

**ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA DENOMINADA
CONGELADORA LEGISLATIVA
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**



**Dr. Alfredo Salgado Loyo
Lic. Juan Manuel Escuadra Díaz**

Serie Roja
Temas Parlamentarios

Octubre de 2007

**ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LA DENOMINADA
CONGELADORA LEGISLATIVA
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Derechos Reservados:

ISSN 1870 - 7262

Reserva. 04-2006-113014420000-102

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

© Marzo de 2007

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

Junta de Coordinación Política**Presidente**

Dip. Héctor Larios Córdova

Integrantes

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Godínez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

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

Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinación y Revisión Editorial

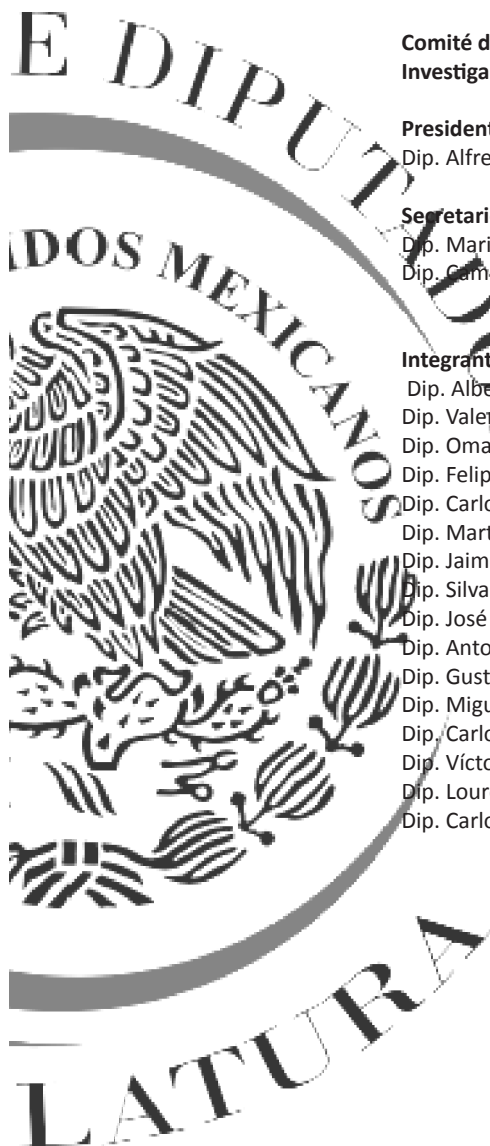
Lic. Luis Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López





Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Alfredo Ríos Camarena

Secretarios

Dip. Mario Eduardo Moreno Álvarez

Dip. Camerino Eleazar Márquez Madrid

Integrantes

Dip. Alberto Amaro Corona

Dip. Valentina Valia Batres Guadarrama

Dip. Omar Antonio Borboa Becerra

Dip. Felipe Borrego Estrada

Dip. Carlos Chaurand Arzate

Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo

Dip. Jaime Espejel Lazcano

Dip. Silvano Garay Ulloa

Dip. José Jacques y Medina

Dip. Antonio Xavier López Adame

Dip. Gustavo Macías Zambrano

Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra

Dip. Carlos Alberto Navarro Sugich

Dip. Víctor Samuel Palma César

Dip. Lourdes Quiñones Canales

Dip. Carlos René Sánchez Gil

**ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LA
DENOMINADA CONGELADORA LEGISLATIVA
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
I. ANÁLISIS DEL PROBLEMA	13
Antecedentes	13
Estructura de las Iniciativas	15
Procedimiento de trámite	18
Plazos para dictaminación	19
Plazos para dictaminación en el derecho comparado	21
Argentina	21
Chile	22
Colombia	25
Costa Rica	26
España	28
Perú	28
Paraguay	30
Venezuela	32
Apoyos Técnicos de que disponen las Comisiones de Dictamen en la Cámara de Diputados.	34
Otra causa que indirectamente incide en el Rezago Legislativo.	37
II. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN	45
Autorregulación para el ejercicio del derecho de iniciativa.	45
Alternativas relacionadas con las Comisiones.	53
Replanteamiento de la integración de las comisiones por cuanto a materia y número de integrantes.	54

Regulación del trabajo al interior de las comisiones.	55
Implementación de mecanismos para agilizar la votación de los proyectos de dictamen en las comisiones (voto ponderado o voto en minoría).	62
Adecuación de los tiempos de dictamen.	67
Fortalecimiento de los servicios de apoyo técnico.	69
Regulación de formas alternas de resolución de las iniciativas no dictaminadas durante la legislatura.	70
Bibliografía	79

INTRODUCCIÓN.

Durante los últimos años el quehacer parlamentario se ha visto inmerso en serias críticas de la opinión pública, como consecuencia de una indudable desinformación o mal información propiciada en gran parte por los medios de comunicación respecto de la actividad que desarrollan los legisladores, pues constantemente podemos leer y escuchar afirmaciones en el sentido de que en las Cámaras del Congreso de la Unión, poco se trabaja en la principal tarea encomendada al Poder Legislativo, que es la generación de leyes.

Comunicadores, analistas e incluso investigadores que desde su perspectiva analizan el tema, con frecuencia establecen que al existir un bajo número de dictámenes en comisiones, respecto del volumen de iniciativas que se presentan en cada legislatura, más las acumuladas, necesariamente debe arribarse a la conclusión de que ello deriva de la falta de aplicación en el trabajo legislativo de los diputados y senadores.

Tal conclusión indudablemente resulta poco objetiva, pues la actividad de un legislador abarca muchas otras actividades que generalmente pasan un tanto desapercibidas, como lo son la gestoría social, la participación en grupos de trabajo, etcétera, por lo que no es válido afirmar tajantemente que existe poco o escaso trabajo legislativo.

Ciertamente, tanto diputados como senadores del Congreso Mexicano enfrentan un gran reto para mejorar la percepción que de ellos tiene la sociedad, por lo que entre otros aspectos deberán buscarse alternativas de solución para mejorar cuantitativa y cualitativamente la emisión de dictámenes de las iniciativas de ley o decreto turnadas a comisiones, pero especialmente para resolver el rezago que en ellas impera y que comúnmente se denomina "congeladora legislativa".

El presente trabajo tiene por objeto plantear algunas de las causas que generan el rezago legislativo, así como explorar posibles alternativas para reducir y en su momento abatir el volumen de iniciativas pendientes de dictamen en comisiones, particularmente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El tema de estudio a abordar, presenta gran número de aristas que deben tenerse en consideración para llegar a la comprensión plena de la problemática que enfrentan los legisladores en su labor de dictamen, por lo que la primera parte de esta investigación se aboca a analizar, el derecho de iniciativa para los diputados y senadores.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el artículo 71, a quiénes se les confiere el derecho de iniciativa para la formación de leyes o decretos, entre los cuales además del Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados, se encuentran los

diputados y senadores, por ello se formulan comentarios generales de las características que deben contener las iniciativas así como el trámite inicial que se les debe dar, conforme a lo previsto en nuestra Carta Magna, particularmente en lo referente al turno a comisiones de dictamen de la Cámara de origen.

