJO LEGISLATIVO



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



Juan Carlos Cervantes Gómez  
Carlos Norberto Valero Flores

Julio de 2010

## **Expediente Parlamentario 23**

LOS AVANCES TECNOLÓGICOS APLICADOS AL  
FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS

LA FIGURA DE LA CONFERENCIA DE COMISIONES  
COMO MODALIDAD DEL TRABAJO LEGISLATIVO

Julio 2010

ISSN 1870727-0



Derechos Reservados:

© Enero de 2007

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.

## **Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Francisco Javier Ramírez Acuña

## **Junta de Coordinación Política**

### **Presidente:**

Dip. Francisco José Rojas Gutiérrez

### **Integrantes**

Dip. Josefina Eugenia Vázquez Mota

Dip. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes S. Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

### **Secretario General**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

### **Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Emilio Suárez Licona

### **Secretario de Servicios Administrativos y Financieros**

Ing. Ramón Zamanillo Pérez

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

Lic. César Becker Cuéllar

### **Coordinación y Revisión Editorial**

Rafael Velázquez Gallegos

### **Portada y Diseño Interior**

Humberto Ayala López



## **Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

### **Presidente**

Dip. Omar Fayad Meneses

### **Secretarios**

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Victor Manuel Castro Cosío

### **Integrantes**

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Nancy González Ulloa

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González



## **CONTENIDO**

<b>LOS AVANCES TECNOLÓGICOS APLICADOS AL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS</b> Juan Carlos Cervantes Gómez	9
Introducción	11
I. Poder Legislativo y tecnología	13
II. Función pública y tecnología	18
III. La tecnología en el futuro de la funciones del Parlamento	35
Conclusiones	43
Referencias	47
<b>LA FIGURA DE LA CONFERENCIA DE COMISIONES COMO MODALIDAD DEL TRABAJO LEGISLATIVO</b> Carlos Norberto Valero Flores	49
Introducción	I 51
I. Estructura Orgánica de las cámaras del congreso	53
II. El trabajo legislativo	61
III. La figura de la conferencia de comisiones como modalidad del trabajo legislativo	87
Conclusiones	107



**LOS AVANCES TECNOLÓGICOS APLICADOS AL  
FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS**  
**Juan Carlos Cervantes Gómez\***

---

\*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



*Sumario: Introducción, I. Poder Legislativo y tecnología, A. Los problemas de las asambleas representativas, B. ¿Qué es la tecnología?; II. Función pública y tecnología, A. Medios tecnológicos aplicados a las funciones del Poder Legislativo, a. función legislativa, b. función de control, c. Informática, d. Bases de datos, e. La Internet, f. La Televisión, III. La tecnología en el futuro de la funciones del parlamento, A. La función deliberativa, a. Las sesiones virtuales, b. Voto parlamentario a distancia.*

## **Introducción**

Con respecto a cuáles son los problemas actuales del Parlamento, Jordi Solé Tura señala que pueden centrarse en tres ejes, que son: el Parlamento como Poder Legislativo; como instancia de control y como factor fundamental de la legitimación democrática;<sup>1</sup> problemas en los que la tecnología puede ser un gran aliado para lograr la solución que se requiere acorde con los retos que actualmente enfrenta. Por nuestra parte agrupamos los problemas del parlamento en los derivados de la complejidad del órgano y los que se relacionan con el déficit de legitimidad de las decisiones que se toman.

Debemos tener presente que el Poder Legislativo surgió como un órgano elemental, cuyas funciones no obstante tener complicaciones de tipo político durante su ejercicio, no representaban mayores obstáculos funcionales, ya que las resoluciones dependían de un solo órgano, el Pleno; sin embargo, debido a fenómenos como la tecnificación de la legislación y el crecimiento de la estructura del Estado, las Cámaras pasaron a ser órganos de grandes dimensiones, subdivididas en un importante número de pequeños órganos.

Actualmente con respecto a la representación -que puede ser considerada la función esencial del Parlamento- se han generado importantes críticas, que señalan que los legisladores no atienden las opiniones de sus representados, lo que se debe a lo distante que se encuentran de éstos y a que muchas veces el ciudadano promedio no

---

<sup>1</sup> SOLE TURA, Jordí, intervención en la Mesa redonda sobre el tema el futuro de la institución parlamentaria, en GARRORENA MORALES, Ángel, (ed), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, p. 379.

cuentan con conocimientos mínimos del tema, mucho menos con una opinión fundamentada, por lo que los intereses que finalmente encuentran representación son los de grupo. Aunado a lo anterior, actualmente los legisladores tienen que representar a un número de ciudadanos cada vez más grande, lo que dificultaba la comunicación, además de que ha ido alejando cada vez más a los representantes de los representados, lo que impide que se tomen decisiones incluyentes características de un sistema democrático.

Actualmente las legislaturas se han dado a la tarea de abatir estos problemas, labor en la que la tecnología ha sido una herramienta de gran utilidad, ya que a través de ésta se ha logrado solucionar los problemas que se derivan del tratamiento de grandes cantidades de información provenientes de distintos centros de producción, tanto internos como extraparlamentarios, información que es procesada en forma sumamente ágil y que actualmente puede ser transmitida en forma casi instantánea a cualquier punto del planeta, con lo que se puede obtener información de gran calidad sin importar el lugar en donde ha sido generada, lo cual representa un importante apoyo en las labores de todos los órganos de las Cámaras.

En el caso de los problemas que tienen que ver con la legitimidad de las decisiones, éstos surgieron prácticamente con la creación de los órganos de representación modernos que fueron la respuesta para lograr la formación de la voluntad del Estado moderno, debido a la imposibilidad de que todos los miembros que componen pudieran participar directamente en la formación de las decisiones como se preveía en los ideales rousseauianos, lo que se agravó con la implantación del voto parlamentario no vinculante o el mandato no imperativo.

En lo que respecta al déficit de legitimidad de las decisiones de las Cámaras, actualmente las tecnologías de información y Comunicación (TIC) están lo suficientemente desarrolladas como para lograr una interacción entre representantes y representados, la cual podría incluso llegar a tener efectos vinculantes; no obstante, ante esta posibilidad, se han planteado objeciones como la falta de interés de los ciudadanos en los temas políticos; la carencia de información general sobre los temas en discusión, lo que es un obstáculo para lograr una opinión responsable, problemas que encuentra solución a través de la implementación de medios tecnológicos que mantenga informada a la población y que generen interés sobre los asuntos públicos; para el cumplimiento de estos objetivos, existen

mecanismos como la Internet y los canales parlamentarios de televisión, que están generando mejores contenidos, lo que les ha permitido ir ganando audiencia.

Es por lo anterior que nos hemos dado a la tarea de analizar en este trabajo los problemas que enfrentan los parlamentos modernos particularmente el mexicano, así como las soluciones tecnológicas que se han generado para atenderlos y las que en el futuro pueden presentarse.

## **I Poder Legislativo y tecnología**

### **A. Los problemas de las asambleas representativas**

En la actualidad los problemas que enfrentan las asambleas o cámaras que conforman el Poder Legislativo son diversos, ya que éstos dependen del entorno social y político de cada región, así como de sus diversas necesidades; sin embargo, en los parlamentos nacionales podemos identificar dos como fundamentales, el primero tiene que ver con su crecimiento y la complejidad cada vez mayor de las funciones que debe llevar a cabo; el segundo es el que se relaciona con la representación efectiva de los intereses de las mayorías, problemas que nos permitiremos analizar brevemente a continuación.

Las asambleas legislativas son órganos sumamente complejos, no obstante que el entorno es considerado frecuentemente como simple al darle la categoría de reducido y poco significativo, por lo que carece de interés, no sólo político sino incluso científico.

No obstante el considerar al Poder Legislativo como un órgano simple es un grave error; los parlamentos modernos son órganos cuya estructura la mayor parte de las veces está ampliamente desarrollada; actualmente cuentan con un importante número de órganos, de diversa naturaleza, tanto funcionales como de dirección, tales como las comisiones de todos tipos, los comités, ponencias y grupos de trabajo, independientemente de los órganos de dirección del proceso legislativo y de una importante estructura administrativa.

Como los señala Luis María Cazorla, el Parlamento ha pasado de ser un órgano simple que resolvía todos sus asuntos a través de Pleno a un órgano *policéntrico*, además de que la función de aprobar leyes -de la cual toman su nombre- ya no es la única que desarrollan, pues han cobrado importancia otras de muy variado carácter, como es la de control, lo que ha

traído importantes consecuencias a la institución parlamentaria.<sup>2</sup> El tamaño de las Cámaras, como lo complejo de sus labores, se han convertido en un serio problema de operación, ya que esto supone una gran cantidad de asuntos que hay que resolver, los cuales requieren como insumo no sólo una gran cantidad de información, sino también información de calidad. En la atención de este problema la tecnología juega un importante papel.

Por otra parte desde el inicio de siglo XX el Parlamento ha sido objeto de diversas críticas, entre las que resalta la formulada por Carl Schmitt, quien destaca la existencia de una *crisis del parlamentarismo*, la cual se basa en que *democracia y liberalismo, si bien pueden ir unidos durante algún tiempo, ...forman una unidad precaria*<sup>3</sup>, lo que explica, deriva en que *las grandes decisiones políticas y económicas, de las cuales depende el destino de las personas, ya no son (si es que alguna vez lo han sido) el resultado del equilibrio entre las distintas opiniones en un discurso público, ni el resultado de los debates parlamentarios*;<sup>4</sup> lo que atribuye al trabajo en comisiones, que son las sedes donde se toman las decisiones, las cuales son cada vez más cerradas, por lo que enajenan los fines del pleno con respecto a la publicidad del Parlamento, convirtiéndolo en una *mera fachada; lo que lo ha despojando de su propio fundamento espiritual*. El autor señala que las cada vez más pequeñas comisiones de partidos o coaliciones de partidos deciden a puerta cerrada, y lo que deciden los representantes de los intereses del gran capital, tal vez sea más importante para la vida cotidiana y el destino de millones de personas que las mismas decisiones políticas. Manuel Aragón señala que la visión de Schmitt consiste en que el Parlamento no es un órgano de representación de todos, sino su objeto es que, a través suyo, se imponga la clase dominante.<sup>5</sup>

Como puede observarse, esta crítica ataca severamente la legitimidad democrática de las decisiones que se toman en las asambleas parlamentarias, las cuales en la época eran sumamente cerradas para el público, lo que facilitaba que los representantes de los ciudadanos se limitaran a amparar intereses particulares.

---

<sup>2</sup> CAZORLA PRIETO, Luis María, Problemas de la organización y el funcionamiento de los parlamentos actuales, en GARRORENA MORALES, Ángel, (ed), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, pp. 340-342.

<sup>3</sup> SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1996, p. 21.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 64-65.

<sup>5</sup> ARAGON, Manuel, Estudio preliminar de la obra *Sobre el parlamentarismo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1996, p. XVIII.

Actualmente si bien los parlamentos han procurado publicitar sus decisiones y el proceso mediante el cual son formadas, el hecho es que aún falta mucho por hacer; en algunas latitudes, se estima actual la crítica que Schmitt hace al Parlamento, ya que se considera que éste sólo atiende a intereses de grupo y no procura informar a sus representados de su trabajo, ni se interesa por conocer el sentir de la población en general con respecto a los problemas que se discuten en su seno.

Si bien la representación ha sido desde la antigüedad un problema para la toma de decisiones, ya que los mecanismos de democracia directa revisten diversas limitantes el hecho es que la tecnología se ha convertido en un valioso instrumento para lograr solucionar este problema, ya que actualmente existen los medios tecnológicos para recabar directamente el sentido de la voluntad de los ciudadanos, sin necesidad de concentrarlos en un solo lugar, así mismo los avances en el procesamiento de datos nos permiten generar encuestas que reflejen certeramente la opinión del público. Hoy la informática permite procesar una gran cantidad de información, la cual resulta valiosa para la toma de decisiones relacionadas con las funciones del Poder Legislativo; asimismo, las tecnologías en materia de comunicación nos permiten, mantener informados a los representados acerca de los asuntos que se discuten y de sus resoluciones, de igual forma se puede llegar a influir en su opinión lo cual resulta de gran importancia, lo que puede influir en la toma o no de decisiones al interior del Parlamento.

Como vemos las críticas de Carl Schmitt resultan una tanto actuales; sin embargo, los avances tecnológicos pueden ser determinantes para paliar este atraso y dotar a las decisiones de Parlamento no sólo de legitimidad sino de eficacia, ya que si el Parlamento puede llegar a conocer acertadamente la opinión de la población en general, influir en ella y justificar sus decisiones; esto redundará en decisiones más justas y por tanto que satisfagan a la mayoría, pero además que resuelvan eficazmente los problemas que se le plantean.

Para explicar cómo los avances tecnológicos pueden contribuir a mejorar las funciones del Parlamento hay que diagnosticar en qué situación se encuentran estas funciones en, en el caso de la función de representación —que es una de las esenciales— se han vertido serias críticas, no obstante, autores como Manzella señalan que una característica esencial del Parlamento, que lo hace insustituible en todo sistema democrático, es que en su seno se encuentran representadas —o, si se quiere, presentes— una pluralidad de voluntades, crecientes e intereses que hacen posible no sólo

la confrontación y crítica mutua, *sino también la formulación de alternativas globales, si quiera sea en forma genérica y aproximada*.<sup>6</sup> Actualmente podemos señalar que la representación en el Parlamento es la representación de posiciones grupales a través de las fracciones parlamentarias y no de legisladores en lo individual.

## **B. ¿Qué es la tecnología?**

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española el vocablo tecnología tiene los siguientes significados *1. Conjunto de los conocimientos propios de un oficio mecánico o arte industrial, 2. Tratado de los términos técnicos. 3. Lenguaje propio de una ciencia o arte. 4. Conjunto de los instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto.*

Aunque existe una gran diversidad de tecnologías, es común utilizar el término en singular para referirse a una de ellas o al conjunto de todas. Es por lo que podemos considerarla como el conjunto de conocimientos que permiten construir instrumentos y máquinas para adaptar el medio y satisfacer las necesidades humanas.

El avance en esta materia, es determinante para el progreso social y económico; sin embargo, puede tener consecuencias negativas a largo plazo. Es así que teóricos como Alois Riklin señalan que la técnica moderna da ahora a los seres humanos la posibilidad de provocar insospechados efectos lejanos en el espacio y en el tiempo. El ser humano ha adquirido la capacidad de cambiar la naturaleza y al propio ser humano; aumento de poder que reclama una nueva ética.<sup>7</sup> Esta enorme capacidad de modificar el entorno, trae aparejadas importantes consecuencias sociales, mismas que son difíciles de prever y que reclaman una permanente capacitación para estar al día con los avances tecnológicos y poderlos emplear; por otra parte, esta acelerada evolución supone también la evolución de los principios éticos que rigen a la sociedad y de los sistemas políticos y normativos, los cuales se han ido rezagando cada vez más. Desde la antigüedad se ha tratado que los mecanismos políticos resuelvan los problemas de las

---

<sup>6</sup> MANZELLA, Andrea, *El Parlamento en el siglo XXI*, en PAU I VALL, Francesc (Coord.) *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos*, Madrid, 2002, p. 36.

<sup>7</sup> RIKLIN, Alois, *Ética Política. Un bosquejo desde el punto de vista de la civilización occidental*, en KÜNG, Hans, et, al, *Ciencia y ética mundial*, Trotta, Madrid, 2006, p. 121.

sociedades, muchos de los cuales se derivan de la aparición de nuevas tecnologías; estos mecanismos, a decir de Riklin, constituyen *auténticos inventos, ideados por personas, y de innovaciones probadas en la realidad política, que son por lo menos tan importantes como los inventos técnicos de la imprenta, la máquina de vapor o el ordenador*. Entre éstos cita la doma de poder, la limitación del poder, la división de poderes, la participación en el poder, el equilibrio del poder.<sup>8</sup> Es evidente que el avance de la tecnología y su aplicación a la vida diaria de las personas, genera nuevos problemas; sin embargo, a la par genera importantes soluciones a éstos y a los preexistentes; no obstante este avance demanda la evolución acelerada de los sistemas políticos y desde luego del aparato público, a fin de que el Estado en su conjunto esté en condiciones de hacer uso de las nuevas tecnologías como un instrumento que le permita llevar a cabo con mayor eficacia sus fines y no se convierta en un obstáculo para su operación. Los avances de la tecnología son determinantes para la función pública, ya que a través de éstos es posible realizarla con mayor eficacia; éste es el caso del Poder Legislativo que a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ha podido mejorar la realización de sus funciones.

Para considerar que un avance tecnológico es útil para el Poder Legislativo, es necesario, como en todas las materias, que resuelva los verdaderos problemas que este órgano del Estado afronta que son los ya mencionados derivados de la complejidad estructural y de la representación democrática; adicionalmente es necesaria la creación de mecanismos de control político que atemperen las consecuencias negativas que podrían traer su aplicación.

Señala Sartori que *cualquier innovación molesta porque cambia los órdenes constituidos*; sin embargo, se opone a una generalización, incluso cuando un progreso tecnológico no suscita temores importantes da lugar a previsiones sobre sus efectos, sobre las consecuencias que producirá.<sup>9</sup> En el caso de la tecnología de las comunicaciones, su previsión no fue la adecuada, ya que se preveía que mediante ésta la sociedad estaría mejor y más fehacientemente informa lo que no sucedió, ya que esta tecnología generó la creación de monopolios, los cuales decidieron qué noticias debían transmitirse.

---

<sup>8</sup> Ibidem p. 118.

<sup>9</sup> SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, 2ª edición, México, 2001, pp. 33- 35.

Los alcances de la televisión tampoco fueron previstos ni en el de la cibernética, la cual actualmente tiene un papel determinante en nuestras vidas; sobre esto, el autor comenta que hemos pasado a una edad *multimedia* en la cual, los medios de comunicación son numerosos y la televisión ha dejado de ser la reina de esta mutimedialidad, abriendo paso a la computadora que tiene la capacidad de unificar palabras sonidos e imágenes, las cuales pueden ser producidas, transmitidas y recibidas, lo que vino a revolucionar inesperadamente la capacidad para de comunicación.

Los anteriores ejemplos de la evolución tecnológica influyen directamente en las funciones del Parlamento, ya que debemos tomar en cuenta que éstas en esencia implican la atención de las necesidades y más ampliamente la voluntad de los individuos que conforman la sociedad, por lo que al desarrollar una forma de comunicación y consulta más directa de la voluntad de los representados, esto puede repercutir en la toma de decisiones mucho mas incluyentes y democráticas; no obstante, hace falta mucho por hacer, ya que si bien existen medios tecnológicos que nos permite una participación más directa de la gente, no existen normas que reglamenten los procesos para que esto se lleve a cabo en forma más adecuada; ese es el reto de los parlamentos modernos.

## **II. Función pública y tecnología**

La aplicación de medios tecnológicos a los problemas derivados de la función pública ha sido determinante para lograr eficacia en sus cometidos; en el caso del Poder Ejecutivo destaca como el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación; es determinante para difundir diversos contenidos relacionados con propuestas, programas posiciones políticas, con lo que logra posicionarse positivamente ante la opinión pública. Julio Téllez señala que en el caso de México, el e-gobierno (Gobierno electrónico) tiene como finalidad crear un espacio informático, de modo de que todos los sectores de la población puedan tener acceso a los datos que necesitan, permitiendo realizar trámites, consultas, pagos, presentar quejas etc.; el autor señala que el poner este tipo de servicios a disposición de los mexicanos para cubrir sus necesidades, *permite minimizar el tiempo de inversión en las oficinas gubernamentales*, considerando que el mismo

gobierno asume la responsabilidad de que los diversos servicios que ofrece son confiables.<sup>10</sup>

En lo que corresponde concretamente a la Administración Pública, se observan diversas aplicaciones de herramientas tecnológicas que permiten a las autoridades administrativas prestar mejores servicios a los administrados y mantener un contacto más eficiente con ellos y sus necesidades, lo que permite tener mejores diagnósticos de los problemas relacionados con los servicios públicos y así atenderlos oportunamente. Ejemplo de la aplicación de estas tecnologías lo encontramos en la página Web de las Secretarías de Estado a través del cual cada día se puede realizar un número mayor de trámites en línea, entre los que se encuentran solicitudes de servicios, realización de pago de derechos, así como la presentación de quejas y denuncias; mención especial merece la página de la Comisión de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Economía en la que se encuentra el catálogo electrónico de todos los trámites que se realizan en la Administración Pública Federal, con lo que se pone a disposición de los ciudadanos toda la información relacionada con los trámites que requiere realizar, muchos de ellos por medios electrónicos;<sup>11</sup> por otra parte, en materia de adquisiciones desde la década de los noventa existe el portal de *compranet* dependiente la Secretaría de la Función Pública, a través de cual se publicitan los requerimientos del Gobierno Federal en materia de adquisiciones y se llevan a cabo trámites de licitaciones y adjudicaciones en línea, lo que supone mejores condiciones de transparencia en los procesos además de que permite abatir costos y tiempos.<sup>12</sup> Otra área de la Administración donde la tecnología ha marcado un cambio radical es la recaudación, ya que hoy prácticamente todos los trámites relacionados con las contribuciones se realizan en línea a través de la oficina virtual del Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> TÉLLEZ, Julio, Temas selectos de Derecho de la Informática, en CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo (Coord.) *Temas de Derecho Informático*, Secretaria de Gobernación, México, 2006, p. 59.