Seguidamente se desarrolla un análisis de los plazos con que cuentan los integrantes de las Comisiones para dictaminar las iniciativas, a partir de lo dispuesto en la Constitución Federal así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se efectúa una revisión de la reglamentación existente sobre el tema en varios países, para tener elementos de comparación que permitan establecer si los plazos concedidos en nuestro marco normativo son los indicados o se requiere adecuaciones al respecto.

También se realiza un breve análisis de los apoyos técnicos de que disponen los legisladores en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para llevar a cabo el estudio, valoración y dictamen necesarios en el trabajo de las Comisiones y se establecen consideraciones respecto a otras causas que indirectamente influyen en el rezago legislativo, destacándose el incremento de iniciativas presentadas durante las Legislaturas LVII, LVIII y LIX.

Se plantean alternativas que habría que tener en consideración para reducir el rezago legislativo en la Cámara de Diputados que se consideran factibles técnica y jurídicamente, sin pasar por alto que para su viabilidad se requerirá de voluntad política por parte de los legisladores. Se formulan diversas consideraciones respecto a la necesidad de una autorregulación para el ejercicio del derecho de iniciativa. Se describen algunas acciones y adecuaciones legales que pudieran adoptarse para optimizar el trabajo en las comisiones ordinarias o de dictamen.

Por otra parte, se analiza la conveniencia de implementación del voto ponderado en las votaciones de las comisiones, así como el sistema de voto en minoría utilizado en el Congreso de Argentina, como posibles mecanismos para evitar la parálisis en comisiones.

De igual forma se aborda la pertinencia de adecuar los plazos de que disponen las comisiones para emitir su dictamen; la necesidad de fortalecer los servicios de apoyo técnico asignados a éstas, así como la posibilidad de regular formas alternas de resolución de las iniciativas no dictaminadas durante el transcurso de una legislatura.

I. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

1.- Antecedentes.

La función principal que tiene encomendado el Poder Legislativo es indudablemente la referente a creación y modificación de normas jurídicas, de conformidad con el procedimiento expreso previsto en nuestro marco constitucional, así como en las normas legales y reglamentarias respectivas.

El procedimiento legislativo invariablemente inicia con la presentación de una iniciativa de ley o decreto, lo cual de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un derecho o facultad reservada para el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

El derecho de iniciativa mencionado se ha encontrado regulado en los diversos cuerpos constitucionales de nuestro país, en los que invariablemente se ha reconocido la facultad para el Presidente de la República y para los diputados, mientras que respecto de los senadores, en diversas etapas se han visto limitados para ejercer la atribución referida.

La Constitución de 1824 establecía en su artículo 41 que cualquier diputado o senador podía hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara, mientras que en su diverso artículo 105 se contenía tal atribución a favor del presidente, el cual podía hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que considerara conducentes al bien general, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados.

En la Constitución de 1836, conocida como las Siete Leyes Constitucionales, se disponía que correspondía la iniciativa de las leyes al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la suprema Corte de Justicia, en lo referente a la administración de su ramo; así como a las Juntas Departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. En esta Constitución desapareció la facultad de los Senadores para presentar iniciativas de ley o decretos.

Es de destacar que en la tercera de las siete leyes constitucionales de 1836, se reconocía el derecho para los ciudadanos para presentar

iniciativas siempre y cuando dirigiesen sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales para que si los consideraban útiles y los aprobaban, los hicieran propios por cuanto a los diputados, mientras que en el caso de los ayuntamientos, los turnaban a las Juntas Departamentales a efecto de que si éstas los aprobaban, se elevaran a la categoría de iniciativa.

Respecto a este derecho contenido en la constitución citada, se estima que no puede considerarse como una facultad de iniciativa directa, pues cualquier propuesta de un ciudadano, después de cumplir con todas las etapas de valoración terminaba siendo una iniciativa suscrita por un diputado o por una Junta Departamental, quienes en la realidad tenían la facultad de presentarla.

Por otra parte las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en el Bando Nacional de fecha 14 de junio de 1843, disponían en el artículo 53 que correspondía la iniciativa de leyes al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas las materias, así como a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

La Constitución Mexicana de 1857, también reguló el derecho de iniciativa al reservarla exclusivamente para el Presidente de la Unión, los diputados del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados (art. 65).

Si bien en la Constitución de 1836, el Congreso de la Unión se encontraba integrado por dos Cámaras (Diputados y Senadores), únicamente tenían la facultad de iniciativa los diputados, en tanto que los senadores cumplían tareas de revisión, mientras que en la Constitución de 1857, el Congreso Federal quedó integrado únicamente por la Cámara de Diputados, desapareciendo temporalmente la Cámara de Senadores, la cual fue reestablecida en 1874, año en el que se incluyó en la Constitución la facultad de los senadores para presentar iniciativas de leyes o decretos.

El texto original de la Constitución Federal de 1917, en su artículo 71, reguló el derecho de iniciativa para el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, precisando que dicho precepto no ha sufrido reforma alguna ¹

¹De conformidad con lo previsto en el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal.

No debe pasarse por alto que tácitamente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, que se encuentra vigente hasta la fecha, prevé la posibilidad de que los particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa presenten propuestas de iniciativas, que sólo alcanzarían tal carácter si la Comisión a la que fueran turnadas las considerara como de tomarse en consideración.

“Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.”²

Sin embargo, al ser finalmente uno o varios legisladores por si o como integrantes de una Comisión legislativa quienes avalarían cualquier propuesta de particulares, se podría afirmar que el derecho de iniciativa al final de cuentas, lo ejercería alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 71 constitucional y no un particular.

2.- Estructura de las Iniciativas.

Una vez citados algunos antecedentes del derecho de iniciativa, resulta conveniente referir que ni la Constitución Federal, ni la Ley Orgánica del Congreso General contienen disposición expresa respecto de los requisitos o estructura que debe contener toda iniciativa mientras que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, señala en su artículo 58 que las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que suscriben mayoría de diputados, deben presentarse por escrito y firmadas por sus autores, lo que debe entenderse en el sentido de que no se exigen mayores requisitos para la elaboración de una iniciativa.

En razón de ello, diversos autores al referirse a este tema, describen los elementos que a su juicio y conforme a la práctica parlamentaria

²Artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

deben contener las iniciativas.

Cecilia Mora Donatto estima que “... la estructura de fondo de las iniciativas tiene que ser lo más sencilla posible, más allá de los requerimientos de forma que cada Parlamento exija para su presentación, ... debe integrarse por: 1) *una exposición de motivos* y 2) *el texto de la propuesta legal*... las iniciativas no solo deben integrarse por los dos elementos antes citados, sino que además se les anexará un expediente con los fundamentos esenciales y necesarios para comprender correctamente sus alcances...”³

Por su parte Miguel Ángel Camposeco Cadena⁴, considera que las iniciativas de ley o decreto deben contener preferentemente nueve aspectos:

1. La Cámara destinataria o de origen;
2. El nombre de la persona u órgano que promueve;
3. La exposición de motivos;
4. El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;
5. La denominación de la Ley o decreto;
6. El texto del cuerpo normativo propuesto;
7. Las disposiciones transitorias;
8. La indicación del lugar y fecha donde se produce el documento, y
9. El nombre y firma de quien promueve.

Conforme a la práctica parlamentaria, se puede apreciar que generalmente las iniciativas presentadas ante las Cámaras del Congreso, reúnen los elementos a que hace referencia el Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena, por ser una relación de elementos apropiada para cualquier iniciativa de ley o decreto.

Por lo que hace a las iniciativas que presenta el Presidente de la República, su preparación corre a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría

³Cecilia Mora Donatto. Manual de Técnica Legislativa, Tomo I; Teoría de la Legislación, México. ANOMAC – Honrad Adenauer Stiftung. 2005, pag. 238.

⁴Miguel Ángel Camposeco Cadena. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. “De las Iniciativas”. México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990, pp, 47-48.

General de la República, con la supervisión y revisión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por lo cual ésta última emitió un Acuerdo por el que se precisan los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal.⁵

En dicha disposición normativa se establece que las dependencias y entidades que elaboren anteproyectos de iniciativas, para ser sometidas a la consideración y, en su caso firma del Presidente de la República, deberán cuidar que dichos anteproyectos contengan una Exposición de Motivos, la cual deberá contener, al menos, una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada, de las razones del contenido de las disposiciones y de los objetivos concretos que se buscan con el anteproyecto, así como una exposición de la congruencia de éste con los principios constitucionales y los ordenamientos legales, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos y, en su caso, con los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte.

Se fija como requisito que en el anteproyecto se definan claramente, en su caso, el contenido de las razones que la motivan, especificando las disposiciones que son materia de expedición, reforma, adición o derogación, por cada ordenamiento que contenga el anteproyecto. Así como también que el documento sea redactado de manera congruente, clara y sencilla, además de precisar el régimen transitorio correspondiente.

Ahora bien, más allá de los requisitos que debe contener una iniciativa, resulta importante señalar que la congruencia y claridad que se le pueda imprimir a la propuesta, resultará fundamental para que obtenga un resultado favorable al momento de su dictaminación.

Por ello es de señalar que “...el texto de todas las iniciativas cuentan generalmente, con los mismos elementos estructurales, pero depende de quién la promueva y la materia que regule, porque de tales circunstancias depende el orden y presentación de sus componentes que, en principio, son invariables...”⁶

Conforme a la práctica parlamentaria, la estructura de las iniciativas reúne los aspectos siguientes:

1. Proemio que contiene el nombre del o los promoventes,

⁵Consúltase Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de septiembre de 2003.

⁶Miguel Ángel Camposeco Cadena. Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación. México, Secretaría de Gobernación, 2005, pag. 54.

precisando el carácter que ostenta(n), fundamento legal que le(s) otorga(n) la facultad para presentar la iniciativa, así como la referencia general de la propuesta que se pone a consideración de la Asamblea.

2. Exposición de Motivos que es mediante la cual se formula el planteamiento general y objetivo del problema que motiva la propuesta, así como las consecuencias que genera el problema, para derivado de ello plantear las soluciones que se proponen. Asimismo se incluyen las motivaciones con que cuenta(n) el (los) ponente(s) de la iniciativa para la creación, modificación o supresión de determinados preceptos legales, explicando sus contenidos y los efectos previsibles que se estima producirán. Es recomendable que en el último párrafo de la exposición de motivos, se exprese la fundamentación constitucional del derecho de quien inicia la ley y la competencia de la Cámara elegida como de origen.

Puede afirmarse que técnicamente la exposición de motivos es la parte más importante para fundar y motivar la proposición contenida en la iniciativa.⁷

3. Parte Dispositiva, que contiene el texto del cuerpo normativo propuesto, o en su caso de las modificaciones o adiciones que se estima necesario debe contener la norma en cuestión.

4. Disposiciones Transitorias, que contienen las previsiones referentes a modificaciones al derecho vigente ya sea adicionándolo, derogándolo o abrogándolo, así como reglas de competencia, reglas de supletoriedad, y las referentes a entrada en vigor de la nueva disposición.

3.- Procedimiento de Tramite

El procedimiento que debe darse a las iniciativas presentadas ante cualquiera de las dos Cámaras, tiene su regulación en la propia Constitución Federal, así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo

⁷Algunos autores consideran que la exposición de motivos, en estricto sentido no forma parte de la ley, sin embargo resulta innegable su utilidad para interpretar y desentrañar el sentido de la ley o la interpretación del legislador al formular las hipótesis legales que se contienen en la norma.

71 constitucional, las iniciativas que se presenten por el Presidente de la República, por la Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, se deben turnar de manera inmediata a comisiones, para su análisis, discusión y dictaminación, mientras que las presentadas por los diputados o senadores del Congreso de la Unión, se deben sujetar a los trámites que disponga el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el citado Reglamento, precisa que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que previamente haya pasado a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado, salvo aquellos casos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen como de urgente o de obvia resolución.⁸

Ahora bien, debe tenerse en consideración que no todas las Comisiones tienen la atribución de dictaminar las iniciativas presentadas por quienes tienen tal facultad para ello, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio.

El artículo 86 del citado ordenamiento legal, al abordar lo referente a las Comisiones de la Cámara de Senadores resulta más claro sobre el particular al señalar que “ Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia”.

En consecuencia, debe tenerse claro que dentro del procedimiento parlamentario para el análisis y dictaminación de toda iniciativa es a las Comisiones Ordinarias a las cuales corresponde atender y resolver en primera instancia sobre la conveniencia y procedencia de cada una de las propuestas contenidas en las iniciativas o minutas que les son turnadas, para que posteriormente el Pleno de la respectiva Cámara resuelva en definitiva.

4.- Plazos para Dictaminación.

Uno de los aspectos de mayor relevancia dentro del proceso

⁸Artículo 60, primer párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

legislativo es el de dictaminación que deben llevar a cabo las Comisiones Ordinarias, a las cuales se turnan las iniciativas presentadas ante alguna de las Cámaras, pues si éstas no se pronuncian positiva o negativamente en cada caso, las propuestas quedan en un estado de incertidumbre o indecisión a lo que comúnmente se le ha dado en llamar “congeladora”, es decir quedan congeladas por no existir interés político o condiciones para ser resueltas.

Tal circunstancia resulta irregular en virtud de que conforme a lo previsto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones cuentan con plazo para emitir su dictamen respecto de cada iniciativa que les sea turnada, a efecto de que se lleve a cabo el proceso legislativo de manera eficiente y oportuna.