<sup>11</sup> Los trámites que pueden llevarse a cabo en línea pueden ser consultados en la página Web de la COFEMER, <http://www.cofemer.gob.mx/BuscadorTramites/BuscadorGeneralHomoclave.asp>

<sup>12</sup> Página Web disponible en la dirección <http://www.compranet.gob.mx>

<sup>13</sup> A través de la Oficina Virtual del SAT se realizan una parte importante de los trámites relacionados con las contribuciones, lo cual permite efficientar los servicios a los contribuyentes, además de mantener un mejor control del cumplimiento de las obligaciones tributarias. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/e\\_sat/oficina\\_virtual/default.asp](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/e_sat/oficina_virtual/default.asp)

En el caso de la resolución de controversias, la aplicación de la tecnología tiene importantes antecedentes, este es el caso de las conciliaciones telefónicas previstas por la Ley de Protección al Consumidor de 1992, mediante las que se podía realizar una conciliación en la cual fungía como mediador un conciliador de la Procuraduría Federal del Consumidor a través de un enlace telefónico.<sup>14</sup> Desde entonces la resolución de controversias se podía resolver sin necesidad de contar con la presencia de las partes en la sede del conciliador, lo que desde luego tuvo un impacto sumamente positivo en lo que respecta a tiempo y recursos financieros invertidos en el proceso. Siguiendo con el proceso de innovación en el ámbito de la resolución de controversias, en materia de justicia administrativa recientemente se ha presentado la aplicación de instrumentos tecnológicos más destacada.

Con la modificación en julio de este año a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se aprobó la tramitación de procesos contenciosos en línea.<sup>15</sup> No obstante en términos de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio éstos iniciaran su operación en diciembre de 2010.

Los juicios en línea constituyen una enorme posibilidad de eficientar la impartición de justicia, es por ello que las Cámaras consideraron conveniente la incorporación de este tipo de procesos en el ámbito de la justicia administrativa Federal. La característica esencial de estos procesos es el uso de tecnologías de información y comunicación. Con la aplicación de estas tecnologías se pueden reducir en forma importante tiempos y costos. Entre las principales características de este proceso se encuentra el que toda la tramitación del juicio contencioso administrativo desde la demanda hasta la sentencia se realiza por medio de la Internet; es decir, no requiere de la presencia física de las partes. Este proceso es considerado un espejo del juicio tradicional, no obstante los beneficios del nuevo proceso, se otorga al particular el derecho de optar por la vía que considere conveniente para el trámite (tradicional o en línea). Con los avances tecnológicos que se aplican a este proceso es posible preservar la garantía

---

<sup>14</sup> Artículo 11 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992, p 38.

<sup>15</sup> El 15 de abril de 2009 Cámara de Diputados aprobó el dictamen por 313 votos a favor y cero en contra. El 28 de abril de 2009 la Cámara de Senadores aprobó el dictamen por 83 votos a favor y cero en contra. El 12 de junio de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

de audiencia y de seguridad jurídica; una de las grandes ventajas es que las partes podrán presentar todas sus promociones mediante el sistema de justicia en línea las 24 horas del día dentro de los plazos procesales previstos por la Ley; asimismo se podrá consultar los 365 días del año a través de la página Web del Tribunal el estado de su expediente.

En lo que corresponde al ámbito del Poder Judicial, la aplicación de los recursos tecnológicos en materia de comunicaciones e información ha sido determinante en el mejoramiento de los servicios de administración de justicia. Con la aplicación de la tecnología de la información ha sido posible crear enormes bases de datos sobre jurisprudencia, tanto ordinaria como constitucional; así mismo, se cuenta con una enorme gama de información sobre la formación de los precedentes judiciales, que se encuentran en la Intranet del Poder Judicial lo que permite a sus miembros contar con un importante apoyo en materia documental para la tramitación de los procesos jurisdiccionales; así mismo existe a disposición del público una gran cantidad de información en línea vía la página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>16</sup>

El Poder Judicial se ha dado a la tarea de difundir esta información mediante su inclusión y distribución en discos compactos y algunos otros nuevos formatos, con lo que cada vez se vuelve más accesible. Asimismo la Suprema Corte se dio a la tarea de lograr una mayor difusión de sus trabajos por lo que consideró conveniente la creación del llamado Canal Judicial, el cual se transmite a través de los sistemas de televisión restringida desde el 29 de mayo del 2006,<sup>17</sup> y por la Internet, con lo que se ha logrado abrir estos procesos de decisión que tradicionalmente eran considerados sumamente inaccesibles.<sup>18</sup>

Como puede observarse, la tecnología está redimensionando a pasos acelerados la función pública, ya que como hemos ejemplificado los sistemas informáticos pueden coadyuvar determinantemente en el mejoramiento de la reptación de servicios pero también en la comunicación entre autoridad y ciudadano lo que permite atender de mejor manera las necesidades ciudadanas, y mantenerlo informado sobre la labor que lleva a cabo el órgano público, lo que redundará en una mejor imagen ante la

---

<sup>16</sup> Página de la Corte disponible en <http://www.scjn.gob.mx/Paginas/PaginaPrincipal2008.aspx>. página del Consejo de la Judicatura disponible en [www.cjf.gob.mx](http://www.cjf.gob.mx).

<sup>17</sup> Inicia transmisiones Canal Judicial, Notimex, periódico *El Universal* 29 de mayo de 2006.

<sup>18</sup> [http://www.scjn.gob.mx/MediosPub/CanalJudicial/Paginas/canal\\_judicial.aspx](http://www.scjn.gob.mx/MediosPub/CanalJudicial/Paginas/canal_judicial.aspx)

opinión pública que tiende a legitimar a los funcionarios que realizan el trabajo que se informa.

### **A. Medios tecnológicos aplicados a las funciones del Poder Legislativo**

De acuerdo con Francesc Pau I Vall, la doctrina se plantea si debe tenderse al fortalecimiento del Parlamento, o si, por el contrario, la forma en que el Parlamento ejerce sus funciones es la adecuada al actual sistema institucional, cuestionamiento al que responde que los parlamentos deben potenciarse con el objetivo de que controlen al Poder Ejecutivo. En este sentido deben determinarse las funciones que debe ejercer un Parlamento contemporáneo y el contenido de cada función, se pueden llevar a cabo las funciones tradicionales, pero es necesario reformar su ejercicio, tanto en su contenido como en los medios a través de los que se ejercen.<sup>19</sup> Como se ha comentado, existe un debate con respecto a la crisis del Parlamento, el cual evidencia las limitaciones que le impiden cumplir con sus funciones, lo cual debe ser corregido a fin de dotar a los cuerpos representativos de instrumentos para cumplir con su objeto esencial que es representar a los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas más importantes, para lo cual es necesario redimensionar las funciones, así como los medios para llevarlas a cabo; para cumplir con este cometido, la tecnología puede ser un gran aliado o bien un obstáculo al provocar distorsiones en la esencia democrática de los trabajos del Legislativo.

Como ya hemos comentado, la tecnología ha sido de gran importancia para el mejoramiento de la función pública en general, y específicamente en el caso del Poder Legislativo ha sido fundamental. Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han venido a revolucionar el trabajo parlamentario con lo que se ha podido atender la problemática derivada del tamaño y complejidad de los parlamentos, así como la que se deriva de la crisis de legitimidad. Con la aplicación de estas tecnologías el Parlamento se ha erigido en una institución moderna a la que se denomina *e-Parlamento*, el cual es definido como una institución legislativa capaz de ser transparente, accesible y responsable gracias a las TIC, lo que permite a todo tipo de personas participar más en la vida pública, al permitírseles un mayor acceso a los documentos y actividades

---

<sup>19</sup> PAU VALL, Francesc, Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación, en PAU VALL, Francesc, (coord.), *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, 1995, Madrid, pp. 38-39.

del Poder Legislativo;<sup>20</sup> es así que los parlamentos pueden constituirse en organizaciones en las que las partes interesadas utilizan la tecnología para promover con más eficacia sus principales funciones con lo que se fomenta el desarrollo de una sociedad de la información equitativa e incluyente.

Como hemos señalado, los medios tecnológicos apoyan a la realización de todos los procesos parlamentarios, por lo que a modo de ejemplo analizaremos su impacto en las funciones que podemos considerar las más importantes que lleva a cabo el Congreso, legislar y controlar.

### **a. función legislativa**

La función legislativa es la que caracteriza al Parlamento; tan es así, que de ahí toma su nombre de Poder Legislativo, su importancia es evidente así lo comenta Bagehot; sin embargo, el autor inglés advierte que *no es en verdad tan grande como la función que abraza el gobierno general, ó bien todavía, la de la función que hace del Parlamento un foco de educación política para el país.*<sup>21</sup> No obstante la polémica que pueda darse entorno a la importancia de esta función, el hecho es que en sistemas como el nuestro sigue siendo la primigenia.

Ahora bien el hecho es que no sólo hay modificaciones con respecto al lugar que ocupa la función de crear legislación, sino que ha cambiado la forma en que ésta se lleva a cabo, lo que se debe entre otras causa a su tecnificación; actualmente las materias sobre las que las Cámaras deben resolver son mucho más complejos, ya que entre éstos se presentan materias como la genómica, la energía nuclear, y en general la regulación derivada de todo avance tecnológico, lo que deja en evidencia que los proyectos de leyes que deben aprobarse actualmente requieren de más y mejor información para su análisis; en esto la tecnología de la información constituye una herramienta valiosa; no sólo para lograr acceder a temas tan complejos, sino también para lograr implantar un mecanismo de información bidireccional entre el Poder Legislativo y la opinión pública, ya que ante temas tan complejos los legisladores deben procurar informar a los ciudadanos sobre los alcances de las propuestas y así mismo establecer

---

<sup>20</sup> Conferencia mundial sobre el e-parlamento 2008, celebrada el 25y 26 de noviembre del 2008 en el Parlamento Europeo, con sede en Bruselas Bélgica. Documento de referencia, Naciones Unidas, p. 2.

<sup>21</sup> BAGEHOT, Walter, *La constitución inglesa*, POSADA, Adolfo (traductor) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 118.

mecanismo para poder recabar las posiciones de la sociedad en su conjunto. Manzella señala que para ejercitar sus funciones, el Parlamento necesita un grueso bagaje de información, la cual se generará en la base popular; sin embargo, agrega que el pueblo *sabe sólo un poco de lo que ya sucedió y la construcción del futuro requiere de afirmaciones, confrontaciones y añadidos de la demanda social*. De esto surge la necesidad de que *conjuntamente con la información “natural” que llega al Parlamento de la relación orgánica con el pueblo, exista una información “ulterior”,* la cual debe ser independiente.<sup>22</sup> Las Cámaras deben tener la capacidad de crear canales de información lo más directos posible con los destinatarios de las normas y desde luego con los grupos de interés, cometido en el que las tecnologías de la información pueden ser de gran utilidad.

La función legislativa ante el déficit de legitimación que se ha mencionado, requiere de una mayor participación de los ciudadanos para su desarrollo, la Ley como producto democrático supone una decisión justa en la que todos debemos participar, en caso de las asambleas a través de la representación; sin embargo, como ya se ha señalado, esta representación pasó a ser una representación colectiva de grupos por lo que los intereses individuales quedaron relegados.

En la publicidad del proceso de formación de leyes, la tecnología juega un papel importante; sin embargo, previamente a la difusión de este proceso es necesario resolver el problema denunciado por López Guerra consistente en los reproches que se formulan a la publicidad de la labor parlamentaria que se desvirtúa cuando el proceso legislativo se convierte en incomprensible para el ciudadano, al plantearse la discusión parlamentaria en términos técnicos o al centrarse en cuestiones de detalle que escapan a la comprensión del no iniciado.<sup>23</sup> En la solución de esta problemática, las tecnologías de la información pueden contribuir en forma importante, mediante la difusión eficaz de información procesada en forma que sea accesible al público en general con lo que no sólo se estaría cumpliendo con su difusión sino que también se estaría familiarizando a la población con los temas complejos.

---

<sup>22</sup> MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, pp. 123-124.

<sup>23</sup> LÓPEZ GUERA, Luis, Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro, en PAU I VALL, Francesc, (Coord.) *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 39.

Por otra parte, las facilidades que a la participación de los ciudadanos aporta la tecnología pueden influir tanto en el procedimiento legislativo como sobre la iniciativa popular, que constituye la única forma de participación ciudadana en el proceso de formación de leyes. Los avances tecnológicos pueden aprovecharse para publicitar este tipo de iniciativas desde los anteproyectos y proposiciones y así mismo se establecen medios para que los interesados puedan hacer llegar sus opiniones a los legisladores y a los generadores de la iniciativa. En opinión de José Tudela la iniciativa popular es la faceta de la función legislativa que más puede ser afectada por el desarrollo de las nuevas tecnologías, ya que con la utilización de la Internet para la sustanciación de las fases previas de la tramitación de una iniciativa popular, con este medio la recolección de firmas se facilita enormemente además de que por este medio se puede publicitar eficientemente la iniciativa lo que permite eliminar obstáculos materiales y psicológicos.<sup>24</sup>

Debemos tomar en cuenta que debido a la tecnificación de las normas y la cada vez más marcada especialización en la función legislativa actualmente el Poder Ejecutivo tiene una gran participación, que se refleja en los porcentajes de aprobación, ya que si bien los principales iniciadores son los legisladores, es un hecho que las iniciativas del Presidente gozan de un mayor porcentaje de aprobación además de que éstas afectan a la legislación más importante. Si bien el papel del Poder Legislativo es de revisor de proyectos y no de generador de éstos, el hecho es que esta revisión debe ser previa a la aprobación de la Ley pero también posterior, a fin de garantizar su cumplimiento en los términos y con los alcances autorizados por las Cámaras.

Como se observa, los avances tecnológicos son de gran utilidad en la función legislativa, ya que en la etapa de generación de proyectos de dictamen se requieren de información de calidad en importantes cantidades, para lo que los sistemas informáticos son un enorme apoyo que permite consultar información procedente de otras naciones en cuestión de minutos, acceder a poderosas bases de datos de contenido jurídico, y procesar resultados de encuestas sobre proyectos de Ley. No obstante estos avances, las Cámaras deben desarrollar mejores instrumentos de evaluación de la aplicación de la leyes, para el cumplimiento de este objetivo los

---

<sup>24</sup> TUDELA ARANA, José, Parlamento y nuevas tecnologías, en PAU I VALL, Francesc, (Coord.) *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 127-129.

medios tecnológicos pueden ser fundamentales, ya que a través de éstos se puede monitorear una gran cantidad de información. Se requiere el diseño de sistema que permita un importante flujo de información entre el Legislativo y el Ejecutivo, las Cámaras debieran tener acceso a la mayoría de las bases de datos del Ejecutivo a fin de hacer su propias evaluaciones con respecto a la aplicación y utilidad de la legislación.

## **b. función de control**

El control del Parlamento es definido como aquella *función indeclinable del parlamentarismo democrático que, al utilizar un criterio de oportunidad política, produce una valoración subjetiva condicionante de la actuación del gobierno*,<sup>25</sup> éste puede ser previo, simultáneo o posterior y en las tres fases se requiere de un análisis efectivo de las grandes cantidades de información pero también de la difusión de sus resultados, el que esta función sea ejercida democráticamente -es decir en forma transparente y proporcional por todos los grupos parlamentarios, en especial por los de oposición y las minorías, tomado en cuenta a la opinión publica a quien finalmente va dirigido- es determinante para considerar a un régimen democrático; lo cual reviste al igual que en la función legislativa algunas complicaciones como la tecnificación del objeto a controlar, ya que éstos se han convertido en órganos sumamente complejos; baste señalar el tamaño de la Administración Pública, la cual cuenta con un enorme número de órganos que desempeñan funciones sumamente especializadas, lo que debe ser objeto de control. En el procesamiento del enorme cúmulo de información que procede de los sujetos controlados, la tecnología se presenta como una importante herramienta que permite a los órganos controladores procesar grandes cantidades de información, así como obtener información relacionada con el sujeto controlado procedente de otros emisores, con lo que se contribuye a abatir este problema.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que los cambios sociales y técnicos tienen efectos en el Poder Legislativo en lo que respecta a su función como caja de resonancia. Como lo señalaba ya en la década pasada Jordi Solé, *ya no es posible pensar el Parlamento de la misma manera, hoy que hace cincuenta años cuando los medios de comunicación eran tan*

---

<sup>25</sup> ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 198.

*diferentes de los actuales.*<sup>26</sup> El avance de los medios de comunicación ha sido considerable y ha relegado a las cámaras de su función de información y crítica política de la actuación de los otros órganos del Estado, lo que afecta gravemente a la función del control, ya que en ésta la difusión masiva de los análisis, las críticas tendentes a ejercer esta función es clave para lograr eficacia.

Es necesario destacar que la función de control representa, una función de información, *ya que es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Parlamento, o, para ser más exactos, de la minoría en la oposición.*<sup>27</sup> Es evidente la estrecha relación entre control y difusión de la información tendente a controlar, pero es aún más evidente la relación entre la difusión de la información y la tecnología; para que la información pueda ser difundida con efectividad; es decir, al mayor número posible de sujetos relacionados con esa información, se requiere de modernos sistemas de telecomunicaciones, los cuales sin embargo, en gran número están controlados por particulares, es aquí donde se requiere la aplicación eficaz y el desarrollo de nuevas tecnologías para garantizar que los mensajes del Poder Legislativo sean conocidos por un importante número de personas, lo cual, derivará en controles electorales, no solo con respecto al Ejecutivo sino también con respecto al propio Legislativo, así como en los distintos órdenes de gobierno.

De acuerdo con Joaquín García Morrillo la transmisión televisiva de algunas sesiones de control parlamentario tendría, a nuestro entender, un efecto positivo como el exigir a los legisladores y funcionarios que intervienen en éstas *la aplicación de criterios de mayor selectividad y rigor a la hora de ejercitar la función de control y de responder a la misma.*<sup>28</sup> Una transmisión en señal abierta de los trabajos para ejercitar la función de control supone contenidos relevantes y no preguntas y respuestas de poca importancia para la opinión pública; como se observa, si bien la señala

---

<sup>26</sup> SOLÉ, Jordi, El Parlamento como instancia de control en GARRORENA MORALES, Ángel, (ed), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, p. 381.

<sup>27</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis, La función de control de los parlamentos actuales, en GARRORENA MORALES, Ángel, (ed), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, p. 246.

<sup>28</sup> GARCÍA MORRILLO, Joaquín, Algunos aspectos del control parlamentario, en GARRORENA MORALES, Ángel, (ed), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, p. 252.

abierta restringe los tiempos; esto obliga al emisor que en este caso es el Congreso, a mejorar sus contenidos a fin de dotar de eficacia al control parlamentario.

Como se observa, lo que otorga al control eficacia es la difusión, ya que mientras más se difunda, mayor efecto tendrá en la opinión pública; por esto, el Parlamento requiere de tecnología que le permita acceder a los ciudadanos, sin necesidad de invertir grandes recursos.

### **c. Informática**

Las funciones del Parlamento decimonónico se desarrollaban mediante el debate público y decisorio. La actividad más importante y que por tanto consumía más tiempo era la de debatir en público a fin de preparar la decisión.

No obstante como lo comenta Luis Cazorla, hoy en día el *parlamentarismo verbal ha dejado su lugar, en buena medida, a lo que podemos llamar parlamentarismo documental*. El soporte primordial del trabajo en las cámaras no es ya en el presente la palabra; hoy por hoy, el soporte primordial del trabajo parlamentario es el documento.<sup>29</sup> Lo anterior se debe entre otras causas, a la tecnificación de los parlamentos y sus actividades, la complejidad de la sociedad.

Como puede observarse en las asambleas que basaban su función en la palabra, existía un predominio del principio de oralidad; actualmente el principio de la escritura comienza a rivalizar con el primero. Es evidente como las actuaciones del Poder legislativo se llevan a cabo a través de instrumentos de carácter escrito. Lo anterior, aunado al fenómeno del policentrismo, ocasiona la producción de un enorme número de documentos y su consecuente tramitación por las estructuras parlamentarias.