Respecto del plazo para dictaminación a que se hace referencia cabe precisar que si bien en el precepto invocado o cualquier otro de la Constitución no se hace mención de manera expresa del tiempo de que dispone la Comisión, se puede inferir que el término es de treinta días, conforme a lo dispuesto en el inciso I, del artículo 72, que dispone lo siguiente:

“Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen⁹, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara”.

Como puede apreciarse, el precepto mencionado prevé la acción que podría llevarse a cabo ante la inactividad de una Comisión, de manera simultánea fija como plazo máximo para que se emita el dictamen el de un mes, por lo que resulta válido establecer que conforme a la Constitución Federal, ése es el tiempo con que cuentan las Comisiones en ambas Cámaras para llevar a cabo el proceso de análisis y dictaminación ante cada iniciativa que le sea turnada.

Por otra parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General precisa en el artículo 87 que las Comisiones cuentan con un

⁹Las negrillas son nuestras para destacar el texto.

plazo de cinco días para presentar su dictamen en los negocios de su competencia a partir de la fecha en que haya recibido cada iniciativa.

Dicho plazo evidentemente resulta insuficiente para que cualquier Comisión pueda llevar a cabo un análisis y valoración adecuado que le permita llegar a un dictamen debidamente fundado y razonado, por lo cual generalmente nunca se cumple, amén de que no existe disposición alguna que precise la consecuencia o trámite que habría de seguirse, lo que conduce a tener como segundo plazo el ya referido a que alude el artículo 72 constitucional.

5.- Plazos para Dictaminación en el Derecho Comparado

Con objeto de tener un punto de referencia respecto de los plazos con que cuenta el Congreso en nuestro país para dictaminar en Comisiones las iniciativas que le son turnadas, resulta conveniente analizar las disposiciones que al respecto existen en otros países, como lo son Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, España, Perú, Paraguay y Venezuela.

Argentina.

En la Constitución de la Nación Argentina, no se contiene disposición expresa que determine el plazo de que disponen los legisladores para dictaminar las iniciativas presentadas ante alguna de las cámaras del Congreso.

Cabe señalar que en el ordenamiento constitucional sólo se contiene previsiones relacionadas con el tiempo máximo de que dispone el Congreso para resolver las iniciativas ciudadanas¹⁰, mismo que no puede exceder de doce meses.

También se contempla la posibilidad de que el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados pueda someter a consulta popular un proyecto de ley, en cuyo caso, si el voto es en sentido afirmativo, el proyecto se convertirá en ley y su promulgación será automática. (art. 40)

El Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, en su artículo 102, dispone que *“ Cuando un asunto sea girado a una o más comisiones especializadas y también a la de Presupuesto y*

¹⁰En el artículo 39 segundo párrafo de la Constitución de la Nación Argentina, se reconoce el derecho de iniciativa a los ciudadanos, disponiendo que deben presentarse las propuestas ante la Cámara de Diputados

Hacienda, aquella o aquellas formularán su anteproyecto y ésta deberá despacharlo en el plazo de un mes. Si así no lo hiciera, el anteproyecto de la o de las comisiones especializadas pasará a la Cámara como despacho de la o de las comisiones respectivas ...”

Al no existir alguna otra disposición que regule el tiempo para dictaminación por parte de las Comisiones, puede inferirse que el tiempo máximo con que cuentan para analizar y dictaminar las iniciativas presentadas ante cada una de las cámaras es el de un mes.

El Presidente de la Cámara, está facultado para requerir a las Comisiones que incurran en demora en la dictaminación, pudiendo emplazarlas para que en día determinado presenten su informe o dictamen.

Es de mencionar que en el artículo 108 del texto reglamentario se prevé un mecanismo que técnicamente garantiza que las comisiones puedan atender los asuntos dentro del plazo de que disponen para dictaminación, mismo que consiste en que las comisiones requieren para funcionar de la presencia de la mayoría de sus integrantes, pero luego de transcurrida media hora fijada en la convocatoria, pueden con la asistencia de por lo menos la tercera parte de sus componentes, considerar y despachar los asuntos consignados.

De igual forma se dispone que luego de fracasada una reunión citada para tratar determinado asunto, el mismo podrá ser considerado y despachado por los miembros que concurran a las reuniones siguientes convocadas con el mismo objeto. En este último caso el documento en que se contenga la determinación adoptada, se debe imprimir con el rótulo “Dictamen de Comisión en Minoría”, dejándose constancia de las citaciones realizadas para analizar el asunto y de la asistencia de los miembros a cada una de las reuniones convocadas..

Para todos los efectos reglamentarios, los dictámenes en minoría son considerados “ Dictamen de Comisión”, por lo que pueden ser presentados ante el Pleno para los efectos conducentes.

Chile.

La República de Chile cuenta con una Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que fue publicada en el Diario Oficial de fecha 05 de febrero de 1990, también identificada como Ley número 18.918.

En dicho cuerpo legal se establece que el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de

ley, en uno o en todos sus tramites, mediante comunicación que dirija al Presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto, o al del Senado cuando el proyecto estuviere en comisión mixta, precisando la calificación que otorgue a la urgencia. De conformidad con el artículo 26 de la citada ley la calificación de urgencias puede ser urgencia simple, suma urgencia o de discusión inmediata.

Cuando un proyecto es calificado como de urgencia simple, su discusión y votación en la cámara debe quedar terminada en un plazo de treinta días.

Si la calificación fuese como de suma urgencia ese plazo será de diez días y si se solicitaré discusión inmediata solo contarán con tres días para su discusión y votación.

Cabe señalar que el Reglamento de la H. Cámara de Diputados de Chile, contiene disposiciones más detalladas sobre el trámite y plazos de que se dispone para desahogar las iniciativas que son turnadas a dicho cuerpo colegiado, pudiendo citarse a guisa de ejemplo lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 existe obligación para los integrantes de las comisiones competentes¹¹ de rendir un informe¹² de todo proyecto de ley sometido a su consideración.

Se prevé que las comisiones competentes emitirán un primer informe para que el asunto sea presentado ante la Asamblea para aprobación en lo general o bien sea desechado.

Previo a aprobar en lo general un proyecto se somete a discusión general y en su caso particular. La discusión general es aquella que tiene relación sólo con las ideas matrices o fundamentales del proyecto para determinar si el contenido de la iniciativa resulta viable constitucionalmente, así como su conveniencia jurídica. La discusión general se utiliza para admitir o desechar en su totalidad el proyecto.

En la discusión particular se procede a examinar de manera detallada el contenido del proyecto, artículo por artículo o propuesta por propuesta, donde los legisladores pueden formular indicaciones o proponer adecuaciones para mejorar el proyecto

De considerarse la aprobación en lo general, el proyecto vuelve a la Comisión o comisiones competentes con todas las indicaciones

¹¹ Al hacerse referencia a las Comisiones competentes, debe entenderse la referencia a la que en México son las Comisiones ordinarias o de dictamen.

¹² El informe que deben presentar las comisiones competentes, corresponde al dictamen que emiten las comisiones de dictamen en México.

presentadas y admitidas a trámite, con el fin de que se adecue y se emita un segundo informe.

En caso de que al someterse a la Asamblea el primer informe se apruebe en lo general y no se formulen indicaciones o adecuaciones por parte de los diputados, se entenderá aprobado el informe también en lo particular.

De conformidad con la Ley Orgánica Constitucional número 18.918 y el Reglamento de la Cámara de Diputados, el plazo máximo de que disponen los legisladores para desahogar las iniciativas que no sean calificadas como de suma urgencia o urgencia inmediata, es de treinta días, por lo cual el trámite del proyecto por parte de la o las comisiones competentes se debe ajustar a los plazos siguientes:

- Diez días para la presentación del primer informe de Comisión.
- Cuatro días para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere.
- Tres días para la discusión general del proyecto en la Sala, al término de los cuales, en todo caso, deberá votarse.
- Si el proyecto regresa a la Comisión o comisiones competentes para adecuaciones, el segundo informe deberá presentarse dentro de los cuatro días siguientes. Si en su caso, procediera segundo informe de la Comisión de Hacienda, ésta deberá despacharlo dentro de los tres días subsecuentes.
- Una vez presentados los informes segundos, la sala dispondrá de tres días para su discusión y votación.

Con independencia de lo anterior es de destacar que se encuentra prevista la figura de la caducidad de las urgencias pendientes, pues el artículo 186 del Reglamento de la Cámara de Diputados, dispone que *“ el término de una legislatura ordinaria o clausura de una legislatura extraordinaria, producirá la caducidad de las urgencias pendientes en esta Corporación.”*¹³

Por otra parte el artículo 17 del mismo cuerpo reglamentario dispone que transcurrido el plazo de dos años sin que la Comisión respectiva se pronuncie sobre los proyectos de ley y demás asuntos que

¹³La Legislatura Ordinaria es el período de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, mientras que la Legislatura Extraordinaria es el período de sesiones que se celebra en el lapso comprendido entre el 19 de septiembre y el 20 de mayo del año siguiente.

se tramiten como tales, cualquiera que sea el trámite constitucional o reglamentario en que se encuentren, aquella deberá solicitar su archivo a la Sala. Sin embargo tratándose de mensajes o de proyectos del Senado, el archivo procederá previo acuerdo del Presidente de la República o de esa Corporación, según corresponda.

Colombia.

La Constitución Política Colombiana prevé que en cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia. Respecto al trámite en ambas Cámaras del Congreso, se dispone que en cada una habrá dos debates previos a la aprobación de todo proyecto

Se establece que en el trabajo que realicen las Comisiones Permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

Existe la posibilidad de que los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura pero que hayan sido objeto de primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren, con la salvedad de que ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

El Presidente de la República puede solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En cuyo caso, la respectiva cámara debe decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Si el Presidente insistiera en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta en tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

Con independencia de lo anterior, en la Ley Quinta de 1992 que corresponde al Reglamento del Congreso de Colombia se determina en el artículo 150 que el término para la presentación de las ponencias equivalentes a los dictámenes de comisiones de nuestro país, es fijado por el presidente de la respectiva comisión permanente, entre cinco y quince días, de acuerdo con la significación y volumen normativo de la

propuesta así como de la categoría de ley de que se trate.

Asimismo, para llevar a cabo el análisis inicial del proyecto y preparar un informe ponencia para los integrantes de la Comisión, el Presidente de la respectiva comisión es también el facultado para designar al o los ponentes necesarios, cargo que recae en los propios legisladores de la comisión, pudiendo incluso existir un coordinador de ponentes.

El ponente debe rendir su informe dentro del plazo inicial o prorrogado que le haya señalado el Presidente, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las Comisiones. En caso de incumplimiento puede procederse a designar un reemplazo, sin demérito de que en la Gaceta del Congreso se haga público el o los nombres de los Congresistas que han incurrido en incumplimiento a la presentación oportuna de las respectivas ponencias.

El informe o ponencia debe presentarse por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente, para efectos de publicación en la Gaceta del Congreso dentro de los tres días siguientes y su inclusión en el orden del día de la Comisión. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

Una vez sometido a consideración de la Comisión y concluido el Primer debate, si es aprobado el proyecto, pasa de nuevo al ponente o a un diverso si así lo considera conveniente el Presidente de la Comisión, a efecto de llevar a cabo las adecuaciones definidas, procediéndose a preparar el documento para el segundo debate previsto en la ley. Entre el primero y segundo debates debe mediar un lapso no inferior a ocho días.

Aprobado el proyecto por la Comisión en el segundo debate, su Presidente designa a un legislador ponente para el debate en Plenaria y remite el informe a la Presidencia de la Cámara, para que sea incluido en la más próxima sesión del Pleno.

Costa Rica.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Costa Rica, el Poder Legislativo recae en una Asamblea Legislativa compuesta por cincuenta y siete diputados, los cuales son electos por un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata.

Por cuanto al trámite que ha de darse a los proyectos de ley

sometidos a consideración de la Asamblea Legislativa, existen escasas disposiciones en el texto constitucional, sin embargo, puede señalarse que de manera expresa se establece que todo proyecto debe ser objeto de dos debates, cada uno en día distinto no consecutivo, además de requerir la aprobación de la Asamblea, la sanción del Poder Ejecutivo, y la publicación en el Diario Oficial.

También se prevé que la Asamblea Legislativa puede delegar, en Comisiones Permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley, sin demérito de que en cualquier momento la propia Asamblea pueda revocar dicha delegación y realizar tanto el debate como la votación de los proyectos que hubiesen sido objeto de delegación.

Asimismo se restringe la delegación de asuntos, si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política, rubros que de manera expresa corresponde conocer a la Asamblea en Pleno.

El texto constitucional remite al Reglamento de la Asamblea la regulación del número de comisiones permanentes y las demás condiciones para la delegación y la avocación (revocación) de asuntos por parte de las Comisiones, así como los procedimientos que se aplicarán en tales casos.

Conforme al Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el plazo de que disponen las comisiones permanentes para rendir sus informes es de treinta días hábiles después de haberse puesto a despacho el asunto respectivo, existiendo la posibilidad de ser ampliado dicho término siempre que el Presidente de la Comisión lo solicite por escrito al Presidente de la Asamblea Legislativa.

En este cuerpo reglamentario se prevé cierto tipo de sanciones ante el incumplimiento de las comisiones permanentes para rendir sus informes dentro de los términos establecidos, mismas que consiste en amonestación por parte del Presidente de la Asamblea cuando vencido el término para rendir dicha información no se entregue ni se haya solicitado prorroga. En este supuesto se les fija un término adicional para rendir el informe, con la advertencia de que, si a partir de la fecha fijada como plazo adicional no se rinde por lo menos un informe, los diputados de esa comisión no devengaran sus dietas regulares.

España.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Política de la República de España, *“... la potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce a través de las Cortes o Congreso de los Diputados”*.