Junto con el documento escrito, ha proliferado la documentación parlamentaria; es decir, una serie de instrumentos cognoscitivos imprescindibles para los órganos parlamentarios, en virtud de la complejidad de la acción de los poderes públicos. *Los cambios en los métodos de trabajo en el foro parlamentario, han redundado en una complicación de los problemas de organización y funcionamiento de los parlamentos contemporáneos*, en virtud de que se debe tramitar una enorme masa de papeles; y por otro lado, hay que suministrar

---

<sup>29</sup> CAZORLA, Luis Maria, op. cit., p 343.

documentación precisa para poder formar criterios en los complicados asuntos que hoy se someten a juicio de las Cámaras.<sup>30</sup> Lo anterior requiere la aplicación de los métodos de trabajo más actuales para el tratamiento de la documentación masificada los cuales se apoyan en la informática.

Héctor Fix Fierro señala que el impulso efectivo al desarrollo de la informática jurídica provino de la necesidad muy real de tratar y manejar, de manera más eficiente, los volúmenes crecientes de la documentación jurídica, lo que originó en los sesenta a los primeros bancos de información jurídica. Así mismo se advirtió la posibilidad y la conveniencia de automatizar la gestión y el control de procedimientos complejos y reiterados, como lo son el judicial o el parlamentario.<sup>31</sup>

En el caso del Poder Legislativo en la actualidad la informática es una herramienta fundamental en todos los procesos parlamentarios, y así lo ha sido desde 1969 en que la primera aplicación experimental de la informática parlamentaria, tuvo lugar en la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, donde se utilizaron por primera vez computadoras para ayudar en las tareas bibliotecarias de control, circulación y búsquedas en el catálogo bibliográfico. En el caso de nuestro país, la aplicación de la informática a los procesos documentales del Poder Legislativo se remonta a la creación del Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN) en la LIII Legislatura, mediante acuerdo del 26 diciembre de 1985, el cual fue inaugurado el 7 de octubre de 1986. En la Cámara de Diputados, el Sistema de Información Legislativa (SIL) se inauguró oficialmente el 4 de mayo de 1987, resultado de la reestructuración del INFOCADI y un proceso de investigación jurídica de mediados de 1986 a abril de 1987 por órdenes de la Gran Comisión de la LIII Legislatura.<sup>32</sup>

Como puede apreciarse, desde hace más de cuatro décadas la actividad de los parlamentos ha estado influenciada por el uso cada vez más generalizado de la informática.

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 344-345.

<sup>31</sup> FIX FIERRO, Héctor, et. al, Tendencias y perspectivas de la informática jurídica, en SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis (comp.), *Tendencias actuales del Derecho*, 2ª edición, UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 219.

<sup>32</sup> ROSALES SALINAS, Fabiola Elena, La informática parlamentaria y la protección de los derechos humanos de Cuarta generación, en *Congreso virtual interinstitucional. Los grandes problemas nacionales*, Dirección General del CEDIA, de la Cámara de Diputados y Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León. México, agosto del 2008, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-09-08.pdf>

La informática en el Poder Legislativo puede aplicarse a la actividad parlamentaria en sí misma considerada o bien al apoyo logístico al aparato administrativo; ésta *no sólo va a ser un valioso instrumento de trabajo que aligere pesadas tareas o facilite extraordinariamente el acceso a la documentación e información, sino que va servir para suplir las carencias tradicionales del Diputado individual*, además permitirle trabajar en su distrito o circunscripción como si estuviera en el Parlamento y viceversa.<sup>33</sup> Las carencias de los legisladores han sido atendidas a través de las tecnologías de la información aprovechando el hecho de que prácticamente todos los legisladores actualmente tienen acceso a los sistemas de cómputo lo que les permite además de procesar de enormes y complejos textos, el acceso a numerosas y muy poderosas bases de datos creadas en la sede de su Cámaras o en otras a través de la Internet.

El intercambio de bases de datos en forma sumamente abierta, no sólo con otros congresos locales, sino también con congresos de otros países, puede marcar la diferencia en relación con la eficacia de los trabajos parlamentarios; sin embargo, debe mantenerse un límite al intercambio de información, especialmente la considerada reservada. Por otra parte, es necesario que los parlamentos -órganos vitales para que el Estado pueda cumplir con sus fines- no deben depender de una sola persona o corporación en materia de servicios informáticos, ya que esto significa poner una función estratégica de las Cámaras en manos de una sola empresa que generalmente ni siquiera es nacional.

A decir de José Tudela, si bien en los parlamentos la informática se introdujo para dar respuesta a problemas sectoriales, hoy la mayoría de la Cámaras han diseñado un sistema global.<sup>34</sup> Este proceso de integración se ha enfrentado a problemas relacionados con las funciones y naturaleza del Poder Legislativo, que hacen necesaria la creación de software especializado que permita la interconexión con otros parlamentos nacionales o internacionales preservando la autonomía parlamentaria. Lo anterior requiere además de la uniformidad de los procesos de creación de documentos mediante estándares abiertos, que son importantes para un parlamento, debido al papel fundamental que desempeñan en el apoyo de su trabajo más crítico. Los estándares abiertos permiten intercambio oportuno y eficiente de documentos entre los parlamentos y otras instituciones; la capacidad mejorada ayuda a la búsqueda, permite formas

---

<sup>33</sup> TUDELA ARANDA, José, *op. cit.*, (Parlamento y nuevas tecnologías) p. 115.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 115.

múltiples de difusión, produce eficacia interna en la preparación de los documentos, y asegura la preservación de largo plazo de documentos en formatos digitales.<sup>35</sup>

Con la implementación de la informática en los parlamentos, se han dado importantes avances; sin embargo, esto sólo constituye el principio de un cambio en la forma de trabajo de las cámaras legislativas.

#### **d. Bases de datos**

Las bases o bancos de datos no son un invento de la era informática, los ficheros manuales son bancos de datos que se inventaron mucho antes que las computadoras; es porque puede prescindirse del concepto informático y seguirán existiendo los bancos de datos.<sup>36</sup> No obstante, la automatización de éstos constituye un cambio radical que impacta en forma determinante en dos aspectos, el tamaño del espacio físico que se requiere para almacenar la información, así como un acceso más eficiente a esta información.

En las Cámaras las bases de datos se encuentran desde la creación del Parlamento moderno, en donde siempre se ha requerido de información para argumentar en el proceso deliberativo, así da cuenta Hamilton quien señala que: *por especial ó raro que sea un tema, leyendo catálogos podréis hallar siempre un libro que os dé materiales para el estudio de esa cuestión.*<sup>37</sup> Como se desprende del anterior comentario, la información es inherente al trabajo parlamentario y su manejo eficaz es indispensable, es por lo que no sólo se crearon importantes bibliotecas para atender las necesidades de los legisladores, sino también se crearon importantes archivos mediante los que se pueden conocer todos los documentos que sirven de soporte del proceso parlamentario, especialmente del legislativo.

En este aspecto, la informática ha sido de gran importancia pues nos permite manejar la gran cantidad de información documental que se produce en las cámaras, facilitando el acceso a ésta y desde luego reduciendo costos con respecto al tamaño de los soportes físicos en las que debe almacenarse y su manejo. Actualmente las Cámaras de nuestro

---

<sup>35</sup> *Report World e-Parliament Conference 2008*, 25-26 de noviembre de 2008. Parlamento Europeo, Bruselas, Naciones Unidas, 2009. p 36.

<sup>36</sup> PIERINI, Alicia, *Hábeas Data. Derecho a la intimidad*, 2ª ed., Editorial Universitaria, Buenos Aires, 2002, p. 113.

<sup>37</sup> HAMILTON, Gerard, *Lógica parlamentaria*, Fontamara, México, 1991, p. 65.

Congreso cuentan con importantes estructuras especializadas en el manejo de información, las cuales siguen generando y manteniendo actualizadas las enormes bases de datos que se derivan de la tramitación de los distintos procesos parlamentarios, a lo que se ha adicionado la función de hacerlas públicas, lo que representa una enorme empresa.

#### **e. La Internet**

Hoy en día en materia de manejo y transmisión de información aunado a la creación de enormes bases de datos automatizadas en los parlamentos, está la posibilidad de transmitir sus contenidos en forma prácticamente instantánea; sobre el particular, Alicia Pierini señala que si se adiciona el uso de la información a los modernos medios de telecomunicación, se llega al concepto de telemática, la cual hace irrelevante la ubicación física de la información, ya que como lo señala, ahora no interesa si los datos se encuentran en la biblioteca del Congreso de los Estados Unidos o en un archivo del Parlamento Británico; el acceso es igualmente posible y rápido con los poderosos medios telemáticos.<sup>38</sup> Entre los medios de transmisión de información, destaca la Internet, la que como ya hemos comentado, ha sido aprovechada para prestar diversos servicios públicos y lograr una mejor comunicación con la sociedad. Las Cámaras legislativas no son la excepción en el uso de esta tecnología la que ha sido de gran utilidad.

Los sitios Web desempeñan una importante función en la promoción de los objetivos fundamentales de representación, rendición de cuentas, transparencia; a través de éstos, es posible acceder a la vida diaria de los parlamentos por lo que se han convertido en un importante recurso para apoyar la labor de los dirigentes funcionarios, comisiones y miembros de los órganos legislativos.<sup>39</sup>

Las páginas Web constituyen el medio para que los ciudadanos puedan obtener información interna y acerca del trabajo que desarrollan las Cámaras, particularmente del análisis del trabajo de los órganos del Estado que llevan a cabo. Sobre esto señala José Tudela, que la Internet convierte al Parlamento en un agente activo en relación con la información; con este

---

<sup>38</sup> PIERINI, Alicia, *op. cit.*, p 118.

<sup>39</sup> *Conferencia mundial sobre el e-parlamento 2008*, celebrada el 25 y 26 de noviembre del 2008 en el Parlamento Europeo, con sede en Bruselas Bélgica. Documento de referencia, Naciones Unidas, p, 7.

medio, el Parlamento puede poner a disposición de la sociedad cantidades notables de información.<sup>40</sup>

Por otra parte, debemos señalar que los sitios Web también pueden fungir como receptores de información; es así, que los legisladores pueden mantener contacto con sus electores y comunicarse con la sociedad civil en general, posibilidad que no ha sido completamente aprovechada, la cual contribuiría a solucionar el problema de la crisis de la representación, ya que mediante este mecanismo, los legisladores contarían con información precisa acerca de las propuestas, dudas y posiciones que tienen los grupos interesados en los temas sobre lo que las cámaras deben decidir.

En la actualidad las páginas Web son importantes instrumentos para el trabajo legislativo, ya que a través de éstas los legisladores, funcionarios y personal de apoyo al trabajo legislativo, pueden obtener en forma oportuna y sencilla, información tan importante como el orden del día de una sesión, así como versiones etenográficas de las sesiones con lo que se puede tener el registro de los pormenores de los debates y demás asuntos abordados en las sesiones. Son a menudo el más rápido y confiable método para obtener copias de los anteproyectos de ley, recibir las agendas, obtener resúmenes de las actividades de las comisiones y el texto de los documentos que se generan en las comisiones y conocer qué han dicho y cómo han votado otros miembros de éstas.<sup>41</sup>

Las páginas Web parlamentarias se han convertido en herramientas integrales y a menudo indispensables que mejoran la eficacia de todo el órgano legislativo, y en un elemento importante de una estrategia más amplia para informar y comunicarse con los ciudadanos y la sociedad civil.<sup>42</sup>

La Internet se ha convertido en un instrumento indispensable en el funcionamiento de los parlamentos; sin embargo, aún es necesario aprovechar su potencial como medio bidireccional de comunicación, con lo que se podría informar en forma afectiva a los ciudadanos en forma general sobre los temas que se debaten, las diferentes posturas y las soluciones que se proponen, con lo que se podría obtener en respuesta la opinión ciudadana que se ha formado sobre el tema, lo que contribuiría con la toma de decisiones.

---

<sup>40</sup> TUDELA ARANDA, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Serie monografías, núm. 77, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, p. 177.

<sup>41</sup> *Report World e-Parliament Conference 2008, op. cit.*, p.63.

<sup>42</sup> *Conferencia mundial sobre el e-parlamento 2008, op. cit.*, p, 7.

## **f. La Televisión**

Los canales de televisión parlamentaria son uno de los mejores ejemplos de la aplicación de la tecnología a las funciones del Poder Legislativo, ya que es a través de éstos que el Parlamento puede cumplir con uno de sus cometidos que es informar a la sociedad de su labor, lo que implica analizar la de los otros órganos del Estado frente a la sociedad, así como publicitar efectivamente los procesos de toma de decisiones. Con la televisión el Parlamento no sólo busca y trata la información ya que con ésta puede poner a disposición de la sociedad cantidades notables de información valiosa y sensible.

Con la creación de los canales parlamentarios de televisión se busca difundir contenidos propios a fin de no depender de los canales de televisión concesionados, cuyos operadores limitan el flujo de información y destina a la difusión de las labores del Parlamento un tiempo sumamente limitado, lo que deriva en la selección y descarte de lo que el emisor considere más relevante, lo que desde luego implica la aplicación de criterios no exentos de cargas ideológicas.

Con la creación de este tipo de canales, los legisladores tienen a su alcance un medio para difundir en forma directa sus contenidos en condiciones mucho más plurales y democráticas, lo que dependerá desde luego de una decisión colegiada que supone la aplicación de la regla de la mayoría, sin menoscabo de los derechos de las minorías.

No obstante la importancia de este tipo de canales para las Cámaras, sólo se tenía acceso a ellos mediante una señal restringida debido a que los canales de televisión abierta eran escasos debido al limitado número de frecuencias para transmitir las señales, lo que significaba altos costos para su explotación y por tanto la necesidad de contar con un número importante de audiencia; razón por la que la transmisión de las actividades parlamentarias se inició a través de circuitos cerrados de televisión; posteriormente se transmitió a través de la televisión de paga por cable y actualmente también por la Internet. Estos canales de transmisión son limitados por lo que la difusión de los trabajos parlamentarios es escasa, lo que deriva en que sólo a las personas que tienen un interés muy específico, busquen y hagan uso de estos medios de difusión parlamentaria, sin permitir que esto se convierta en un medio activo de comunicación.

No obstante lo anterior, junto a la Internet, emerge como relevante la tecnología digital que posibilita al Parlamento crear sus propios y

especializados canales parlamentarios de televisión. Las características de la televisión digital (que permite transmitir un número mucho mayor de señales en el mismo espectro radioeléctrico) reduce la importancia de la consecución de audiencias masivas. Los canales especializados típicos de esta televisión buscan capturar un público determinado y éste sería el objetivo de los canales parlamentarios. Desde luego, ello no debe ser incompatible con intentar alcanzar la mayor difusión.<sup>43</sup>

Cada vez más, las legislaturas están explorando nuevos medios para alcanzar a nuevos electores, especialmente gente más joven que está cada vez más usando tecnologías del Web 2.0. El uso de *WebTV* es un ejemplo de cómo los parlamentos están migrando a las nuevas tecnologías para hacer sus actividades más transparentes y promover el compromiso de la gente en el proceso democrático.<sup>44</sup> La televisión interactiva por Internet permite a los parlamentos difundir los debates públicos en los que se exponen diferentes opiniones políticas, dando así al público una visión directa de los eventos que tienen lugar en el Parlamento. Una utilización eficaz de esta tecnología podría permitir la creación de varios canales de televisión por Internet y del contenido correspondiente para diferentes públicos en función de sus características, como parámetros demográficos, intereses, ámbito de trabajo.

### **III. La tecnología en el futuro de la funciones del Parlamento**

#### **A. La función deliberativa**

En los Estados Unidos de Norteamérica la tecnología desarrollada por *Warner-Amex Satellite Entertainment Company (WASEC)* en materia de sistemas de televisión interactiva en la década de 1970, inspiró una idea de Jemes Fishkin, académico de la Universidad de Stanford, quien en su libro *democracia y deliberación* analiza la posibilidad de crear, lo denomina una *teledemocracia*, la cual si bien no requiere de un reemplazo de todas las instituciones representativas, sí implica una modificación profunda; en el caso del Congreso podría servir para determinar los asuntos a decidir; sus comisiones se utilizarían para perfeccionar las propuestas que dividieran al electorado, mediante transmisiones después de los noticiarios nocturnos. Con este sistema la función legislativa quedaría en las manos finales del

---

<sup>43</sup> TUDELA ARANA, José, *op. cit.*, (Parlamento Necesario...), pp. 181-182.

<sup>44</sup> *Report World e-Parliament Conference 2008, op. cit.*, p.63

público que se expresaría a través del sistema de cable.<sup>45</sup> No obstante que este sistema satisface una visión primaria de la democracia, el hecho es que un sistema como éste operado en esas simples condiciones no contribuye en gran forma a solucionar el problema denominado por Carl Schmitt *crisis del parlamentarismo*, que supone un deterioro del principio de representación. Si bien con este tipo de sistemas se permite la interacción entre autoridades y el público resuelve el problema de conocer cuál es la voluntad de los gobernados con respecto a soluciones de los problemas públicos; antes de aplicarse, deben resolverse las fases previas que se desarrollan en el proceso deliberante y que tienen que ver con el diagnóstico adecuado del problema y con el análisis profundo de las propuestas de solución. Fases en las que la tecnología también puede ser de utilidad para mejorar su desarrollo.

El anterior ejemplo constituye una importante propuesta de aplicación de la tecnología para el mejorar el proceso mediante el cual se lleva a cabo la facultad deliberativa.

Otro importante ejemplo lo constituye el uso de sistemas de transmisión de audio y video por la Internet, que además de cubrir los trabajos de las cámaras, facilitan la difusión de diversa información parlamentaria como el orden del día, programación con contenido educativo que contribuya a la difusión de la cultura parlamentaria y que explique los procesos de operación de las Cámaras.

A través de la televisión por Internet es posible ofrecer a los usuarios la posibilidad de interactuar con los legisladores y crear comunidades en línea. Esta tecnología es capaz de adaptarse para ofrecer toda una gama de soluciones a fin de que los parlamentos establezcan un diálogo con los ciudadanos, se puede ofrecer desde la simple transmisión en vivo de las sesiones a través de la página Web, así como soluciones más amplias como la incorporación de distintas señales de audio y video, comunidades en línea con moderadores; es por esto, que los parlamentos deben optar por *la aplicación más eficaz de la televisión por Internet teniendo en cuenta las metas de los dirigentes parlamentarios, los ciudadanos y otras partes interesadas, la prioridad que el parlamento concede al contacto con los ciudadanos y los recursos que pueden destinarse al desarrollo de dichas soluciones.*<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> FISHKIN, James, *Democracia deliberativa y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 45.

<sup>46</sup> *Conferencia mundial sobre el e-parlamento 2008, op. cit.*, p. 17.

Si bien la transmisión de señales de televisión por Internet, es ya una posibilidad en una gran cantidad de parlamentos, el hecho es que las posibilidades de desarrollo de esta tecnología son muy amplias, razón por la que deben ser exploradas aplicaciones que tiene que ver con la interacción de los ciudadanos con su representantes, lo que sería sumamente enriquecedor para los procesos de toma de decisión y desde luego constituiría un avance a nivel democrático sin precedentes.

#### **a. Las sesiones virtuales**

Las nuevas tecnologías para la transmisión de imagen y sonido, han generado importantes cambios en materias como la educación, y la procuración de justicia, ya que la posibilidad de transmitir en tiempo real un acontecimiento o mensaje que se produce en lugar sumamente lejano, permite que el destinatario pueda interactuar en forma eficaz, prácticamente como si estuviera frete al emisor del mensaje. Esta tecnología permite ahorrar tiempo y recursos en los traslados físicos de las personas que intervienen en estos eventos, además que hace posible la interacción con más de una sede. El uso simultáneo del video y el audio dan certeza acerca del emisor del mensaje, lo que es determinante para la celebración de determinados actos en los que se requiere la expresión directa de la voluntad.

El uso de estos medios para la realización de alguna función pública cuenta con interesantes ejemplos a nivel comparado entre los que encontramos el caso de Colombia que en el Proyecto de Ley No. 24 de 2009, ya contiene previsiones para reglamentar las sesiones virtuales de los comités, consejos, juntas y demás organismos colegiados de las autoridades públicas de conformidad con la Ley 527 de 1999, con lo que se busca racionalizar los trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. En nuestro país el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, ha previsto la posibilidad de que los grupos de trabajo de la Asamblea Consultiva funcionen de forma presencial o virtual.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Artículo 38 del Reglamento de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

En lo que respecta al Poder Legislativo, actualmente la informática permite a los legisladores trabajar en su distrito como si estuvieran en su Cámara y viceversa, ya que como se ha mencionado a través de la Internet se puede acceder a una enorme cantidad de información, además de que es posible transmitir la que se produzca desde lugares remotos, con lo que se puede hacer llegar tanto a las Cámaras como a sus órganos los análisis y opiniones de los legisladores sobre los asuntos que se les encomienden.