El Congreso de los Diputados se compone de 350 diputados elegidos por el voto directo y secreto de la ciudadanía, duran en el cargo cuatro años y pueden reelegirse indefinidamente.

Conforme a lo previsto en la Constitución de España, la Cámara de Diputados o Congreso de los Diputados, desarrolla las funciones que tiene encomendadas actuando en sesiones de Pleno y por Comisiones.

Se prevé la posibilidad de delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno puede no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación, a excepción de la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados de España, se establece en el artículo 43 que las comisiones conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende la Mesa del Congreso, de acuerdo con su respectiva competencia.

Asimismo establece que las comisiones deberán concluir la tramitación de cualquier asunto en un plazo máximo de dos meses, excepto en aquellos casos en que la Constitución o el citado Reglamento impongan un plazo distinto o la Mesa de la Cámara, atendidas las circunstancias excepcionales que puedan concurrir, acuerde ampliarlo o reducirlo.

Es de destacar que los legisladores cuentan con un cuerpo especializado de Letrados que se encargan de brindarles el asesoramiento técnico jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas a aquéllas encomendadas, y redactarán sus correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.

Perú.

El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única. Se integra con ciento veinte congresistas. El Congreso

se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a lo dispuesto en la ley de la materia.

El artículo 105 de la Constitución Política de Perú, dispone que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso.

Asimismo se establece que tendrán preferencia de trámite en el Congreso, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Por otra parte, en el Reglamento del Congreso de la República se dispone que es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado.

En el artículo 27 del Reglamento en mención, se dispone que para cumplir con la función legislativa el Congreso tendrá entre sus instancias de organización parlamentaria el Pleno y las Comisiones legislativas, que pueden ser ordinarias, de investigación y especiales.

El Pleno es la máxima Asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los Congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el citado Reglamento. En él se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Al inicio del período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros deben presentar una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso debe votar la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos.

Conforme a lo enunciado en el artículo 34 del citado Reglamento las Comisiones, son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular de los sectores que componen la Administración Pública, les compete el estudio y dictamen de los

proyectos de ley y la atención de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones con base en las propuestas planteadas por los Grupos Parlamentarios, cuidando que ningún Congresista pertenezca a más de cinco Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y Especiales de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a los miembros de la Mesa Directiva.

El Reglamento del Congreso de la República de Perú, resulta ser uno de los instrumentos en su tipo más detallados en cuanto al proceder de los legisladores para el desarrollo de sus actividades parlamentarias.

En el artículo 65 de dicho cuerpo reglamentario se establece que son instrumentos procesales parlamentarios las proposiciones parlamentarias y los dictámenes e informes de las Comisiones.

Adicionalmente en el artículo 70 se menciona que los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio.

El Oficial Mayor es el encargado de enviar las proposiciones recibidas a una o dos comisiones como máximo, para su estudio y dictamen, siguiendo el criterio de especialización, y en cuyo caso las comisiones tendrán un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo, sin pasar por alto que se encuentran facultadas para calificar la admisibilidad de los proyectos de ley así como su compatibilidad constitucional, y cuando a su juicio no resulten procedentes pueden rechazarlas de plano y archivarlas, en cuyo caso no existirían dictámenes sino acuerdos de archivamiento o inadmisibilidad.

Paraguay.

Por lo que corresponde a la República del Paraguay, en su máximo ordenamiento jurídico se dispone que el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de senadores y otra de diputados.

La duración de una legislatura tanto para senadores como para diputados es de cinco años, encontrándose prevista la reelección

de legisladores.

Conforme al artículo 186 de la Constitución de la República del Paraguay, las cámaras funcionarán en pleno y en comisiones unicamerales o bicamerales.

Al inicio de las sesiones anuales de la legislatura, cada Cámara designará las comisiones asesoras permanentes. Estas podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a fin de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Congreso.

Cada Cámara se encuentra facultada para redactar su reglamento y se prevé la posibilidad de imponer sanciones a los legisladores por "... inconducta en el ejercicio de sus funciones ...". Dichas sanciones pueden ir de la amonestación o apercibimiento, hasta la suspensión por un máximo de sesenta días sin goce de dieta. Para la imposición de estas sanciones se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Por cuanto al trámite de las iniciativas se dispone en el artículo 210 que el Titular del Poder Ejecutivo podrá solicitar el tratamiento urgente de proyectos de ley que envíe al Congreso. En estos casos, el proyecto será tratado por la Cámara de origen dentro de los treinta días de su recepción, y por la revisora en los treinta días siguientes. El proyecto se tendrá por aprobado si no se rechazara dentro de los plazos señalados.

El tratamiento de urgencia puede ser solicitado por el Poder Ejecutivo aún después de la remisión del proyecto, o en cualquier etapa de su trámite. En tales casos, el plazo empezará a correr desde la recepción de la solicitud.

Cada Cámara, por mayoría de dos tercios podrá dejar sin efecto, en cualquier momento el trámite de urgencia, en cuyo caso el ordinario se aplicará a partir de ese momento.

El Poder Ejecutivo, dentro del período legislativo ordinario, podrá solicitar al Congreso únicamente tres proyectos de ley de tratamiento urgente, salvo que la Cámara de origen, por mayoría de dos tercios, acepte dar dicho tratamiento a otros proyectos.

Cada Cámara, con el voto de la mayoría absoluta, puede delegar en comisiones el tratamiento de proyectos de ley, de resoluciones y de declaraciones. Por simple mayoría, puede retirarlos en cualquier estado antes de la aprobación, rechazo o sanción por la comisión.

Existe restricción para delegar en comisiones los proyectos relativos al Presupuesto General de la Nación, los códigos, los tratados internacionales, los proyectos de ley de carácter tributario y castrense, los que tuviesen relación con la organización de los poderes del Estado y los que deriven de iniciativa popular.

Por otra parte en el Reglamento de la Cámara de Diputados de Paraguay, se prevé que la Cámara tendrá una Comisión de Procedimientos, las Comisiones Permanentes de Asesoramiento, las Comisiones Especiales que fueren necesarias y las Comisiones Bicamerales.

Las Comisiones de Asesoramiento se integran con un mínimo de seis miembros quienes duran en sus funciones todo el período anual para el cual han sido designados. a no ser que fueren relevados por resolución de la Cámara. Los diputados deben formar parte de cuando menos una Comisión.

Las comisiones deben pronunciarse dentro del término de treinta días, a contar desde aquel en que se dio cuenta en la Cámara del destino del asunto, salvo excepciones debidamente fundadas y que la comisión deberá poner en conocimiento del Presidente.

Una vez concluido el análisis de cada uno de los proyectos turnados a las comisiones de asesoramiento, deben pronunciarse por la aprobación, modificación, substitución o rechazo.