José Tudela destaca la importancia que para el desarrollo del trabajo de Diputados y Grupos Parlamentarios tiene la técnica de la videoconferencia que permite la celebración de reuniones *presenciales* entre personas muy distantes, técnica que también puede facilitar la comparecencia de las más diversas personas en comisión multiplicando las opciones de información y control.<sup>48</sup>

Como puede observarse es posible utilizar esta tecnología para llevar a cabo reuniones de los órganos parlamentarios incluido el Pleno, a fin de evitar el traslado de los legisladores desde sus lugares remotos, lo que garantizaría el quórum, la representación de la mayor parte de los ciudadanos que cuando su representante falta se ve afectada, además de que se garantizaría que a pesar de que el legislador estuviera en una comisión fuera de la sede del Congreso y aun fuera de su país pudiera participar en las reuniones de algún órgano parlamentario.

Desde luego esto debe contemplarse como un mecanismo excepcional que puede contribuir con un mejor funcionamiento del Congreso y a que los grupos parlamentarios cuenten permanentemente el total de porcentaje de su representación.

No obstante la ventajas que ofrece esta tecnología, debemos tener presente que las sesiones virtuales son una forma de realidad virtual la cual es manipulable. Es por lo anterior, que se deben incluir mecanismos tecnológicos que contribuyan a garantizar la identidad del emisor, así como del contenido del mensaje.

## **b. Voto parlamentario a distancia**

Un tema ligado al de las sesiones virtuales, es el de la posibilidad de que los legisladores ejerzan su derecho al voto de forma remota; es decir, fuera de la sede de las Cámaras, en virtud de que si se puede participar en los debates a través de los medios de trasmisor de sonido y audio, también

---

<sup>48</sup> TUDELA ARANA, José, *op. cit.*, (Parlamento y nuevas tecnologías), p. 119.

debe contemplarse la posibilidad de la participación en la siguiente fase de la deliberación que es la votación, lo que actualmente es posible gracias al avance de la tecnología que puede aportar las condiciones necesarias para garantizar la identidad del emisor y la oportuna expresión de su voluntad.

En el caso del voto electoral, existen distintos medios para poder votar a distancia que son: el voto postal, el voto por poder, modalidad utilizada en varios países, como Albania, Canadá, China, Gabón, India, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos; el voto consular, el voto electrónico o *e-voto* que implica el uso de tarjetas perforadas, sistemas de votación mediante escáneres ópticos y quioscos de votación especializados; sistemas de votación de Registro o Grabación Electrónica Directa (DRE), o bien el uso de la transmisión de boletas y votos por vía telefónica, redes de cómputo privadas o por Internet.

En el caso del *voto parlamentario* éste reviste características especiales que se derivan de su naturaleza por lo que requiere de un tratamiento distinto al voto electoral. Para determinar esto es necesario definirlo: es así que Rosa Ma. Fernández señala que el *voto parlamentario es el derecho y deber de expresión de la voluntad de Diputados y Senadores, en calidad de representantes, dentro de las cámaras legislativas y en ejercicio de su mandato*, puede ejercerse de forma pública o secreta; mediante un procedimiento electrónico; por bolas negras o blancas; por paletas; por llamamiento nominal y por el sistema de sentados y levantados.<sup>49</sup> De lo anterior se desprende que el voto parlamentario es un voto en representación, el cual requiere de un procedimiento que dé certeza de la voluntad del emisor; sobre el particular Silvano Tosi señala que *en el Derecho parlamentario, la expresión del voto es la única manifestación, jurídicamente válida, de voluntad*; lo que deriva en que los diversos sistemas de votación y la prioridad de un tipo de escrutinio sobre otro, pueden servir o obstaculizar, enormemente, un proyecto de ley, una propuesta de juicio político al gobierno o una deliberación de la cámaras;<sup>50</sup> es decir, cualquier resolución de la cámara depende del sistema de votación, por lo que si éste no es eficaz y confiable puede comprometer el quehacer parlamentario o bien si no cumple con los requisitos formales

---

<sup>49</sup> FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma. *El Voto Parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 14-15.

<sup>50</sup> TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996, pp. 182-183.

carece de validez, requisitos formales que atienden a la solemnidad pero también a la certeza del sentido de éste y de la identidad del emisor.

Si bien en el caso del voto parlamentario éste está estrechamente ligado al debate además de ser público por ser un voto en representación del pueblo –independientemente de la prohibición del mandato imperativo o voto vinculante- con la aplicación de las técnicas de video conferencia, la participación de legislador está ampliamente garantizada, lo que permitiría el uso de esta tecnología.

Al incorporarse a finales de la década de los noventa el sistema electrónico de registro de asistencia y votación en la Cámara de Diputados, se presentaron algunas críticas con respecto a que éste violentaba la solemnidad del acto; sin embargo, tomando en cuenta que éste es un medio de votación que ya se venía usando en parlamentos como el Norteamericano, no hubo mayor resistencia, aunado a un nivel aceptable de garantías de que habría certeza sobre el emisor del voto.

Para ejercerle voto parlamentario se requiere cumplir con algunos requisitos formales como estar presentes en el salón, lo que requiere de una aparentemente sencilla modificación pero que sin embargo toca una parte sumamente sensible en lo que respecta a la solemnidad del acto y la tradición parlamentaria.

En el caso de la votación remota el simple planteamiento genera polémica ya que se piensa que esto puede atentar contra la solemnidad del acto y más aún hay certeza con respecto al emisor del voto y mucho menos con respecto a su conocimiento del asunto, lo que va de la mano con la teoría Fishkin, y con la posibilidad de las sesiones virtuales en las que se pueda dar un debate a distancia, lo cual desde luego sería excepcional.

Por otra parte, no debemos perder de vista los beneficios de este tipo de votaciones que son el abatir costos de traslado en caso de que el emisor se encuentre a una gran distancia, además de que pueda votar con oportunidad y desde luego garantizar que ninguna forma de pensamiento político se quede sin representación en las Cámaras.

El voto mediante procedimientos telemáticos ya se practica en materia electoral en distintos países, ¿por qué no hacerlo en el Parlamento?

En el caso de las Cortes Valencianas este tipo de votación ya se encuentra previsto, para lo que las Cortes pueden habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno de la cámara a aquellos diputados y diputadas que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso parental o

en proceso de larga enfermedad, no puedan asistir a sus sesiones.<sup>51</sup> Por otra parte, parlamentos como el de Navarra se encuentran debatiendo la posibilidad de aprobar una disposición similar.

---

<sup>51</sup> Fracción 5º del artículo 81 del Reglamento de las Cortes Valencianas.



## Conclusiones

- ❖ Puede resumirse en dos los principales problemas del Poder Legislativo actual; el primero, consiste en que las asambleas son órganos muy numerosos y sumamente complejos, lo que complica su funcionamiento; el segundo, se desprende de las críticas de inicios del siglo XX como la de Carl Schmitt, quien destaca la existencia de una *crisis del parlamentarismo*, que consiste en que el Parlamento no es un órgano de representación de todos, sino que, a través de él la clase dominante se impone, lo que evidencia un déficit de legitimidad de las resoluciones de los parlamentos actuales.
  
- ❖ Los problemas que hoy enfrenta el Parlamento han encontrado respuesta en la tecnología, ya que a través de ésta se pueden crear los medios que permitan procesar el enorme cúmulo de información que genera un órgano tan complejo, en lo que respecta al problema de la crisis de legitimidad del Parlamento la tecnología puede apoyar decididamente a su corrección, ya que a través de ésta se pueden generar mecanismos eficientes de participación ciudadana.
  
- ❖ La tecnología son los conocimientos que permiten construir instrumentos y máquinas para adaptar el medio y satisfacer las necesidades humanas; estos conocimientos permiten el mejoramiento de la vida cotidiana de las personas al tiempo que generan mayores retos normativos al Poder Legislativo
  
- ❖ Los avances de la tecnología son determinantes para la función pública, ya que a través de éstos es posible realizarla con mayor eficacia, éste es el caso del Poder Legislativo que a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) ha podido mejorar la realización de sus funciones.
  
- ❖ La aplicación de medios tecnológicos a los problemas derivados de la función pública, ha sido determinante para lograr eficacia en sus cometidos, en el caso del Poder Ejecutivo en nuestro país destaca el uso de la tecnología para llevar a cabo las funciones que tiene encomendadas, desde los servicios públicos hasta la resolución de controversias de la administración con los particulares; en el caso del

Poder Judicial, el uso de la informática ha sido fundamental para efficientar la prestación del servicio de administración de justicia, en ambos casos las tecnologías de la comunicación han sido determinantes para informar a la opinión pública sobre las actividades de estos órganos.

❖ La tecnología actualmente es determinante para la realización de las funciones de las Cámaras, ya que a través de ésta se ha logrado efficientar el control del gran cúmulo de información que producen los distintos centros de procesamiento de estos órganos; no obstante, la aplicación de la tecnología no se reduce a esto ya que funciones como la legislativa, de control y especialmente la de información se han redimensionado y ahora cuentan con una enorme gama de posibilidades para incrementar su eficacia.

❖ Los medios tecnológicos bidireccionales que permite una interacción entre legisladores y ciudadanos cuentan con la capacidad para renovar completamente la forma en que se realizan actualmente las funciones legislativa y de control, ya que hacen posible la intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo y de control, además de que los mantiene oportunamente informados de los resultados de las deliberaciones en los órganos camerales.

❖ La informática se ha constituido en la gran solución para organizar la complicada labor de las Cámaras, las cuales requieren cada vez de mayor y mejor información para realizar adecuadamente su trabajo; esta tecnología es útil para construir y automatizar enormes bases de datos las cuales son de gran utilidad para llevar a cabo sus funciones, así como para que los legisladores, la opinión pública o cualquier grupo de interés revisen posteriormente el desarrollo de los diversos procesos que se realizan, lo que contribuye a legitimar sus decisiones.

❖ La televisión y la Internet han modificado la relación entre los parlamentos y los ciudadanos, ya que a través de estos medios se puede llevar la información que se produce durante los trabajos parlamentarios, la que ilustra a la opinión pública sobre los temas que se discuten en las Cámaras, así como sobre cómo se forman sus resoluciones.

- ❖ Los avances tecnológicos que se han aplicado a las funciones de las Cámaras representan únicamente el principio de una serie de cambios no sólo a la forma de trabajar de los parlamentos sino a la esencia de sus funciones, en especial la de representación.
  
- ❖ Es un hecho que la forma de las deliberaciones parlamentarias en el futuro se verán modificadas radicalmente ante la posibilidad de tecnologías que acerquen a los ciudadanos en general la información suficiente, oportuna y plural sobre los temas que se discuten en las Cámaras, así como los puntos de vista de los diferentes grupos que intervienen en el proceso, además de la posibilidad de interactuar con los legisladores y expresar su opinión, la cual pudiera llegar a ser vinculante.
  
- ❖ Tomando las experiencias de procesos que ya se aplican en otras ramas del Derecho, como son la realización de audiencias en línea para resolver controversias administrativas, así como de figuras como el voto parlamentario a distancia que ya se utiliza en algunos parlamentos regionales de España, que hacen uso de las tecnologías disponibles actualmente en materia de transmisión de audio y video; el proceso de deliberación de nuestro Parlamento puede ser objeto de importantes cambios, como son la introducción de las sesiones virtuales o la introducción del voto parlamentario a distancia, figuras se suponen de uso excepcional.



## Referencias

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 198.
- BAGEHOT, Walter, *La constitución inglesa*, POSADA, Adolfo (traductor) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo (Coord.) *Temas de Derecho Informático*, Secretaría de Gobernación, México, 2006.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma. *El voto Parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- FISHKIN, James, *Democracia deliberativa y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995.
- FIX FIERRO, Héctor, *Informática y documentación jurídica*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1990.
- GARRORENA MORALES, Ángel (ed.) *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia* (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990.
- HAMILTON, Gerard, *Lógica parlamentaria*, Fontamara, México, 1991.
- KÜNG, Hans (et al.), *Ciencia y ética mundial*, Trotta, Madrid, 2006.
- MANZELLA, Andrea, *El parlamento*, Instituto de investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987.
- PAU I VALL, Francesc, (Coord.), *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995.
- , (Coord.) *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2002.
- , (Comp.), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

-PIERINI, Alicia, *Hábeas Data. Derecho a la intimidad*, 2ª ed., Editorial Universitaria, Buenos Aires, 2002.

-ROSALES SALINAS, Fabiola Elena, La informática parlamentaria y la protección de los derechos humanos de Cuarta generación, en *Congreso virtual interinstitucional. Los grandes problemas nacionales*, Dirección General del CEDIA, de la Cámara de Diputados y Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León. México, agosto del 2008, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-09-08.pdf>

-SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, 2ª edición, México, 2001.

-SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1996, p. 21.

-SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (comp.), *Tendencias actuales del Derecho*, 2ª edición, UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

-TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.

-TUDELA ARANDA, José, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Serie monografías, núm. 77, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.

## **Documentos**

-Documento de referencia, *Conferencia mundial sobre el e-parlamento 2008*, celebrada el 25 y 26 de noviembre del 2008 en el Parlamento Europeo, con sede en Bruselas Bélgica., Naciones Unidas.

-*Report World e-Parliament Conference 2008*, 25-26 de noviembre de 2008. Parlamento Europeo, Bruselas, Naciones Unidas, 2009.

**LA FIGURA DE LA CONFERENCIA DE COMISIONES COMO  
MODALIDAD DEL TRABAJO LEGISLATIVO**  
Carlos Norberto Valero Flores\*

---

\*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México,  
Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones  
Parlamentarias.



## INTRODUCCIÓN

La técnica legislativa tiene una primordial naturaleza jurídica, sus principios y reglas se derivan de la normatividad de diversa jerarquía legal, que va desde la preceptiva Constitucional hasta disposiciones contenidas en los ordenamientos que regulan el trabajo interior de las Comisiones de dictamen legislativo quienes tienen la responsabilidad primaria, al momento de dictaminar, de otorgar legitimidad, legalidad y viabilidad a las acciones de producción de las leyes, y a las cuales deben ceñirse los procedimientos escritos y orales que en casi todos los países siguen las asambleas, en nuestro caso el Congreso General, para caracterizar el proceso legislativo, bajo los principios de certeza y seguridad jurídica que constituyen las garantías que el gobernado, y por ende la sociedad, tienen como pretensión mínima frente a uno de los Poderes del Estado, el Legislativo.<sup>52</sup>

Esta investigación, complementa mi anterior denominada *El Trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados*, en la cual se pretendió hacer notar la importancia que dentro del procedimiento legislativo tienen las diferentes Comisiones, sobre todo las llamadas ordinarias, y que consiste en el estudio a fondo de los proyectos de Iniciativas que les son turnadas por la *Mesa Directiva* por acuerdo del *Pleno* y sobre las cuales deben pronunciarse en un plazo determinado, a través de la emisión de un Dictamen, que apruebe, modifique o rechace el proyecto de Ley o Decreto puesto a su consideración.

Adicional al trabajo interno, desarrollado dentro de cada una de las Cámaras, existe otra modalidad en el procedimiento legislativo que es la conocida como trabajo de *Conferencia de Comisiones*, y cuyo objeto es agilizar la consecución de un objetivo común entre la Cámara de origen y la Cámara revisora; sin embargo, es poco utilizada debido a que no se encuentra normada, tanto por la Ley Orgánica como por el Reglamento Interior, por lo que se recomienda que como tal sea incorporada al marco regulatorio del Congreso como un instrumento de trabajo regular entre las Comisiones afines de ambas Cámaras.

La estructura de esta investigación se divide en tres capítulos: el primero de ellos comprende la estructura orgánica de las dos Cámaras del Congreso;

---

<sup>52</sup> SÁNCHEZ VALENCIA, Antonio, *La Técnica Legislativa en México, su Estudio y Perspectivas*, Tesis profesional de Licenciatura en Derecho, dirigida por Carlos Norberto Valero Flores, Universidad Humanitas, México, mayo de 2007, p. 1.

es decir, los órganos que la integran para el desempeño del trabajo legislativo propiamente dicho, que en el caso de la Cámara de Diputados, se integra por: los Grupos Parlamentarios, las Comisiones, los Comités, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; por lo que respecta a la Cámara de Senadores, los órganos que participan en el trabajo legislativo son: los Grupos Parlamentarios, las Comisiones, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política; no existiendo la figura de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

El segundo capítulo se refiere al Trabajo Legislativo, propiamente dicho, que empieza con la iniciativa, su discusión, revisión, aprobación y sanción; y continúa con la promulgación y publicación por el Ejecutivo, para concluir con la entrada en vigor.

El tercero y último capítulo, corresponde al tema de esta investigación y se trata de una propuesta para incorporar dentro del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General la figura expresa del trabajo de *Conferencia de Comisiones*, para facilitar el procedimiento legislativo en aquellas materias que el Pleno de la Cámara de origen considere relevante para la Nación mexicana.

Se agregan tres anexos relacionados con Iniciativas presentadas por Diputados de la LIX Legislatura, siendo de ellas la de mayor contenido el segundo anexo relativo a la iniciativa presentada por el Dip. Hugo Rodríguez Díaz, que propone la expedición de un *Reglamento Interno para el Funcionamiento de Comisiones en la Cámara de Diputados*; y de la cual se hace el análisis correspondiente.

Es importante dejar sentado que este trabajo de investigación se inició cuando estaban en discusión tanto el Reglamento del Senado de la República como el de la Cámara de Diputados; por lo que algunas referencias al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General ya no sean aplicables cuando se publique.

## ***I. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO.***

*SUMARIO: I. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO. I. 1 Los Órganos Funcionales del Congreso. A). La Mesa Directiva. B). La Junta de Coordinación Política. C). La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.*

El Congreso de la Unión ha transitado durante su historia entre el sistema unicameral y el bicameral; siendo este último, el que ha tenido mayor presencia en el tiempo. La Constitución de 1857 mandató que el Congreso quedara integrado sólo por la Cámara de Diputados; formato que se mantuvo hasta la reforma a la Constitución de 1857,<sup>53</sup> cuando se consideró que el Senado representaba un factor de equilibrio político y el medio de representación igualitaria de los Estados en el sistema federal; así pues, durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada se reformó la Constitución de 1857 para restablecer el sistema bicameral en el Poder Legislativo. No obstante que en la sesión del Congreso del 28 de abril de 1870, se votó por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, para retornar al sistema bicameral en el Congreso Federal, éste pudo instalarse hasta el 13 de noviembre de 1874, con la elección de los integrantes del Senado, y declararse formalmente restablecido el 15 de septiembre de 1875, e incorporado a la VIII Legislatura, cuya numeración se ha continuado hasta la actual LXI Legislatura (2009-2012); cuyos periodos se miden por lapsos de tres años; de tal manera que el Senado durante su gestión cubre dos Legislaturas.

La reforma del artículo 51 de la Constitución de 1857, hecha en 1874, decía:

*El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*<sup>54</sup>

De esta manera, se regresó al sistema bicameral, mismo que permanece hasta nuestros días. Esta disposición se mantiene actualmente, pero ahora en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>53</sup> El constituyente de 1857 decidió construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo; para ello, el Congreso suprimió al Senado quedando constituido por una sola Cámara, buscando que tuviera la más alta representatividad que las obtenidas en las anteriores Constituciones.

<sup>54</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, (Coordinador) *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, México 1973, p. 36.

Mexicanos; así como en el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Congreso General.

La estructura orgánica de ambas Cámaras es muy semejante, en cuanto a los órganos de dirección que la componen, lo que se verá enseguida:

### ***I. 1. Los Órganos Funcionales del Congreso.***

En el caso de la Cámara de Diputados, llamada también *Cámara Baja*, sus facultades legislativas se desarrollan dirigidas por los siguientes órganos de dirección: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

#### ***A). La Mesa Directiva.***

De conformidad con los artículos 17 al 25 (Diputados) y del 61 al 70 (Senadores) de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), la *Mesa Directiva* de ambas Cámaras, es electa por el *Pleno* y se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y varios Secretarios (uno por cada Grupo Parlamentario, en la de Diputados y cuatro en el Senado).