En este Reglamento de manera adicional se aprecia la previsión de que las comisiones, en el despacho de los asuntos a su cargo, deberán dar preferencia a los más antiguos salvo los proyectos que fueren de urgente consideración, estando facultado el Presidente de la Cámara por si o por resolución de la Comisión de Procedimientos o por recomendación de la Cámara para hacer los requerimientos que estime convenientes a las comisiones que se hallen en mora de dictamen de cualquier proyecto, y podrá emplazarlas para que lo emitan para un día determinado, sin que se prevea sanción ante el incumplimiento.

Venezuela.

El Poder Legislativo de la República Bolivariana de Venezuela se integra por una Asamblea Legislativa de tipo unicameral conformada por 165 diputados, los cuales son electos para un período de cinco

años, y pueden ser reelegidos hasta por dos períodos consecutivos.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para el mejor despacho de los asuntos de su competencia constituye Comisiones Permanentes, referidas a los sectores de actividad nacional. Igualmente, puede crear Comisiones con carácter temporal para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su Reglamento.

Respecto al trámite que reciben las iniciativas presentadas ante la Asamblea, se establece que todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, y una vez aprobado, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional declara sancionada la ley.

En la primera discusión se considera la exposición de motivos y se evalúan sus objetivos, alcances y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley y se discute el articulado. Aprobado en primera discusión el proyecto, se remite a la Comisión directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto resulte de la competencia de varias Comisiones Permanentes, se designa una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe en un plazo no mayor de treinta días consecutivos.

Recibido el informe de la Comisión correspondiente, se procede a la segunda discusión del proyecto de ley, artículo por artículo.

Si se aprueba sin modificaciones queda sancionada la ley, mientras que de determinarse modificaciones, se devuelve a la Comisión respectiva para que las incorpore en un plazo máximo de quince días continuos. Leída la nueva versión del proyecto de ley en el Pleno de la Asamblea Nacional, se procede a votar en definitiva y si se determina la aprobación por unanimidad o mayoría de votos, la Presidencia declara sancionada la ley.

Conforme al artículo 208 de la Constitución Política de Venezuela, las comisiones que estudian proyectos de ley, deben presentar el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos, plazo que queda reproducido en forma similar en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, en el artículo 147, con la salvedad de que si la Asamblea estimara prudente fijar un plazo menor, la comisión tendría que sujetarse a éste para la emisión de su informe o dictamen respectivo.

Adicionalmente en el Reglamento Interior de la Asamblea Nacional se dispone que las comisiones permanentes contarán con un número

impar de integrantes de entre once y veinticinco miembros¹⁴.

Cabe destacar la disposición consistente en que al principio de cada período legislativo la Comisión Coordinadora de la Asamblea debe elaborar el proyecto de programa legislativo anual que contendrá la lista de los proyectos de ley que serán discutidos durante el período, su orden de discusión y un calendario tentativo.

6.- Apoyos Técnicos de que disponen las Comisiones de Dictamen en la Cámara de Diputados.

Como ha quedado apuntado la principal tarea que deben realizar los diputados y senadores, es la relativa a legislar, lo cual implica por una parte la presentación de propuestas para crear, reformar, derogar o abrogar disposiciones de carácter jurídico que se estiman necesarios para una mejor convivencia social.

Tal función no se agota con la simple presentación de iniciativas, sino por el contrario, da origen al trabajo de mayor relevancia al interior de cada una de las cámaras, que es precisamente el estudio, discusión y resolución en el trabajo de las comisiones legislativas, lo que permite al Pleno de la Asamblea, poder pronunciarse a favor o en contra de las propuestas sometidas a deliberación, teniendo elementos técnicos suficientes para que la decisión que se adopte sea en lo posible la más conveniente y adecuada.

Es por ello que el trabajo que se realiza al interior de las comisiones de dictamen, resulta fundamental, dada su especialización, pues es lógico y natural que los legisladores no sean especialistas en todas las materias, lo que los obliga a apoyarse en profesionales en la materia de su interés y especialmente en la labor parlamentaria.

Ciertamente no existe disposición constitucional que prevea la existencia de cuerpos técnicos de apoyo para el trabajo legislativo, sin embargo es claro que el quehacer diario ha demostrado la importancia de que los diputados y senadores puedan contar con dichos apoyos para optimizar la función principal que deben realizar en el ejercicio de la función de legisladores que tienen encomendada

Sobre el particular, se han pronunciado diversos académicos e investigadores siendo coincidentes todos ellos en la necesidad e

¹⁴Artículo 44 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de Venezuela

importancia que tiene para todo Congreso, el poder contar con cuerpos de asesores calificados para auxiliar a los legisladores en el estudio de las propuestas legislativas presentadas ante las respectivas Cámaras.

Cecilia Mora Donato señala que *“ el trabajo de los legisladores en las comisiones parlamentarias es un requisito indispensable para el fortalecimiento del Congreso de la Unión, pero para ello es necesario que las comisiones de nuestras asambleas cuenten con apoyos técnicos suficientes que permitan un mejor desarrollo de sus funciones ... ”*¹⁵

Por su parte Thomas O. Melia, Susan R. Benda y Marissa Brown, en un trabajo sobre las Comisiones Legislativas, señalan que *“... las disposiciones relativas al personal de las comisiones (asesores o "expertos") varían mucho de una legislatura a otra. Algunas legislaturas no tienen personal profesional en las comisiones; otras tienen una plantilla numerosa de personal competente que desempeña funciones de gran responsabilidad. La cantidad y la calidad del personal de las comisiones tiende a reflejar la importancia relativa del sistema de comisiones para la institución legislativa. Por ejemplo, en los sistemas en los cuales las comisiones desempeñan un papel fundamental (como en el Congreso de Estados Unidos), en las comisiones abundan los profesionales competentes de gran pericia y autoridad. En cambio, en las legislaturas donde las comisiones tienen menos importancia, el personal es más reducido y, como es de suponer, desempeña funciones principalmente administrativas...”*¹⁶

Siguiendo dichas opiniones con las que se coincide, es menester plantear si el Congreso Mexicano y particularmente la Cámara de Diputados, cuenta con los apoyos técnicos suficientes en calidad y cantidad para respaldar el trabajo que debe realizarse en las Comisiones ordinarias o de dictamen.

Si bien en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no se contiene disposición expresa que refiera la existencia de un cuerpo de especialistas adscrito a las comisiones, de lo dispuesto en el artículo 49 se desprende que corresponde a la Secretaría General por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, coordinar los servicios de organización y asistencia a las

¹⁵Cecilia Mora Donato. Retos del Congreso Mexicano.- <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2319/32>

¹⁶Thomas O. Melia, Susan R. Benda y Marissa Brown.- Las Comisiones. The National Democratic Institute for International Affairs. <http://www.ndi.org>

Comisiones, a través del Secretario Técnico adscrito a cada una de éstas.

Cabe señalar que en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, se dispone que:

“... Cada Comisión y Comité contará con una unidad denominada de asistencia parlamentaria en la que estarán integrados los funcionarios del Servicio que de manera directa les auxiliarán en el ejercicio de sus funciones. Esta unidad se compone de la siguiente manera:

a) Un miembro de rango ejecutivo como Secretario Técnico y titular de la unidad; y

b) Cuando menos un funcionario proveniente de los rangos de Técnico Especializado, Asistente y Analista, respectivamente.