Los integrantes de la *Mesa Directiva*, en el caso de la Cámara de Diputados, son elegidos mediante el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes; en tanto que en lo que respecta al Senado, son seleccionados por la mayoría absoluta de los senadores presentes; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. Los Grupos Parlamentarios postularán a quienes consideren deben integrar la *Mesa Directiva*. Aclarando que no podrán coincidir como Presidentes de la *Mesa Directiva* y de la *Junta de Coordinación Política*, dos miembros del mismo Grupo Parlamentario.

La *Mesa Directiva* es dirigida y coordinada por el Presidente de la misma, siendo la encargada de conducir las sesiones de la Cámara, asegurando el adecuado desarrollo de las sesiones del *Pleno*; de sus facultades destaca la de ser el Presidente de la Cámara respectiva.<sup>55</sup>

El Presidente de la *Mesa Directiva* de la Cámara de Diputados, lo es también del Congreso General. Entre sus principales atribuciones están: presidir las sesiones del Congreso General; las de la propia Cámara y las de la *Comisión Permanente*, pero sólo cuando le corresponda sesionar en la Cámara de Diputados; asimismo, presidir la *Conferencia para la Dirección y*

---

<sup>55</sup> Las atribuciones de la Mesa Directiva y de sus integrantes se encuentran previstas en la Ley Orgánica del Congreso General, en los artículos 17 y 25, para la Cámara de Diputados, y en los artículos del 66 al 70 para la Cámara de Senadores.

*Programación de los Trabajos Legislativos*; de igual manera, firmar junto con uno de los Secretarios de la Cámara de Diputados y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; así como los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara de Diputados.

Dentro de las atribuciones importantes del Presidente de la Mesa Directiva, está la de disponer la elaboración y publicación del Bando solemne que declara al Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos; coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución; conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren; revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación; la Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.<sup>56</sup>

En cuanto al Presidente de la *Mesa Directiva* del Senado, sobresalen de sus atribuciones las siguientes: presidir las sesiones de la propia Cámara y las de la *Comisión Permanente*, cuando le corresponda a la Cámara de Senadores; asimismo, firmar junto con uno de los Secretarios de la Cámara y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Diputados, las leyes y decretos que expida el Congreso General; así como los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara de Senadores.

Otras de las atribuciones importantes del Presidente de la *Mesa Directiva* del Senado son: representar a la misma y como tal, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre

---

<sup>56</sup> Las facultades y obligaciones del Presidente de la Cámara de Diputados, por su parte, se derivan de los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica y de los artículos 21 y 22 del Reglamento.

los mismos; ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; autorizar también al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria; declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas; erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución; designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

***B). La Junta de Coordinación Política.***

La *Junta de Coordinación Política*, si bien no cuenta con la representación legal de su respectiva Cámara ante los demás Poderes de la Unión, sí constituye dentro de las mismas el órgano funcional superior en el caso de la Cámara de Senadores, y el segundo de importancia dentro de la Cámara de Diputados, si se trata de los trabajos legislativos. Sus facultades se

derivan de la LOCG, artículos 31 al 36 en la Cámara de Diputados y 80 al 84 en la Cámara de Senadores. La *Junta de Coordinación Política*, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos y consensos, en apoyo a los trabajos legislativos. La *Junta de Coordinación Política*, deberá instalarse a más tardar en la segunda Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados al inicio de la Legislatura y sesionará por lo menos una vez a la semana y estará integrada por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario; la sesión de instalación de la misma será convocada por el *Coordinador del Grupo Parlamentario* que cuente con el mayor número de diputados; las decisiones se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema del voto ponderado.

Por lo que respecta al Senado, la *Junta de Coordinación Política* sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al Presidente del Senado.

Será Presidente de la *Junta de Coordinación Política* de la Cámara de Diputados, el *Coordinador del Grupo Parlamentario* que tenga la mayoría absoluta dentro de la Cámara; de no ser así, como ha sucedido en las últimas cuatro Legislaturas, la Presidencia será alternada, por cada año legislativo, entre los tres Coordinadores de los Grupos Parlamentarios mayoritarios. De las principales atribuciones de la *Junta de Coordinación Política*, destacan la de proponer al *Pleno* la integración de las *Comisiones* con sus respectivas *Mesas Directivas*, y presentar al *Pleno* para su aprobación, el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara.

En lo relativo al Senado, será Presidente de la *Junta de Coordinación Política*, por el término de una Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta; en caso contrario, la Presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten con un número de Senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la *Junta de Coordinación Política*, será determinado por el Coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con el mayor número de Senadores.

Las facultades del *Presidente de la Junta de Coordinación Política* se encuentran previstas en los artículos 36, para el caso de la Cámara de Diputados y en el 84, para la de Senadores, de la LOCG.

**C). La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.**

La *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL)*, está considerada como el máximo órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, -no así en el caso del Senado donde no existe esta figura-, se encuentra integrada por el Presidente de la *Mesa Directiva* y todos los miembros de la *Junta de Coordinación Política*.

Al día siguiente de haberse constituido la *Junta de Coordinación Política*, deberá quedar integrada la *CDPTL*. Sus reuniones se realizarán cada quince días en períodos de sesiones, y la periodicidad que acuerden durante los recesos. La convocatoria a estas reuniones podrá hacerse por el Presidente de la *Mesa Directiva* y cuando menos tres Grupos Parlamentarios.

Las resoluciones serán por consenso y en caso de no poderse alcanzar éste, se aplicará el voto ponderado; el Presidente sólo podrá votar en caso de empate.

A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de Comisiones cuando se presente un asunto de su competencia.

El Secretario General de la Cámara será el encargado de supervisar el cumplimiento de los acuerdos de la *CDPTL*; y asistirá con voz pero sin voto.

Las facultades de la *CDPTL* se derivan del artículo 38 de la Ley Orgánica y destacan de ellas las siguientes atribuciones: establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones partiendo de las agendas legislativas de los Grupos Parlamentarios; el calendario para su desahogo; la integración del orden del día de las sesiones; así como las formas que seguirán los debates y las discusiones; de igual manera, podrán proponer al *Pleno* el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de los órganos administrativos de la Cámara de Diputados, así como los servicios de carrera; asimismo, tiene como atribuciones impulsar el trabajo de las Comisiones para el cumplimiento de los programas legislativos; además de llevar al *Pleno* para su aprobación, los nombramientos del Secretario General y del Contralor de la Cámara.

Es importante precisar que el tema de esta investigación no se refiere a las funciones de la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, que como ya se expresó corresponde al órgano de

dirección y coordinación de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados; en tanto que la figura de la *Conferencia de Comisiones*, corresponde a una modalidad de trabajo que sólo y específicamente se da, cuando alguna de las Cámaras del Congreso General considera necesario que Comisiones afines de las Cámaras de Diputados y de Senadores, trabajen coordinadamente para facilitar el alcance de consensos sobre asuntos legislativos de relevancia congresional; tema que se tratará en el último capítulo de este trabajo.



## II. EL TRABAJO LEGISLATIVO.

*Sumario: II. EL TRABAJO LEGISLATIVO. II. 1 El Procedimiento Legislativo. a) Iniciativa. b) Discusión. c) Revisión. d) Aprobación. e) Sanción. f) Promulgación. g) Publicación. h) Inicio de Vigencia. II. 2 El Trabajo en Comisiones. II. 3 Integración de las Comisiones. II. 4 El Funcionamiento de las Comisiones. II. 5. Procedimiento para la elaboración del dictamen.*

Uno de los trabajos más importantes que realizan los Congresos, y por ende los Legisladores, es el relativo al procedimiento legislativo el que a grandes rasgos consiste en que las Cámaras, por medio de un proceso sucesivo determinado, formulen o produzcan normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas. Este proceso ordinario, consiste en la formación o creación de leyes o decretos.

### **II. 1 El Procedimiento Legislativo.<sup>57</sup>**

La función o procedimiento legislativo del Congreso General, se encuentra regulado por la Constitución en su artículo 72, en relación al 71 y al 122 Constitucionales, así como por la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y el Código Civil. Se desarrolla en ocho etapas que son: *iniciativa, discusión, revisión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.*

Las primeras cuatro etapas del procedimiento legislativo son conocidas como fase de *interna corporis*, y representan las actividades *materiales* más importantes del procedimiento de elaboración de las Leyes; las cuatro últimas se les denomina fase de *externa corporis*, y se refieren a las actividades *formales*, las cuales requieren de la intervención del Ejecutivo para su ingreso al mundo jurídico, puesto que sin esta característica de formalidad, la Ley no tendrá valor legal ni aplicación alguna.<sup>58</sup>

De acuerdo con la teoría sociológico-jurídico-política, toda iniciativa de ley, incluyendo las reformas constitucionales, representan un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley vigente, por lo que en su elaboración participan de manera indirecta los factores reales de poder; y,

---

<sup>57</sup> VALERO FLORES, Carlos Norberto, *El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados. Una aproximación al Derecho comparado*, CEDIP, 2009, pp. 48-52.

<sup>58</sup> VALERO FLORES, Carlos Norberto, *El Control de la Constitucionalidad por el Poder Legislativo*, CEDIP, 2009, p. 6.

en algunos casos, son ellos los que presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la iniciativa. Esta actitud se presenta recurrentemente cada año en las denominadas reformas fiscales; y a decir del Dr. Eliseo Muro, algunos estudiosos consideran que esta acción política-legislativa es, en sí, una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios y cuyos candidatos, ya legisladores, se comprometieron con los electores a cumplir con un programa de acción y una plataforma electoral acorde a su ideología.<sup>59</sup>

### **a) Iniciativa.**

La *iniciativa* representa la primera etapa del procedimiento legislativo, y su fundamento proviene del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se refiere al acto jurídico a través del cual las personas con competencia: el Presidente de la República, los Diputados, los Senadores y las Legislaturas de los Estados, promueven ante cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal un Proyecto de Ley o Decreto. Si bien el artículo 72 no lo señala, este derecho también es otorgado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ, de la Ley Suprema; sin embargo, tal facultad es sólo sobre las materias relativas al Distrito Federal; lo que la distingue de las Legislaturas locales, que sí pueden presentar iniciativas respecto a cualquier materia, incluso sobre la propia Constitución Federal.

La Constitución precisa que cualquiera de las Cámaras puede recibir, como Cámara de origen, las *iniciativas* de Ley formuladas por el Presidente de la República; no obstante, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 Constitucional existen varios temas relacionados en su apartado "H", relativos a los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán presentarse primero en la Cámara de Diputados; es decir, en tales materias la Cámara de Diputados siempre será la Cámara de origen.

Hay dos temas relevantes relacionados con las Iniciativas, donde el Presidente de la República tiene la facultad, que en estos casos también es una obligación, de presentar las *iniciativas* de la Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo que respecta a la Ley de Ingresos y cualquier otra en

---

<sup>59</sup> MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 312, México 2008, pp. 162-163.

materia fiscal, la Cámara de origen indudablemente será la Cámara de Diputados; y en cuanto al Proyecto de Decreto del Presupuesto, éste también es facultad exclusiva de la Cámara Baja.

Al recibirse alguna *iniciativa* del Presidente de la República, el Presidente de la Cámara la turnará a la Comisión correspondiente, de acuerdo con la naturaleza del tema de que se trate (artículos 55 al 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General), quien la estudiará y resolverá a través de un Dictamen.

### **b) *Discusión.***

La segunda etapa del procedimiento legislativo, es la *discusión*, y consiste en el acto por el cual después de aprobado el Dictamen por la Comisión, éste se somete a la consideración del Pleno, quien a su vez podrá ratificarlo o desecharlo; devolviéndolo, en su caso, a dicha Comisión para que la *Iniciativa* sea estudiada de nuevo y se elabore otro Dictamen en sustitución del que fue rechazado con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas; emitiendo su resolución, que puede ser en sentido positivo o negativo. Esta etapa tiene como fundamento el artículo 72 Constitucional y se encuentra regulada por los artículos del 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

### **c) *Revisión.***

La *revisión* es la tercera etapa del procedimiento legislativo. El artículo 141 del Reglamento indica que los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su *revisión*, irán firmados por el Presidente de la Cámara de origen y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes; sólo en los casos graves o urgentes se podrá omitir el extracto referido; en tal situación, pasará a una Comisión especial nombrada por el Presidente de la Cámara de origen, para que presente la *minuta* e informe a la Cámara revisora sobre los principales puntos de la discusión, explicando los fundamentos de la urgencia del caso. En esta situación, procedería, sin duda, utilizar la figura de la *Conferencia* como modalidad del trabajo legislativo coordinado, más que nombrar a una Comisión específica, aun cuando ésta sea presidida por el autor del proyecto.

Cuando la Cámara revisora considere que procede realizar observaciones o modificaciones a un proyecto de ley, o éstas se hagan por el Ejecutivo; las observaciones se turnarán a la Comisión que la dictaminó. Sólo se podrán

discutir y votar, en lo particular, los artículos observados, modificados o adicionados.

La Cámara revisora hará el análisis de las *minutas* recibidas de la Cámara de origen, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 72 Constitucional y los artículos del 135 al 145 del *Reglamento*.

#### **d) Aprobación.**

La *aprobación* es el acto legislativo por el cual las Cámaras dan su visto bueno a un proyecto de Ley o Decreto, después de su discusión y votación en el Pleno.

Las votaciones para aprobar un Proyecto de Ley o Decreto, serán siempre nominales; actualmente se lleva a cabo la votación utilizando un sistema electrónico, cuyo resultado queda en el Acta de la Sesión correspondiente, consignando los votos en pro, los votos en contra y las abstenciones.

Si la aprobación corresponde a una minuta de la Cámara de origen, se incluirán en el Acta las votaciones de ambas Cámaras.

El *Reglamento* contempla las votaciones en los artículos 146 al 164, e indican que habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula, prohibiendo las votaciones por aclamación.

El artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, establece que:

*Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes.*

Se conoce como votación calificada cuando la Constitución exige contar con las dos terceras partes del número total de votos de ambas Cámaras. Esta calidad es necesaria cuando el Ejecutivo desecha parcial o totalmente un proyecto de ley o decreto aprobado por ambas Cámaras, sea de manera conjunta o sólo por una de ellas cuando se trate de sus facultades exclusivas; tal es el caso del decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, donde la Cámara de Diputados realiza la doble función de *origen* y *revisora*.

Se requiere, de igual manera, una votación calificada en los casos en que se presente una *iniciativa* para adicionar o reformar algún artículo de la Constitución Federal, sólo que esta situación; el voto de las dos terceras partes, corresponderá a los individuos presentes; valga la pena subrayar que en este último supuesto, el requisito es inferior al de la oposición de las Cámaras a las observaciones del Presidente de la República, donde la

votación calificada requiere que las dos terceras partes sean sobre el número total de votos de ambas Cámaras; es decir, se trata de un requisito superior.

#### **e) Sanción.**

La *sanción* es el acto por medio del cual se manifiesta la aceptación por el Ejecutivo de una *iniciativa* de Ley o Decreto aprobada por las dos Cámaras del Congreso de la Unión; o bien por alguna de las Cámaras cuando ejercen sus facultades exclusivas; por ejemplo, en el caso de la Cámara de Diputados cuando se refiere al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya aprobación compete de manera exclusiva a la Cámara Baja.

Por regla general si la Iniciativa aprobada, que ha sido enviada al Presidente de la República, no es devuelta por éste a la Cámara de origen, con sus observaciones, dentro de diez días útiles, se entenderá aprobada. La excepción a esta regla se da cuando coincide el procedimiento con la conclusión de las sesiones ordinarias del Congreso; en tal caso, el plazo se interrumpe y la devolución del proyecto con sus observaciones deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso se reúna. En esta etapa, antes de la sanción, el Ejecutivo puede ejercer el denominado *veto* (observaciones), sobre la iniciativa de Ley o Decreto. La Constitución establece una prohibición expresa a este procedimiento en el apartado "J" del artículo 72:

*El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.*

*Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.*

Se dice que el objeto del *veto* es que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; así como que el Ejecutivo se proteja contra la probable imposición del Congreso. Sin embargo, si el proyecto se devuelve con observaciones a la Cámara de origen, ésta lo discutirá de nuevo y si lo aprobare de nuevo en los términos enviados al Ejecutivo con las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores, se pasará a la Cámara revisora para su discusión y aprobación; si la revisora la aprueba también con la misma mayoría calificada, se remitirá de regreso al Ejecutivo

para que la promulgue inmediatamente y sobre esta iniciativa el Presidente no tendrá ninguna posibilidad de rechazo total o parcial, es decir, se considerará sancionada.

El resultado del procedimiento legislativo termina con la aprobación por el Congreso de la Ley o Decreto y su remisión al Poder Ejecutivo, el cual tiene la facultad de hacer observaciones total o parcialmente, y, tal caso, la obligación de remitirlo con las correcciones respectivas al cuerpo legislativo, quien debe discutir las nuevamente y sólo en caso de persistir en su proyecto requiere para aprobarlo de una mayoría calificada, que como ya se mencionó, es de las dos terceras partes de sus miembros en ese sentido. De ahí la importancia de la técnica de la negociación legislativa, como la *expresa*, que se refleja en el cabildeo durante el proceso legislativo, y la *tácita*, cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de las mayorías representadas en el Congreso General, con el objeto de lograr que la iniciativa sea aceptada en su parte sustantiva.<sup>60</sup>

#### **f) Promulgación.**

La *promulgación* es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo sobre la Ley o Decreto que han sido aprobados de conformidad con el proceso legislativo, y, por tanto, deben ser obedecidos. De esta manera, el Ejecutivo certifica su autenticidad. En esta etapa, que debería ser de oficio, se da el caso del denominado *veto de bolsillo*, que se refiere a la no promulgación y renuencia a la publicación por parte del Ejecutivo, de una Ley o Decreto que no fue objeto de observaciones, de conformidad con lo preceptuado en los apartados "A", "B" y "C", del artículo 72 Constitucional, transcurrido el plazo previsto de diez días útiles. Al respecto, se encuentran en trámite varias iniciativas tendentes a resolver este problema; que bien podrían ser resueltas aprovechando las iniciativas recientes del Presidente de la República que implican reformas y adiciones al artículo 72 antes citado.

#### **g) Publicación.**

Una vez que fue sancionada por el Legislativo y promulgada por el Ejecutivo la Ley o Decreto, el Presidente de la República la remitirá al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

---

<sup>60</sup> MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, p. 163.

### ***h) Inicio de Vigencia.***

Cumplidas todas las etapas *materiales y formales* del procedimiento legislativo, nos encontramos una actividad adicional denominada inicio de vigencia y se refiere expresamente al día en que entra en vigor y se integra la Ley o Decreto publicado al mundo jurídico; por tanto, deben ser obedecidos por los sujetos a los que van dirigidos.

De conformidad con los artículos 3º y 4º del Código Civil Federal, las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otra disposición de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, excepto cuando se fije específicamente el día en que comenzará a regir; es decir, obliga desde ese día.

## ***II. 2 El Trabajo en Comisiones.***

La existencia de las Comisiones en el trabajo legislativo desarrollado en las Cámaras del Congreso de la Unión, obedece fundamentalmente a los criterios de división del trabajo y a su especialización en beneficio del proceso legislativo; de ahí, que los proyectos de ley o decretos, resulten, en gran medida, producto de las ideas de los especialistas y de los asesores técnicos de las Comisiones, que complementan con sus conocimientos los proyectos de Iniciativas de los legisladores.<sup>61</sup>

El Pleno de la dos Cámaras del Congreso cuenta con la facultad de crear Comisiones que faciliten el trabajo legislativo; aun cuando la Ley Orgánica permite constituir varios tipos de Comisiones: ordinarias, especiales, bicamerales, jurisdiccionales y de investigación; de todas éstas, las Comisiones ordinarias son sobre las que recae el proceso legislativo y quienes tienen la responsabilidad de elaborar los dictámenes, informes, opiniones y emitir resoluciones de los asuntos turnados por la Mesa Directiva por votación del *Pleno*.

Las intervenciones de las Comisiones en el proceso de creación de leyes resultan indispensables, puesto que permiten optimizar y especializar el trabajo de los legisladores; sin embargo, es necesario que las mismas cuenten con la asesoría de personal técnico que apoye dentro de las Comisiones a las labores de análisis de los asuntos turnados por las Mesas Directivas para su dictamen.

---

<sup>61</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los Diputados de la Nación*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LV Legislatura, Secretaría de Gobernación, México 1994, p. XXX.

De igual manera, las Comisiones, en el caso de la Cámara de Diputados, pueden acudir ante los denominados Centros de Estudios, que son organismos técnicos de carácter institucional no partidista, creados por ley, dependientes de la Secretaría de Servicios Parlamentarios e integrados por personal de carrera, cuyo propósito es generar y proveer información, datos y documentación especializados a los legisladores, órganos parlamentarios y personal técnico-parlamentario, así como realizar estudios e investigaciones relacionados con la Agenda legislativa presentada por los Grupos Parlamentarios, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados.<sup>62</sup>

Los artículos 39, numeral 3, y 85, numeral 2, inciso “a”, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General, precisan que las Comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio sobre las iniciativas de ley o decreto que les son turnadas; así como de los asuntos relativos a su competencia, los que generalmente guardan correspondencia con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Una de las principales características de las Comisiones es la deliberativa, la que consiste en considerar todos los aspectos de las iniciativas a estudiar; es decir, desde sus antecedentes hasta las probables consecuencias políticas, sociales, culturales, económicas e incluso presupuestales, que de ellas se deriven, para decidir sobre el dictamen aprobatorio o en sentido negativo. Es importante tomar en cuenta que los integrantes de las Comisiones deberán reflexionar sobre las posibles implicaciones ya señaladas, además de acatar puntualmente lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

*Artículo 18.- A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente*

---

<sup>62</sup> El Artículo 49, numeral 3 de la Ley Orgánica indica que: La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

*de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior.*

*Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.*

*El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.*

La discusión de un proyecto de ley es la parte más sobresaliente del procedimiento legislativo; implica generalmente un debate en las sesiones de las Comisiones Ordinarias, en primera instancia, donde se realiza un análisis profundo de las iniciativas mediante el uso de los conocimientos y experiencia de los integrantes de las Comisiones, con el apoyo de asesores especializados en los temas a consideración, que pueden comprender también a técnicos externos y, a académicos.

### ***II. 3 Integración de las Comisiones.***

Las Comisiones se constituyen durante el primer mes de inicio de la Legislatura y su integración se encuentra regulada por los artículos 34, inciso “c”, y 43, en el caso de la Cámara de Diputados; y por los artículos 82, fracción “c”; y 91 por lo que respecta a la Cámara de Senadores; todos estos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General.

Durante la LXI Legislatura la Cámara de Diputados cuenta con 44 Comisiones Ordinarias y 29 Especiales, en tanto que la Cámara de Senadores posee un número de 59 Comisiones Ordinarias y 11 Comisiones Especiales; también se han creado 5 Comisiones Bicamerales.

En cuanto al número de miembros que las componen, la Ley Orgánica precisa que las Comisiones Ordinarias de la Cámara Baja tendrán por lo general treinta miembros, pudiendo en ciertos casos contar con un mayor o menor número de integrantes, tal como lo prevén los artículos 40 y 43 de la Ley referida; en cuanto a la participación en las Comisiones, los Diputados sólo podrán pertenecer a tres de ellas:

#### ***ARTICULO 40.***

*1. Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.*

2. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;

b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento; y

c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

3. La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

4. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

#### ARTICULO 43.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

2. Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros; se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

3. *Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.*

4. *Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.*

5. *En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente.*

6. *Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.*

7. *Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.*

Por lo que respecta a la integración de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Senadores, el artículo 104 de la Ley Orgánica precisa que tendrán hasta 15 miembros y ningún Senador pertenecerá a más de 4 Comisiones.

Sobre el tema de la integración de las Comisiones no se consideró conveniente referirse al Reglamento, debido a que este ordenamiento se encuentra completamente desfasado de la Ley Orgánica en todos los aspectos; valga comentar que la última reforma del Reglamento fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1981.

Empero, es importante señalar que el Senado de la República elaboró su propio Reglamento, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010; el que en su Artículo Transitorio PRIMERO establece una *vacatio legis* hasta el 1 de septiembre del año en curso; derogando todas las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en lo relativo a la Cámara de Senadores:

*El presente Reglamento se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el primero de septiembre de 2010. A partir de esa fecha dejarán de ser aplicables en cuanto se refiere al Senado de la República, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del*

*Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al artículo Segundo Transitorio del Decreto de fecha 14 de diciembre de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, por el que se reformó el artículo 3, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

Por cuanto a la integración de las Comisiones, el artículo 123, fracción 1, del Reglamento del Senado de la República, señala el número de Senadores que la componen, que serán tres como mínimo y quince como máximo.

### **Artículo 123**

*1. Las comisiones ordinarias no tienen menos de tres ni más de quince integrantes.*

La Cámara de Diputados, por su parte, se encuentra en el proceso de discusión de su proyecto de Reglamento, lo que tendría como resultado la abrogación del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, después de la expedición del Reglamento del Senado.

### **II. 4 El Funcionamiento de las Comisiones.**

Con fundamento en la fracción I del artículo 71 constitucional, el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión; esta potestad presentó una gran relevancia durante la mayor parte del siglo XX, por lo que las Cámaras de Diputados y de Senadores no realizaban un verdadero análisis de las iniciativas presentadas, legislándose “al vapor” dada la ineficacia de los debates tanto en el interior de las Comisiones como en el *Pleno*. Tampoco el Congreso ejerció sus facultades de supervisión y de control sobre el Poder Ejecutivo.<sup>63</sup>

El funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados, se encuentra previsto en los artículos 38, inciso c; 39 al 42; 44 y 45 de la Ley Orgánica; y en lo que respecta al Senado, en los artículos 85 al 103; estas disposiciones se complementan con lo establecido en los artículos 65 al 94 del Reglamento, debiendo hacer la aclaración que este último ordenamiento en muchos de sus artículos no guarda una adecuada relación con la Ley Orgánica, por lo que su aplicación es parcial; tal es el caso de la denominada Gran Comisión referida en los artículos 72 al 77 inclusive. Por

---

<sup>63</sup> MURO RUÍZ, Eliseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 286, México 2008, p. 155.

lo que la adecuación del Reglamento a la Ley Orgánica es una de las tareas pendientes del Congreso.

Al respecto, tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados, decidieron expedir, cada una, su propio Reglamento; en cuanto a la Cámara Alta, el Reglamento del Senado de la República, que entrará en vigor el 1 de septiembre del año en curso con el inicio del primer período ordinario del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura, prevé en el Capítulo Cuarto, (arts. 133 al 137) las atribuciones de las Comisiones

### **Artículo 133**

*1. En tanto órganos colegiados, las comisiones tienen las atribuciones siguientes:*

- I. Aprobar su Programa de Trabajo;*
- II. Aprobar el nombramiento del Secretario Técnico;*
- III. Autorizar el calendario anual de reuniones ordinarias;*
- IV. Acordar la integración de subcomisiones o grupos de trabajo;*
- V. Realizar consultas y audiencias, en sede legislativa o fuera de ella, relacionadas con las materias de su competencia;*
- VI. Aprobar el Orden del Día de las reuniones y ratificar, en su caso, el trámite a los asuntos programados;*
- VII. Autorizar, en lo procedente, los informes que presentan la Junta Directiva, las subcomisiones o los grupos de trabajo;*
- VIII. Solicitar información y documentos en términos del artículo 97 de la Ley;*
- IX. Realizar reuniones de trabajo con servidores públicos, en los términos de la Constitución y la Ley, para ilustrar su juicio en el despacho de los asuntos que les competen;*
- X. Emitir opiniones que se les solicitan en las materias de su competencia;*
- XI. Presentar al Pleno informe anual o final de actividades, por conducto del Presidente de la Mesa y, en su caso, los reportes específicos que se les solicitan; el informe se publica en la Gaceta y en la página de Internet del Senado; y*
- XII. Las demás que se derivan de la Ley, este Reglamento y otras disposiciones aplicables.*

*2. Los informes de actividades incluyen, por lo menos: la relación ordenada de asuntos turnados, los trabajos realizados, la documentación generada y el estado en que se encuentran; el cumplimiento del programa de trabajo; actas de las reuniones de trabajo celebradas; viajes realizados y*

*objetivos alcanzados; y la información administrativa y presupuestal que corresponda.*

*3. La comisión que requiere información de otra, la solicita directamente a través de su Junta Directiva. Igualmente atiende las peticiones de otras comisiones o de senadores relacionadas con asuntos de su competencia. En ambos casos se considera el estado que guardan los asuntos de que se trata.*

#### **Artículo 134**

*1. Las subcomisiones a que se refiere la fracción IV del párrafo 1 del artículo anterior, se integran por el acuerdo que adoptan las comisiones que las crean, conforme a las siguientes bases:*

- I. Se procura reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios;*
- II. Se nombra un senador que la coordina;*
- III. Se establece el plazo aproximado para realizar las tareas asignadas y someter sus resultados a la consideración de la comisión de que se trate;*  
*y*
- IV. Cuando la subcomisión no está en condiciones de cumplir su encomienda, la comisión resuelve al respecto.*

*2. La Junta Directiva de la comisión da seguimiento y apoya los trabajos de la subcomisión.*

#### **Artículo 135**

*1. Las comisiones ordinarias tienen adicionalmente las atribuciones siguientes:*

- I. Dictaminar las iniciativas, minutas, proyectos y proposiciones que les son turnados;*
- II. Celebrar reuniones de comisiones unidas en el Senado o en conferencia con comisiones de la Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el artículo 154 de este Reglamento;*
- III. Revisar y evaluar, en lo que corresponde, el informe sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal que presenta el Presidente de la República, así como los que remiten los titulares de las dependencias y entidades federales, los órganos autónomos y cualquier otro ente público obligado.*

### **Artículo 136**

*1. En el cumplimiento de sus atribuciones, las comisiones se sujetan a los procedimientos establecidos en la Constitución, la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.*

*2. Conforme a lo dispuesto en la parte final del párrafo 1 del artículo 103 de la Ley, las comisiones pueden resolver por sí mismas los asuntos cuya naturaleza y trascendencia así lo requieran, sin que contravengan los ordenamientos relativos.*

### **Artículo 137**

*1. Las comisiones, para el despacho de los asuntos a su cargo, continúan funcionando durante los recesos del Congreso de la Unión.*

*2. Las comisiones atienden los asuntos que les son turnados por la Comisión Permanente.*

Por lo que respecta al proyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados, que sustituirá al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, está previsto en el borrador a discusión de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que las atribuciones de las Comisiones se rijan por los artículos 141 al 199.

El procedimiento legislativo inicia desde el momento en que se presenta una iniciativa a consideración de cualquiera de las Cámaras del Congreso, -con excepción de las materias indicadas en el apartado "H" del artículo 72 multicitado-; se deriva de lo estatuido en el artículo 71 Constitucional, en su último párrafo:

*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 sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.*

Conviene aclarar que aun cuando la Constitución hace referencia al *Reglamento de Debates* éste no existe como tal; sin embargo, esta omisión se ha venido subsanando en la práctica legislativa, conforme las facultades constitucionales explícitas en el artículo 70, que establece que el Congreso expedirá su propia ley la que regirá su actuación en lo interno; lo que se traduce en la existencia de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; que incluyen las

regulaciones sobre las discusiones o debate como parte del proceso legislativo.

*Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".*

*El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.*

*La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.*

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

De igual manera, el artículo 63 del Reglamento para el Gobierno Interior, contribuye parcialmente a resolver la carencia del denominado *Reglamento de Debates*, al indicar que:

*Artículo 63.- Todo Proyecto de Ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose este Reglamento respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

Por mucho tiempo se ha carecido de un ordenamiento formal de aplicación general para normar y organizar el trabajo de las Comisiones en el Congreso General; situación que se encuentra en proceso de resolver con la expedición de los dos Reglamentos de ambas Cámaras.

Actualmente el Poder Legislativo funciona durante dos períodos ordinarios de sesiones; el primero, se abre el 1 de septiembre y se cierra el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo pudiéndose extender hasta el 31 de diciembre; el segundo período, principia el 1 de febrero y concluye el 30 de abril del mismo año. Durante estos plazos se reúne el *Pleno* con la excepción de los períodos extraordinarios, no sucede así respecto a las Comisiones, las que de conformidad con el artículo 96 de la Ley Orgánica seguirán funcionando durante los recesos del Congreso, haya o no períodos extraordinarios.

**ARTICULO 96.**

*1. Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia Cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo.*

Sin duda, el trabajo que se realiza en las Comisiones dictaminadoras es sumamente importante para que se pueda avanzar exitosamente en el trabajo legislativo.

Con el fin de poder mejorar el trabajo de las Comisiones, propuse en una de mis anteriores investigaciones<sup>64</sup> la posibilidad de delegarle facultades plenas a las Comisiones ordinarias sobre ciertos asuntos, para que sus dictámenes sean considerados equivalentes a aprobaciones del *Pleno*; esta facultad de *delegación plena* hacia algunas Comisiones haría más expedito y eficaz el trabajo legislativo.

Ahora bien, es significativo que el proceso legislativo se desarrolle siguiendo las formalidades previstas en el orden normativo del Congreso, desde la presentación de las iniciativas, su estudio, dictamen, discusión y aprobación; la que se desenvuelve en forma independiente, separada, sucesiva, adecuada, madura y oportuna, a fin de que la ley sea justa y sin vicios de constitucionalidad.

El orden normativo, fundamental y secundario -se supone-, está estructurado para garantizar la operatividad de dicho proceso legislativo. Las etapas del proceso legislativo están organizadas con el objetivo de permitir el estudio serio de las iniciativas; evitar precipitaciones; economizar tiempo; permitir una mayor información en relación con las materias a discutir; excluir interferencias de los otros Poderes; y evitar que la ciudadanía ejerza presiones, directa o indirecta, sobre los legisladores.<sup>65</sup>

Conforme a la normatividad del Congreso General, cuando las iniciativas son recibidas por cualquiera de las Cámaras -de quienes tienen el derecho constitucional de iniciar leyes o decretos-; éstas se presentan al *Pleno* por el Presidente de la Mesa Directiva, para que éste a través de la votación, determine a cuál o cuáles Comisiones deben remitirse, atendiendo su naturaleza o materia.

Si bien es cierto que las Comisiones tienen la posibilidad de modificar un proyecto de ley o decreto el *Pleno* tiene la última palabra; incluso puede retirar el proyecto de ley a la Comisión designada para su estudio y

---

<sup>64</sup> Dentro de las propuestas concretas planteadas en mi investigación: *El Trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados. Una aproximación al derecho comparado*, se sugiere el otorgamiento de Delegación Plena a las Comisiones sobre ciertas materias, que podrían ser aprobadas en principio por la Junta de Coordinación Política y votadas en el *Pleno*, tal como sucede en las Cortes Generales de España.

<sup>65</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 1, Biblioteca de Derecho Constitucional, Oxford, University Press, México 1999, p. 244.

dictaminación, declarándolo urgente o de obvia resolución, conforme al artículo 60 en relación con el 59 del Reglamento para el Gobierno Interior.

*Artículo 60.- Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.*

Cuando las Comisiones funcionan adecuadamente, formando parte de la estructura básica de la división del trabajo legislativo, se tiene la posibilidad de alcanzar, en teoría, la votación de la mayoría del *Pleno*, dada su conformación interna que refleja la misma integración de la asamblea.

### **II. 5. Procedimiento para la elaboración del dictamen.**

Con alguna frecuencia, las iniciativas presentadas por los legisladores llevan aparejada reformas o adiciones a varias leyes, incluso a algunos artículos de la Constitución, en tal situación las decisiones del *Pleno* se dan en el sentido de que el turno se haga hacia varias Comisiones; en dicho caso, se dice que el asunto será resuelto por *Comisiones Unidas*.<sup>66</sup>

Tomada la decisión del Pleno hacia cuál o cuáles Comisiones debe turnarse el proyecto de ley o decreto, el proyecto legislativo se debate internamente en cada Comisión de conformidad con el siguiente criterio: primero se discute en lo general; es decir, en su integridad, y después se debate en lo particular. La discusión se desarrolla conforme lo expresado en el Reglamento para el Gobierno Interior, en sus artículos 95 al 134, vigentes y aplicables, que no se oponen y por el contrario complementan a la dispuesto en el artículo 45, numeral 7, de la Ley Orgánica. Las decisiones se toman por mayoría de votos siguiendo lo estatuido

*7. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.*

---

<sup>66</sup> Cuando los asuntos son enviados a varias Comisiones para que atiendan un mismo asunto, se denominan *Comisiones Unidas*, independiente del número que sea, siempre y cuando sea más de una.

*Los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.*

A partir del mes de septiembre de 2010, las Comisiones de la Cámara de Senadores sustentarán sus acciones con fundamento en su propio Reglamento, que determina en su artículo 150 que: las resoluciones de las Comisiones requieren de la votación absoluta de los integrantes; igual criterio se aplicará a las votaciones de las Comisiones unidas para resolver sobre un mismo asunto.

### **Artículo 150**

*1. Las decisiones en las comisiones se adoptan con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes presentes.*

*2. Las votaciones sobre dictámenes o resoluciones requieren de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva comisión.*

*3. Los dictámenes y resoluciones que se producen bajo la modalidad de trabajo en comisiones unidas, son aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones que participan.*

*4. Las votaciones nominales se realizan a través del sistema electrónico.*

Por cuanto al proyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados, éste precisa en el artículo 61, que las resoluciones en las Comisiones deberán igualmente hacerse con la modalidad de votación absoluta de sus integrantes.

#### Artículo 61.

1. El dictamen será válido sólo cuando la comisión o comisiones se reúnan en Pleno para discutir el asunto y éste se apruebe, por mayoría absoluta.

El presidente de la Comisión o Comisiones unidas -dependiendo de lo acordado por la asamblea-, encargadas de estudiar el asunto y dictaminarlo, dará entrada a la iniciativa, la que deberá venir acompañada de una *Exposición de Motivos* que darán mayor claridad a los integrantes de la Comisión sobre el objeto o alcances del proyecto que deberá ser estudiado.

Con el fin de agilizar la atención de los asuntos turnados por el Presidente de la Mesa Directiva, las Comisiones dictaminadoras pueden constituir

subcomisiones para que realicen el análisis de las iniciativas y propongan los anteproyectos de dictamen, o pre dictamen; para ser discutidos dentro de la propia Comisión. Este anteproyecto deberá, invariablemente, incluir todos los argumentos que sirvieron de fundamento para alcanzar la decisión mayoritaria, la cual debe ser clara y precisa; anexando, si las hubiera, las opiniones o votos particulares divergentes de los miembros de la Comisión.

Aprobado el dictamen por la Comisión correspondiente, se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva, para que, en uso de sus atribuciones, programe su inclusión en el orden del día para su presentación ante el *Pleno* de la Asamblea.<sup>67</sup>

Cabe destacar que mientras un legislador hace uso de la palabra no puede ser interrumpido, salvo que se trate de una moción de orden por parte del Presidente, para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infringe el Reglamento; cuando se injuria a alguna persona o corporación; o cuando el orador se aparta del asunto que se está discutiendo. Asimismo, el Presidente permite la interrupción cuando se solicita una explicación pertinente y el orador la admite. En todo caso, se prohíbe que los legisladores discutan en forma de diálogo.

Terminada la lista de oradores, el Presidente pregunta a la Asamblea mediante votación económica, si el asunto se considera suficientemente discutido, si éste es el caso, se procede a la votación; en caso contrario, continúa el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

Cuando se concluye que un Proyecto de Ley o Decreto, ha sido suficientemente discutido en lo general, se procede a votarlo en tal sentido, y si éste es aprobado, se hace lo propio con los artículos en particular.

En caso de no ser aprobado el Proyecto discutido, se pregunta al *Pleno* si vuelve o no todo el proyecto discutido a la Comisión dictaminadora. Si la resolución es afirmativa, el dictamen vuelve al seno de la Comisión para su estudio y correcciones, en su caso; pero si la votación es en sentido negativo, el dictamen se desecha de plano. Este mismo procedimiento se sigue al discutir cada uno de los artículos en lo particular.

El Reglamento del Congreso también precisa que si no hay oradores en contra de un dictamen, la Comisión informa sobre los motivos que la llevaron a proponerlo y se procede a la votación. Si sólo hay solicitudes para

---

<sup>67</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Principios Generales*, editorial Porrúa, México, 2006, p. 121.

hablar a favor, pueden hacerlo hasta dos legisladores; en cambio, si los legisladores que piden la palabra lo hacen para atacar el dictamen, pueden presentar sus argumentaciones todos los que la soliciten, pero cuando hayan hablado tres de ellos se preguntará al Pleno si el asunto está suficientemente discutido y se procederá en consecuencia.

Incorporado al Orden del Día el proyecto de dictamen, se discute por el *Pleno* en dos sesiones diferentes: cuando se hace del conocimiento de los miembros de la Cámara se le denomina de primera lectura, y a la sesión posterior se le conoce como de segunda lectura, que es precisamente donde se lleva a cabo el debate y la votación en el *Pleno*, con el fin de ratificar, modificar o bien rechazar el proyecto de dictamen, puesto a consideración por la o las Comisiones designadas, para atender el asunto.

También puede presentarse el caso, no muy usual por cierto, de que el proyecto de dictamen votado por el *Pleno* tenga como fin el que sea remitido a la consideración de otra Comisión ordinaria a propuesta del Presidente de la Mesa Directiva, para ésta presente un nuevo proyecto de dictamen o una opinión que complemente, o bien deseche, el dictamen discutido por el *Pleno*, emitiendo otro; de conformidad con los artículos 23, numeral 1, inciso “f”, y el 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 72, apartado “I”, prevé, de igual manera, la posibilidad de que los promoventes puedan dar otro curso a las iniciativas; debiendo hacer la aclaración que en esta situación se trata de redireccionar la iniciativa no atendida en el plazo de un mes por la Comisión dictaminadora de una de las dos Cámaras, por lo que deberá ser retirada formalmente por el iniciador y presentarse en la otra Cámara.

*I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*

Resuelto por la Comisión dictaminadora el asunto turnado por la Mesa Directiva correspondiente, y, presentado el dictamen ante la Mesa Directiva, se llega a su votación; al respecto el artículo 95 del Reglamento, precisa que se da lectura a la iniciativa y después al dictamen de la Comisión respectiva, y, en su caso, el o los votos particulares, si los hubiera.

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general; esto es, atendiendo su contenido global, y después se debate en lo particular; es decir, cada uno de sus artículos por separado; haciendo la aclaración de que si el proyecto consta de un solo artículo se discute todo en la primera lectura.<sup>68</sup>

El artículo 134 del Reglamento prevé también, que podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno hasta todos los artículos, en lo particular, siempre que no se presente impugnación alguna al proyecto total o a su articulado.

Para iniciar la discusión del dictamen de la Comisión designada, el Presidente de la Mesa Directiva hará una lista de los legisladores que deseen manifestarse en contra y los que quieran hacerlo en pro, los que intervendrán en forma alternada empezando con el primero que se registró en contra; los integrantes de la Comisión podrán hablar en más de dos ocasiones, no así los demás que se limitarán a dos intervenciones por persona. Pueden hablar hasta seis legisladores en cada uno de los sentidos, además de los integrantes de la Comisión o Comisiones dictaminadoras. Los integrantes de la Cámara también tienen derecho a intervenir durante la sesión del *Pleno* hasta por un límite de cinco minutos, para rectificar hechos o contestar alusiones personales. *Cabe destacar, que mientras un legislador hace uso de la palabra no puede ser interrumpido, salvo que se trate de una moción de orden por parte del Presidente para ilustrar la discusión con la lectura de un documento, cuando se infringe el Reglamento, cuando se injuria una persona o corporación, o cuando el orador se aparta del asunto que se está discutiendo, Asimismo, el Presidente permite la interrupción cuando se solicita una explicación pertinente y el orador la admite.*<sup>69</sup>

De conformidad con el artículo 104 del Reglamento, quedan prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Como ya fue comentado, el procedimiento inicia con la discusión en lo general, y una vez aprobado el proyecto el análisis, en su caso, se pasa al debate en lo particular, para que los miembros de la Cámara expresen qué artículos han de ser debatidos por separado.

Escuchado a los oradores que intervinieron en el debate sobre el dictamen del proyecto en lo general, el Presidente de la Mesa Directiva preguntará a la Asamblea, en votación económica, si el asunto se encuentra suficientemente discutido; si la respuesta del *Pleno* es mayormente

---

<sup>68</sup> QUINTANA VALTIERRA, p. 121.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 121-122.

afirmativa se procederá a la discusión en lo particular de cada uno de los artículos seleccionados por el *Pleno*; en caso de que la votación mayoritaria apruebe el proyecto éste continuará su curso, que consistirá en la elaboración de la Minuta respectiva que acompañará al dictamen para ser remitida a la Cámara revisora; pero si la votación del *Pleno* es en sentido negativo, se pregunta a la Asamblea, en votación económica, si el proyecto con su dictamen respectivo, debe ser devuelto a la Comisión que lo generó para que prepare otro dictamen que sustituya al rechazado, considerando las observaciones expresadas en el *Pleno*. El debate en lo particular determinará si cada artículo reservado debe prevalecer como está, ser rechazado o si queda pendiente. En el caso de que la respuesta del *Pleno* fuese por la negativa, la iniciativa se tendrá por desechada devolviéndose a la Comisión respectiva para su archivo.

El artículo 122 del Reglamento precisa que cuando sólo se hubiesen inscrito legisladores para hablar en pro, podrán hacerlo hasta dos oradores.

Por su parte, el artículo 123 indica que cuando sólo se pidiere la palabra para hablar en contra, lo harán todos los que lo pidieren, preguntándose a la Asamblea después de escuchar a tres, si está suficientemente discutido.

La sesión en la que definitivamente se vota un proyecto, es aquella en la cual se lleva a cabo la votación en lo particular, puesto que ésta es la que determina la composición definitiva de la ley o decreto. Al respecto el artículo 133 del Reglamento instituye que en la discusión en lo particular, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea deseen impugnar; en tanto que lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para su votación posterior en un solo acto.

El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso también tiene varias opciones:

1. *Hacer observaciones* al decreto aprobado, en cuyo caso debe remitirlas a la Cámara de origen para su estudio dentro de los diez días útiles siguientes, a no ser que el Congreso cierre o suspenda sus sesiones; en tal situación, la devolución debe hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

2. *Aprobar el decreto*. Cuando el Presidente de la República no opina sobre a un decreto, lo manda publicar en el Diario Oficial de la Federación, para que las disposiciones que contiene la ley puedan ser conocidas ampliamente por la ciudadanía. Precisamente, este Diario es el órgano de difusión con que cuenta el Ejecutivo Federal para dar a conocer las

resoluciones aprobadas por el Congreso; además de su propia información que tiene un carácter relevante para los ciudadanos.

Si se trata de reformas constitucionales, el procedimiento es diferente, pues una vez aprobado el decreto por las dos terceras partes de los individuos presentes en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, se remite a las Legislaturas de los Estados de acuerdo con lo establecido por el artículo 135 Constitucional. A partir de ese momento, las Cámaras del Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, reciben las comunicaciones de los Congresos Locales en las que aquéllas manifiestan su aprobación o rechazo al decreto referido. En caso de que más de la mitad de las entidades federativas (cuando menos 17 de las 32) lo acepten, el decreto se considera aprobado; en ese momento se hace la declaratoria respectiva por el Congreso para remitirlo al Poder Ejecutivo, a efecto de que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante hacer notar que el reglamento no permite que las votaciones se realicen por aclamación, señalando tres procedimientos para que se lleven a cabo éstas:

*Votación económica (art. 150)*: los legisladores que están a favor se ponen de pie, y los que están en contra permanecen sentados. También es práctica común que se realice a mano alzada.

*Votación por cédula (art. 153)*: siempre que se eligen personas se utiliza este tipo de votación, que tiene como característica ser secreta. Cada legislador llena la papeleta o papeletas correspondientes y las coloca en una urna al terminar el proceso, los escrutadores realizan el conteo de los votos.

*Votación nominal (art. 147)*: cada legislador, dando a conocer su nombre, indica si está por la afirmativa (a favor) o por la negativa (en contra) de un dictamen. Los medios electrónicos han simplificado este procedimiento. Pues en una pantalla aparece el sentido de la votación de cada legislador junto a su nombre. Se emplea este tipo de votación:

- a) Para aprobar o no un proyecto de ley en lo general;
- b) Para aceptar o rechazar cada uno de los artículos que integran un proyecto o cada una de las proposiciones de esos artículos;
- c) Cuando lo solicita un legislador y lo apoyan otros cinco integrantes de la Cámara en la que se esté ventilando el asunto;
- d) Cuando la diferencia entre los que aprueban y reprueban no excede de tres votos;
- e) En la mayoría de los casos se requiere obtener mayoría simple en la votación; sólo cuando algún artículo constitucional o del reglamento lo

señalan, se exige la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes.

Si una ley es votada en ambas Cámaras, al expedirse debe ir autorizada por los Presidentes de cada Cámara, así como por un Secretario de cada una de ellas. Firmará en primer lugar el Presidente de la Cámara que inició el proceso y lo mismo ocurre con los dos Secretarios. Acto seguido, se remite al titular Poder Ejecutivo, quien la publica inmediatamente si no tiene observaciones qué hacer; en caso contrario, es devuelto a la Cámara de origen para ser nuevamente discutida, pero sólo las observaciones hechas por el Presidente de la República; teniendo el Congreso la facultad de confirmar el texto aprobado por las dos terceras partes del número de legisladores y en tal situación se devolverá al Ejecutivo para su publicación; en el desarrollo de esta facultad, podrían las Comisiones respectivas de ambas Cámaras, trabajar en Conferencia.

Valga la pena señalar que se puede presentar la posibilidad de que el Presidente de la República detenga por tiempo indefinido la publicación; considerando que la Constitución no le fija término alguno; siendo pues, una irregularidad que debe de atenderse por la vía de la reforma Constitucional adicionando al artículo 72 Constitucional la facultad del Congreso de mandar publicar directamente la Ley aprobada, si el Ejecutivo no hace observaciones en los diez días, estando reunido el Congreso; que puede interrumpirse en los recesos y continuar el computo al iniciarse el siguiente período ordinario; cumplido el término el Congreso podrá exhortar al Ejecutivo para que haga la publicación en otro lapso igual y por única vez, en caso contrario, enviará al Diario Oficial de la Federación la Ley o Decreto aprobados para su publicación.



### **III. LA FIGURA DE LA CONFERENCIA DE COMISIONES COMO MODALIDAD DEL TRABAJO LEGISLATIVO**

#### **III. 1 Cámara de Origen.**

La Cámara que conoce en primera instancia una iniciativa con proyecto de ley o decreto se le denomina *Cámara de origen*; y a la que actúa en segunda instancia para hacer su revisión, se le denomina *Cámara revisora*.

El proyecto de ley o decreto aprobado en la *Cámara de origen*, se remite a la *Cámara revisora* en calidad de *Minuta*, la que deberá contener exactamente lo aprobado por la primera, incluidas las eventuales modificaciones y adiciones que el *Pleno* de la Cámara de origen haya votado a favor en la sesión respectiva.

La *Minuta* con los proyectos aprobados en la Cámara de origen, primera instancia, van firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y los antecedentes que se tomaron en cuenta para resolverlos.

#### **III. 2 Cámara de Revisión.**

Aprobado un proyecto de ley o decreto en la *Cámara de origen*, pasa para su discusión a la revisora; excepción hecha de los casos en que una de ellas tiene facultades exclusivas; en tal caso, la doble función de origen y de revisión, se desarrolla en una sola Cámara.

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y repite el mismo procedimiento legislativo; es decir, estudio y dictamen en la o las Comisiones competentes; y, discusión y aprobación por el Pleno de la *Cámara revisora*.

Durante el procedimiento de revisión, se pueden presentar las siguientes situaciones, previstas en el artículo 72 de la Constitución, fracciones "A", "D" y "E":

A. *Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

D. *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 aquella 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 reprobese, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.*

*E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.*

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen. Varias son las situaciones que pueden generarse al respecto:

1. Si un Proyecto de ley o decreto es desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, y no se puede alterar de manera alguna los artículos aprobados.
2. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasa todo el Proyecto al Ejecutivo. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora son aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, vuelven a aquélla – a la que revisó- para que tome en consideración las razones de ésta.

3. Si la Cámara revisora insiste, por mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto puede volver a presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones a no ser que ambas Cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en sesiones posteriores. Si esto es así, el proyecto –sólo en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras- se pasa al Ejecutivo Federal para su publicación.

4. Si algún proyecto de ley o decreto es desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, vuelve a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Sin embargo, si el asunto es examinado de nuevo y se aprueba por mayoría absoluta de los miembros presentes, se envía nuevamente a la Cámara que lo desechó, la cual lo toma otra vez en consideración, y si lo aprueba por la misma mayoría, pasa al Ejecutivo para su publicación, pero si lo reprueba, no puede volver a presentarse durante el mismo periodo de sesiones.

5. Si la iniciativa es aprobada por la Cámara revisora, queda sancionada como ley o Decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras para ser enviadas al Poder Ejecutivo para su publicación u observaciones, en su caso.

### **III. 3 Comisiones Bicamerales.**

Las Comisiones bicamerales tienen un fin diferente al de las Comisiones ordinarias, que es la elaborar los dictámenes de los proyectos de leyes o decretos puestos a su consideración por el *Pleno*; se integran por legisladores de las dos Cámaras del Congreso, tres diputados y tres senadores electos por el *Pleno* a propuesta de las respectivas Juntas de Coordinación Política, aun cuando tienen la característica de ser permanentes durante el período de cada Legislatura. Siendo éstas la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión (art. 132 LOCG); Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas (art. 134 LOCG); las funciones de estas dos Comisiones son en el caso de la primera, la difusión de los trabajos legislativos; y en el de la segunda, mantener un acervo bibliográfico y documental en apoyo a los legisladores y a las Comisiones, para contribuir a la mejora del trabajo legislativo.

Adicionales a las anteriores, las Juntas de Coordinación Política de las dos Cámaras del Congreso General, han creado por Acuerdo conjunto la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación, integrada por 6 diputados y 7 senadores; y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, compuesta por 3 diputados y 3 senadores; que no se encuentran comprendidas en la Ley Orgánica y por tanto sus resoluciones son exclusivamente recomendaciones, las cuales tendrán que estar avaladas por el *Pleno* de ambas Cámaras para que puedan tener algún valor jurídico.

Las *Comisiones Bicamerales* se diferencian de las de *Conferencia de Comisiones*, en que sus resoluciones no forman parte del proceso legislativo de formación de leyes previsto en el artículo 72 Constitucional; otra variación corresponde a que la Conferencia de Comisiones se trata de una figura temporal de coordinación entre las dos Cámaras del Congreso, para obtener un consenso sobre ciertos temas que se consideran de gran trascendencia política y económica, como lo son los comprendidos en la fracción "H" del artículo 72 Constitucional y las reformas o adiciones a la Carta Magna.

### **III. 4 La Conferencia de Comisiones.**

Como ya fue esbozado en el capítulo primero de esta investigación, es importante subrayar que el tema del trabajo de *Conferencia de Comisiones*, no debe confundirse con la llamada *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, que como ya se expresó, corresponde al órgano superior de dirección y coordinación de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados; en tanto que la figura de la *Conferencia de Comisiones* corresponde a una modalidad de trabajo que sólo y específicamente se da, cuando alguna de las dos Cámaras del Congreso General considera necesario que algunas Comisiones afines de las Cámaras de Diputados y de Senadores, trabajen coordinadamente para facilitar el alcance de consensos sobre asuntos legislativos de relevancia congresional.

Es conveniente mencionar, que de la investigación realizada por el autor se encontró un solo antecedente documental consistente en un Acuerdo expedido por la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, de fecha 12 de diciembre de 2006, por el que se exhorta a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, a trabajar en *Conferencia*, a efecto de conocer de los asuntos relacionados con su competencia en cuanto al

paquete económico para 2007; y de cuyo análisis se deduce la importancia que puede tener este instrumento jurídico si se le da un uso más frecuente; para ello, será necesario reformar el marco normativo del Congreso General, tanto el artículo 72 Constitucional como la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, con el fin de adecuarlos para que quede definida específicamente su utilización de manera regular; sobre todo cuando se considere importante llegar a consensos en temas delicados o sobresalientes de la Agenda Legislativa, o que sean reflejo de una inquietud social que requiera ser atendida con prontitud y eficacia.

Actualmente, esta modalidad de trabajo legislativo se contempla en el artículo 88 de la Ley Orgánica del Congreso General, pero exclusivamente como una posibilidad del trabajo coordinado entre las dos Cámaras del Legislativo a cuya figura le denomina *comisiones conjuntas*:

*ARTICULO 88.*

*1. Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.*

Sin embargo, esta posibilidad no refleja la importancia que se le debe dar a esta modalidad de trabajo legislativo, dado que el propio Reglamento en la parte final del artículo 90 se refiere a la figura de Conferencias de las Comisiones con terceros, tanto para recabar información de los funcionarios respecto al “despacho de los negocios que se les encomienden”; así como entre ambas Cámaras “para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante”.

*Artículo 90. Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.*

El 89 de la Ley Orgánica del Congreso, también refiere la figura de “comisiones conjuntas” entre la Comisión de Estudios Legislativos del Senado, con otras Comisiones ordinarias en el análisis de las iniciativas y de

sus dictámenes, lo que demuestra la importancia de la creación de la modalidad de trabajo de *Comisiones en Conferencia*, base de este estudio.

De igual manera, el artículo 98, en sus incisos 1 y 2, refieren en el caso del Senado que las Comisiones pueden reunirse en *Conferencia* con las correspondientes de la Cámara de Diputados; es decir, en los artículos referidos la Ley Orgánica del Congreso le otorga esta potestad explícita sólo a la Cámara de Senadores, posiblemente, así lo intuyo, se debió a que el legislador inicialmente contempló al Senado como Cámara revisora en cualquier materia, lo cual es incorrecto puesto que el artículo 72 en su fracción "H" instituye, que con algunas excepciones previstas en esta fracción, cualquier Cámara puede ser de origen en cuyo caso la otra será revisora:

*H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*

El trabajo de *Comisiones en Conferencia*, como ya ha sido explicado, puede complementarse en algunos asuntos de trascendencia nacional, económica, política y social, permitiendo la participación de ciertos sectores representativos de la sociedad y de la academia, para que éstos, en calidad de *asesores honorarios*, participen con sus opiniones en los trabajos previos de la *Conferencia de Comisiones*, sobre todo en aquellos temas que requieran de conocimientos técnicos y científicos, que no se encuentren al alcance de los miembros del Congreso y/o de sus asesores, o bien porque la trascendencia de las resoluciones puedan tener un impacto sobresaliente sobre algún sector de la sociedad no previsto por los legisladores; un buen ejemplo, lo encontramos en la iniciativa sobre la reforma energética, presentada por el Presidente de la República y cuyas discusiones fueron abiertas permitiendo la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad y de la academia. De alguna manera, el artículo 93 de la Ley Orgánica contempla la presencia de terceros en sesiones de información y audiencia a la que asistirán a invitación de las Comisiones del Senado, representantes de grupos de interés, asesores, peritos u otras personas que puedan aportar conocimientos y experiencia sobre los asuntos tratados. Estas participaciones no se encuentran contempladas en el caso de las Comisiones de la Cámara de Diputados, aun cuando las

vivencias muestran que sí se realizan, por lo que deberían regularizarse también.

En fin, esta experiencia pudiera servir para reformar el marco normativo del Congreso General, desde su fundamento Constitucional hasta la Ley Orgánica del Congreso y de su Reglamento; creando los mecanismos jurídicos necesarios para organizar el trabajo en *Conferencia de Comisiones* afines de ambas Cámaras, que tengan como resultado la emisión de Dictámenes conjuntos consensuados, que le darían mayor certeza a las votaciones del *Pleno* de las dos Cámaras, tanto la de origen como la revisora, puesto que vendrían avalados por los determinaciones de los integrantes plurales de las Comisiones de sus respectivas Cámaras.

Por considerarlo de importancia como antecedente, se transcribe el Acuerdo emitido por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados ya citado.

*DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE EXHORTA A LAS COMISIONES DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DEL SENADO DE LA REPÚBLICA A TRABAJAR EN CONFERENCIA, A EFECTO DE CONOCER DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON SU COMPETENCIA EN CUANTO AL PAQUETE ECONÓMICO PARA 2007*

*Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2006.*

*Diputado Jorge Zermeño Infante*

*Presidente de la Mesa Directiva*

*Honorable Cámara de Diputados Presente*

*Con fundamento en el inciso b), numeral 1, del artículo 34 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta de Coordinación Política somete a consideración del Pleno el siguiente*

**Acuerdo**

*Primero: Se exhorta a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y del Senado de la República a trabajar en conferencia, a efecto de conocer de los asuntos relacionados con su competencia en cuanto al paquete económico para 2007.*

*Segundo: Comuníquese al Senado de la República.*

*Tercero: Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.*

*Diputado Emilio Gamboa Patrón (rúbrica)*

*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*

*Diputado Héctor Larios Córdova (rúbrica)*

*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional*

*Diputado Javier González Garza*

*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática*

*Diputada Gloria Lavara Mejía (rúbrica)*

*Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México*

*Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica)*

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia*

*Diputado Ricardo Cantú Garza (rúbrica)*

*Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo*

*Diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez*

*Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza*

*Diputada Aída Marina Arvizu Rivas (rúbrica)*

*Coordinadora del Grupo Parlamentario de Alternativa*

*(Aprobado; comuníquese. Diciembre 12 de 2006.)*

Como se puede apreciar con claridad, se trata de una simple exhortación cuyo significado según el Diccionario de Real Academia es: *Incitar a alguien con palabras, razones y ruegos a que haga o deje de hacer algo;*<sup>70</sup> que en el caso de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, podría tener cierta naturaleza vinculante siempre y cuando haya sido llevada al Pleno y avalado por éste; en cuanto a la Cámara de Senadores, no tiene ninguna relación obligatoria y no pasa de ser una simple petición sin mayores efectos jurídicos; aun cuando el punto Segundo del Acuerdo diga: *Comuníquese al Senado de la República.*

Otros dos antecedentes relativos a la *Conferencia de Comisiones*, se localizaron en las iniciativas presentadas, la primera de ellas, ante la Cámara de Diputados, por el C. Dip. Emilio Zebadúa González el 24 de noviembre de 2005, cuya propuesta es semejante a la del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política la Cámara de Diputados de fecha 12 de diciembre de 2006; que como se aprecia en su texto, sólo considera el trabajo de Conferencia en los temas fiscales derivados de la Ley de Ingresos de la Federación, en tanto que la segunda propuesta hecha ante la Comisión Permanente, el 6 de junio de 2007, por el C. Sen. Alejandro González Yáñez,

<sup>70</sup>Diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, España 2009.

se concreta en la creación de otra figura legislativa a la que denominó: *Conferencia Bicameral para los Trabajos Legislativos*, cuyas atribuciones suenan más a reuniones protocolarias, donde no se precisa quién preside ni como se toman las resoluciones.

Enseguida se transcribe el texto de las dos iniciativas referidas para una mayor comprensión:

*INICIATIVA DEL C. LEGISLADOR SEN. ALEJANDRO GONZÁLEZ YÁÑEZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

*(Se turnó a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores.)*

*C. C. SECRETARIOS DE LA H. COMISIÓN PERMANENTE*

*El suscrito, Senador de la República a la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en el Artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Artículos 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Honorable Comisión Permanente, la presente*

*Iniciativa con proyecto de decreto de adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:*

*EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*

*El Poder Legislativo en nuestro país es uno de los poderes públicos por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, en términos de lo que dispone el primer párrafo del Artículo 41 de la Constitución Federal.*

*Este Poder se divide en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.*

*En el Artículo 73, se establecen las facultades legislativas del Congreso de la Unión que son ejercidas de manera separada y sucesiva. En el proceso legislativo una Cámara lo será de origen y la otra será Cámara revisora.*

*Adicionalmente, cada Cámara cuenta con facultades exclusivas en las que no es posible que se de la intervención de la otra Cámara. Tal es el caso de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados que se establecen en el Artículo 74 Constitucional.*

*De igual forma en el Artículo 76 se establecen las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.*

*Más allá de la comunicación formal que existe entre las dos Cámaras en el ejercicio de la función legislativa que al Congreso de la Unión corresponde, es un hecho que existe una comunicación política entre las dos Mesas Directivas de cada Cámara e incluso de sus correspondientes juntas de coordinación política.*

*El vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, prevé en su Artículo 90 que: "Las Comisiones de ambas Cámaras pueden tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante".*

*Esta posibilidad de reuniones en conferencia únicamente se da para las comisiones de dictamen legislativo, pero no de manera formal para las reuniones de los órganos de gobierno de ambas Cámaras.*

*Conforme al Artículo 124 de nuestra Norma Fundamental las facultades de actuación de los titulares de los órganos del Poder Público son expresas, esto es, si no se cuenta de manera clara con una facultad, el órgano no puede actuar.*

*Por ello, y como reconocimiento de una realidad que se da de manera cotidiana, porque la comunicación política así lo exige, proponemos en la presente iniciativa la adición de un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso para crear la Conferencia Bicameral para los trabajos legislativos.*

*La Conferencia Bicameral se integrará con los Presidentes de cada Cámara, así como por los Coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios.*

*Entre los asuntos de interés común de ambas Cámaras y que pueden ser tratadas por la Conferencia se encuentran el de destrabar minutas que se encuentren en la Cámara revisora, para que éstas sean dictaminadas.*

*De manera particular se pretende que se traten asuntos que tengan que ver con el funcionamiento del Congreso de la Unión en la asamblea única, en el conocimiento de los temas que previenen los Artículos 69, 84, 85 y 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Compañeras y Compañeros legisladores:*

*La iniciativa que sometemos a su consideración tiene el propósito central de establecer los cauces formales e institucionales de comunicación política entre ambas Cámaras del Congreso para que las tareas legislativas sean más óptimas.*

*Incluso, hay que recordar que la Ley para la Reforma del Estado recoge un esquema similar al que proponemos, pero ahí se le denomina Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de acuerdos del Congreso de la Unión.*

*Señoras y Señores Legisladores:*

*Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la H. Comisión Permanente la presente*

*Iniciativa con proyecto de decreto de adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona un Título Sexto, Capítulo I y los Artículos 136 y 137 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Título Sexto*

*Capítulo I*

*De la Conferencia Bicameral para los Trabajos Legislativos*

*Artículo 136*

*1. La Conferencia Bicameral para los Trabajos Legislativos se integra con los Presidentes de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de cada Cámara.*

*2. La Conferencia se reunirá de manera ordinaria cada tres meses y de manera extraordinaria cada vez que se requiera.*

*3. La sede de las reuniones de la Conferencia se alternarán, siendo la primera en la Cámara de Diputados; la segunda, en la Cámara de Senadores y así sucesivamente.*

*4. Cuando las reuniones de Conferencia se realicen en la Cámara de Diputados, el Secretario General fungirá como Secretario Técnico. Cuando se realicen en la Cámara de Senadores, el Secretario Técnico lo será el Secretario General de Servicios Parlamentarios.*

*Artículo 137*

- La Conferencia se reunirá para tratar asuntos de interés común, entre los que se destacan de manera enunciativa, los siguientes:
- Asuntos que tengan que ver con minutas con proyecto de decreto de reformas constitucionales y que no se hayan dictaminado en la Cámara Revisora.
- Asuntos que tengan que ver con minutas con proyecto de decreto de Leyes, que no se hayan dictaminado en la Cámara Revisora.
- Temas que tengan que ver con el proceso legislativo de las diferentes Leyes fiscales y de la Ley de Ingresos de la Federación.
- Temas que tengan que ver con la solicitud presupuestal de la Cámara de Senadores incluido en la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Temas que tengan que ver con las sesiones de Congreso General para tratar los asuntos que previenen los Artículos 69, 84, 85 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

#### TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Senado de la República a los seis días del mes de junio del año dos mil siete.

#### ATENTAMENTE

SEN. ALEJANDRO GONZÁLEZ YÁÑEZ  
COORDINADOR

#### ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DEL SEN. ALEJANDRO GONZÁLEZ YÁÑEZ:

De esta iniciativa de adición a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es interesante rescatar las facultades expresas a la modalidad del trabajo de *Comisiones en Conferencia*, descritas en el artículo 137 propuesto, incisos “a”, “b” y “c”, que concuerdan con lo planteado en mi trabajo de investigación; sin embargo, difieren en cuanto a los tiempos y a la forma, que les permita una funcionalidad, lo que no se lograría si los asuntos a discutir y consensuar requieren de la formalidad propuesta en el artículo 136; que plantea una integración al más alto nivel de cada una de las Cámaras, lo que la hace impráctica y por tanto debe desecharse; puesto que lo se requiere actualmente es crear una modalidad ágil y por tanto eficaz; que se desarrolle de manera regular y sólo por los

integrantes de las Comisiones afines de ambas Cámaras; que tengan por objeto resolver sólo los asuntos en común; es decir, cuya responsabilidad contemple las mismas materias a dictaminar, incluyendo las referidas a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a las fracciones “d” y “e”, del artículo 137 de la iniciativa propuesta; la primera (d), corresponde a una negociación que se realiza de manera regular y se encuentra normada actualmente; en cuanto a la segunda (e), conciernen a situaciones diversas del Congreso referidas a: el informe presidencial; las faltas absoluta y temporal del Presidente de la República; y a la ceremonia de protesta presidencial.

Procederé ahora, a transcribir la segunda de las Iniciativas estudiadas para realizar el análisis correspondiente.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

*(Turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.)*

*El que suscribe, diputado federal Emilio Zebadúa González, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adicionan los artículos 40 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente*

### **Exposición de Motivos**

*Que el pasado 30 de julio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se establece la obligación constitucional del Ejecutivo Federal de remitir las Iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a más tardar el 8 de septiembre de cada año. De igual manera, se estableció la obligación de esta Cámara para aprobar el Presupuesto de Egresos, a más tardar el 15 de noviembre.*

*Que por tal motivo, durante la presente legislatura, por vez primera, el Congreso de la Unión ha revisado y aprobado la Ley de Ingresos y el paquete fiscal turnado por el Ejecutivo, contando con un plazo más amplio para su estudio y discusión.*

*Consecuentemente, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República vimos desfilar un sinnúmero de cabilderos de los diversos sectores sociales, económicos y productivos que pretendían influir en la decisión de los legisladores, situación que vino a complicar más el ambiente, limitando las posibilidades de contar con una mejor reforma; pero que también estableció un claro precedente al ser emitidos ante la opinión*

*pública una serie de críticas a los legisladores, que supuestamente se vieron beneficiados por el sentido de su voto.*

*Este ambiente provoca la indebida extensión de las consultas y el debate en comisiones, por casi dos meses, situación que provoca que la Cámara de Diputados deje muy poco tiempo a la colegisladora para hacer lo propio. En consecuencia, limitados por la presión de las prisas, los cabilderos y el temor a los errores -puesto que los senadores tuvieron tan sólo una semana para revisar el debate que a la Cámara de origen tomó dos meses, los senadores llegan a modificar, en uso de sus facultades constitucionales, sustancialmente lo aprobado por la Cámara de Diputados.*

*Que la Ley de Ingresos, es un instrumento de la política económica en la que se establecen los recursos con los que contará el Estado para cubrir gastos futuros, por lo que no puede seguir siendo discutida en cada una de las Cámaras, como si fuera cualquier ley general, Por el contrario, la Ley de Ingresos tiene la particularidad de que será discutida y aprobada, por lo que es responsabilidad de los representantes populares, sean estos diputados o senadores, trabajar de manera coordinada, colegiada, sin protagonismos o desconfianzas, para otorgarle al Estado una Ley, que por su particularidad, deberá regir la política d de ingresos del país.*

*Que el Congreso de la Unión no puede estar sujeto a las decisiones, negociaciones o intereses particulares de los legisladores, ya sea de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, por ello, es fundamental que quienes representamos la voluntad popular, actuemos de manera consecuente y responsable, trabajando en conferencia, en las reuniones informativas y de consulta con los diversos sectores, independientemente de que, al final, los dictámenes correspondientes serán analizados y discutidos de manera independiente.*

*Que para tal efecto, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos dispone en su artículo 98 que **"las comisiones (del Senado) pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes"**.*

*Que en el mismo sentido, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece en el artículo 90 que **"las Comisiones de ambas cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante"**.*

*En este sentido, estimamos que, por su importancia, ambas Cámaras del Congreso de la Unión, deben contar con suficiente tiempo para revisar todas*

las Iniciativas y opiniones que se presenten en torno de la Ley de Ingresos, por lo que no puede seguir siendo analizada de manera aislada en cada una de las Cámaras, como si se tratara de cualquier ley, puesto que, en este caso, existe un plazo constitucional para su aprobación, además de que, a diferencia de las otras leyes, la Ley de Ingresos tiene una vigencia anual y, por tanto, su ausencia se traduciría en la paralización de la economía nacional.

Por tal motivo, proponemos reformar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos para obligar a las comisiones competentes de ambas cámaras a sesionar en conferencia, sin perjuicio de que la discusión de los dictámenes correspondientes se realice por separado, en cada una de ellas, situación que estimamos facilitará la generación de consensos entre ambas Cámaras.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 40 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con objeto de que las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y del Senado de la República sesionen en conferencia para revisar la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, conforme a lo siguiente:**

**Único.** Se adiciona un numeral 6 al artículo 40 y se adiciona un numeral 2 al artículo 102, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 40.**

**1. a 5. ...**

**6. La Comisión de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo, entre otras, la de analizar y dictaminar la Ley de Ingresos y demás disposiciones fiscales relativas que remita el Ejecutivo Federal para el Ejercicio Fiscal que corresponda.**

**Para el cumplimiento de esta responsabilidad la Comisión deberá trabajar en conferencia con la Comisión de Hacienda y Crédito Público y**

*de Estudios Legislativos del Senado de la República para la realización de las consultas, estudios y análisis previos a la elaboración de los respectivos dictámenes correspondientes, sin perjuicio de las facultades constitucionales de cada una de ellas.*

**Artículo 102.**

1. ...

2. *La Comisión de Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos tienen a su cargo, entre otras, la de analizar y dictaminar la Ley de Ingresos y demás disposiciones fiscales relativas que remita la Cámara de Diputados.*

*La Comisión de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, para el caso particular del análisis y dictamen de la Ley de Ingresos y demás disposiciones fiscales relativas, deberá trabajar en conferencia con la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados para la realización de las consultas, estudios y análisis previos a la elaboración de los respectivos dictámenes correspondientes, sin perjuicio de las facultades constitucionales de cada una de ellas."*

**Transitorio**

**Único.** *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticuatro días del mes de noviembre de dos mil cinco.*

DIP. EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ (RÚBRICA)

**ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DEL DIP. EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ.**

En el caso de esta Iniciativa, se propone reformar a los artículos 40 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), y tienen como único objeto proponer el trabajo de Comisiones en Conferencia entre las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y la Comisión de Estudios Legislativos, para analizar y dictaminar: la Ley de Ingresos y demás disposiciones fiscales; propuesta que se considera interesante porque actualmente se sustenta sólo en la figura del Acuerdo, que además de tener una vigencia temporal, requiere estar suscrito por ambas Cámaras.

Como recomendación del autor de este estudio, lo correcto sería realizar las adecuaciones correspondientes a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente a los artículos: 44, referido a la Cámara de Diputados y al 98, por lo que respecta al Senado de la República, con el fin de hacer obligatorio, para ambas Cámaras, el sesionar en conferencia en los casos previstos en el inciso H del artículo 72 Constitucional, así como cuando el Congreso se encuentre sujeto a un término expreso en la propia Constitución o en la Ley.

En tales casos, se propone realizar una adición, con el mismo texto a los artículos artículo 44 y 98 de la LOCG, para quedar como sigue:

#### **ARTICULO 44.**

**1 al 4. ...**

**5. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los diputados las consideraciones debidas.**

**6. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Senadores para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.**

**En temas de relevancia legislativa, como los previstos en el inciso H del artículo 72 Constitucional, y cuando estén sujetos a términos expresos en la Constitución o en Ley, el trabajo en Conferencia tendrá el carácter de obligatorio.**

**7. La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.**

De igual manera, adicionar un segundo párrafo al numeral 2 del artículo 98, de la LOCG quedando de la siguiente manera:

#### **ARTICULO 98.**

**1. ...**

**2. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.**

**En temas de relevancia legislativa, como los previstos en el inciso H del artículo 72 Constitucional, y cuando estén sujetos a términos expresos en la Constitución o en Ley, el trabajo en Conferencia tendrá el carácter de obligatorio.**

### **3. ...**

Es importante subrayar que el Reglamento del Senado de la República, que entrará en vigor a partir del 1 de septiembre de 2010, se refiere al trabajo de conferencia de comisiones entre ambas Cámaras del Congreso, en los artículos: 135, 140, 153 y 154.

#### **Artículo 135**

**1.** *Las comisiones ordinarias tienen adicionalmente las atribuciones siguientes:*

*I. Dictaminar las iniciativas, minutas, proyectos y proposiciones que les son turnados;*

*II. Celebrar reuniones de comisiones unidas en el Senado o en conferencia con comisiones de la Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el artículo 154 de este Reglamento;*

*III. Revisar y evaluar, en lo que corresponde, el informe sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal que presenta el Presidente de la República, así como los que remiten los titulares de las dependencias y entidades federales, los órganos autónomos y cualquier otro ente público obligado.*

#### **Artículo 140**

**1.** *Todas las convocatorias a reuniones de comisiones deben contener:*

*I. Nombre de la comisión o comisiones que se convocan;*

*II. Fecha, hora y lugar de la reunión;*

*III. Tipo de la reunión, ya sea ordinaria o extraordinaria, de comisiones unidas o en conferencia;*

*IV. El proyecto de Orden del Día; y*

*V. Rúbrica del Presidente de la Junta Directiva o, en su caso, de quien convoca.*

**2.** *Junto con la convocatoria se envían a los integrantes de cada comisión los documentos que sustentan el desahogo del Orden del Día.*

### **DEL TRABAJO EN CONFERENCIA**

#### **Artículo 153**

**1.** *Las comisiones, en consulta con los órganos directivos del Senado, pueden trabajar en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para deliberar sobre iniciativas y proyectos de ley o decreto u otros asuntos, cuya tramitación se considera necesario agilizar.*

#### **Artículo 154**

*1. Los trabajos en conferencia se realizan mediante acuerdo previo con la colegisladora, en los términos de la normatividad interna de cada Cámara.*

*2. La propuesta del Senado para el acuerdo de trabajo en conferencia, incluye el programa de actividades y el calendario de reuniones, así como las reglas para su conducción y desarrollo.*

Empero, de la lectura del Reglamento del Senado, si bien se desprende la existencia de una disposición que comprende la posibilidad del trabajo en conferencia por parte de las Comisiones afines de ambas Cámaras, se encuentran sujetas a obtener el visto bueno de los órganos directivos del Senado, lo que podría restarles eficacia en el desarrollo de sus actividades; es por ello que la mejor solución, así lo estimo, es que se reforme y adicione la Ley Orgánica del Congreso General como ya fue comentada, en sus artículos 44 y 98.

## CONCLUSIONES

La principal conclusión a la que se llega después del desarrollo de este trabajo de investigación, es la necesidad de darle fundamento jurídico a la *Conferencia de Comisiones* dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; especialmente cuando se presenten casos que cualquiera de las Cámaras o bien ambas, requieran llegar a consensos en temas delicados o sobresalientes de la Agenda Legislativa, o respondan a una inquietud social que demande ser atendida con prontitud y eficacia.

Tales son los casos de las materias relacionadas con el apartado “H” del artículo 72; o tengan términos perentorios legales, así como el de aquellos asuntos considerados relevantes para el Congreso; e incluso cuando se trate de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; todas estas situaciones, estimo, deberán formar parte indudablemente de los trabajos de *Conferencia de Comisiones*.

En tal virtud, se propone se realice una adición a los artículos: 44 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como se ya ha precisado dentro del análisis hecho a las dos iniciativas referidas al trabajo en conferencia; incorporando, por tanto, el trabajo de *Conferencia de Comisiones* como una obligación, para las Comisiones de ambas Cámaras, en aquellos temas de relevancia legislativa o cuando estén sujetos a términos perentorios en la Constitución o en alguna Ley,

Esta propuesta pretende darle formalidad e importancia al trabajo de *Conferencia de Comisiones* como modalidad permanente del trabajo legislativo y no dejarlo, como ha sido la práctica hasta la fecha, en un simple Acuerdo legislativo de alguna de las Cámaras; cuyo alcance se encuentra muy limitado, con escaso rango normativo y por tanto no vinculatorio como debiera ser.

## BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 1, Biblioteca de Derecho Constitucional, Oxford, University Press, México 1999.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, vigésima segunda edición, España 2009

GACETA PARLAMENTARIA, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

MURO RUÍZ, Eliseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 286, México 2008.

-----, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 312, México 2008.

OCHOA CAMPOS, Moisés, (Coordinador) *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, México 1973.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Principios generales*, editorial Porrúa, México 2006.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

SÁNCHEZ VALENCIA, Antonio, *La Técnica Legislativa en México, su Estudio y Perspectivas*, Tesis profesional de Licenciatura en Derecho, dirigida por

Carlos Norberto Valero Flores, Universidad Humanitas, México, mayo de 2007.

VALERO FLORES, Carlos Norberto, *El trabajo de las Comisiones en la Cámara de Diputados. Una aproximación al Derecho comparado*, CEDIP, 2009.

-----, *El Control de la Constitucionalidad por el Poder Legislativo*, CEDIP, 2009.

ISSN 1870725-4



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias  
Av. Congreso de la Unión 66, Col. El Parque, C.P. 15960 México, D.F.  
Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 exts. 58140 y 58141

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
correo-e: [cedip@congreso.gob.mx](mailto:cedip@congreso.gob.mx)