Para atender las necesidades de recursos materiales, financieros y humanos, así como de apoyo legislativo, cada Comisión o Comité contará con un asistente administrativo, quien quedará adscrito a la Unidad de Asistencia Parlamentaria...”¹⁷

De tal dispositivo normativo se desprende que el apoyo técnico asignado a cada comisión sería de cinco personas miembros del Servicio de Carrera de la Cámara, sin embargo ello no es así en razón de que el citado Estatuto no obstante que es derecho positivo, se encuentra suspendido de aplicación por un Acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara emitido durante la LVIII Legislatura.

Por ello, a efecto de dotar de recursos humanos a las Comisiones, tanto en la Legislatura LVIII como en la LIX, se aprobó un Acuerdo respectivamente por parte de la Junta de Coordinación Política, para definir los apoyos humanos, financieros y materiales de que podrían disponer las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados. En lo que corresponde a la LX Legislatura, no se ha emitido Acuerdo similar, por lo cual se continúa aplicando el Acuerdo de fecha once de octubre de 2004, en el que se precisa que bajo el régimen de honorarios pueden contratarse Un Secretario Técnico, Dos Asesores y Un Asistente Parlamentario, como apoyo directo para el Presidente de la Comisión,

¹⁷Véase Artículo 66 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. México.

así como un Asesor “B” para cada Secretario de la Mesa Directiva de dicho órgano deliberativo.

Al respecto, resulta oportuno señalar que si bien el Acuerdo vigente permite a las comisiones contar con un número de colaboradores mayor respecto del que les correspondería si se aplicara el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, tal situación ha propiciado que en algunos casos, el personal contratado sin demérito de su calidad profesional, no cuente con la especialización y experiencia requeridas para cumplir óptimamente con el apoyo técnico necesario para el análisis y dictaminación que deben cumplir en las comisiones.

Por ello, durante la LIX Legislatura algunas Comisiones de dictamen, padecieron la falta de apoyo técnico con experiencia, que indefectiblemente se tradujo en una limitada producción en el trabajo de análisis y preparación de dictámenes para que los legisladores estuvieran en aptitud de pronunciarse al respecto, pero lo más lamentable del caso es el hecho de que la mayoría de ese personal, al habersele contratado por honorarios, al concluir la legislatura, tuvo que retirarse perdiéndose la experiencia acumulada lo que ha propiciado que se repita

7.- Otra causa que indirectamente incide en el Rezago Legislativo.

De lo expresado hasta el momento pueden identificarse varias causas que inciden en que la Cámara de Diputados tenga rezago legislativo, sin embargo y previo a precisarlas puntualmente, resulta conveniente hablar del derecho de iniciativa de que disponen los diputados del Congreso de la Unión, pues a nuestro juicio, su ejercicio ha propiciado que las cargas de trabajo para las comisiones de dictamen, se incrementen considerablemente y por ello pudiera establecerse que indirectamente la presentación de iniciativas ha abonado al citado rezago legislativo.

Como ha quedado citado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Diputados al Congreso de la Unión tienen el derecho de iniciar leyes o decretos, sin que exista disposición constitucional, legal o reglamentaria que establezca límites o restricciones al ejercicio de tal derecho, ni tampoco reglas de elaboración para las iniciativas.

Lo anterior queda reflejado al revisar la página electrónica de la Cámara de Diputados, de la cual se desprende que entre las últimas cuatro legislaturas, se han presentado un total de 6134 iniciativas de ley o decreto., distribuidas en la forma siguiente: LVII Legislatura 685; Legislatura LVIII 1310; Legislatura LIX 3236, mientras que durante el primer año de la LX Legislatura se promovieron 911 iniciativas.

Es claro que el incremento que legislatura a legislatura se ha venido presentando, deriva del proceso de pluralidad que ha vivido el Congreso y particularmente la Cámara de Diputados, pues cuando existía hegemonía por parte del Partido Revolucionario Institucional y el Presidente de la República era de extracción de dicho partido, existía claramente una tendencia para que fuera el titular del Poder Ejecutivo quien promoviera las reformas constitucionales y legales que considerara pertinentes para facilitar el cumplimiento de su programa de gobierno, sin embargo, al arribar partidos que entonces eran de oposición, se rompió el esquema que por muchos años funcionó y al no existir ya tal “alineamiento”, ejercieron los legisladores con mayor libertad el derecho de iniciativa consagrado en la Constitución.

En este contexto, si bien los diputados integrantes de las cuatro más recientes legislaturas han ejercido a plenitud el derecho de iniciativa, con ello han dado origen tal vez sin desearlo, a una sobre carga de trabajo para algunas de las comisiones ordinarias o de dictamen, pues como ha quedado referido, los recursos humanos especializados para apoyar a los diputados en el análisis y preparación de dictámenes resulta limitado en cantidad y eventualmente en calidad, lo que ha generado una importante acumulación de proyectos por revisar.

Si a esta situación se le adiciona que la mayoría de las iniciativas son turnadas a unas cuantas comisiones, ello nos lleva a detectar un elemento adicional que incide en la problemática y que habría que considerar, consistente en que algunas comisiones si bien previstas en la Ley Orgánica del Congreso, como ordinarias y por tanto obligadas en su constitución, se ven limitadas en su desempeño a partir del número de asuntos que se les turnan, pues los datos indican que algunas comisiones reciben menos de una decena de asuntos por legislatura, contrastando con otras pocas comisiones que han recibido cerca de medio millar de iniciativas cada una.

Respaldan lo anterior, los datos estadísticos de distribución de iniciativas a las comisiones integradas en las legislaturas LVII, LVIII y LIX,

que se desprenden del portal electrónico de la Cámara de Diputados, de donde se aprecia que en la diversos casos, ha sido rebasada la capacidad humana de que disponen las comisiones para atender la totalidad de asuntos derivados de las iniciativas que les son turnadas.

LVII Legislatura

COMISION	Iniciativas Recibidas		
	Individual	Conjunta	Total
Agricultura	3	5	8
Artesanías	1	-	1
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	7	1	8
Asuntos de la Juventud	-	3	3
Asuntos Hidráulicos	2	2	4
Atención y Apoyo a Discapacitados	2	-	2
Bosques y Selvas	-	3	3
Ciencia y Tecnología	2	2	4
Comercio y Fomento Industrial	11	21	32
Comunicaciones y Transportes	3	7	10
Cultura	-	3	3
Defensa Nacional	-	9	9
Deporte	2	1	3
Derechos Humanos	1	4	5
Desarrollo Social	1	1	2
Distrib. y Manejo de Bienes de Consumo	1	-	1
Distrito Federal	4	4	8
Ecología y Medio Ambiente	7	13	20
Educación	14	10	24
Energéticos	1	6	7
Equidad y Género	-	-	0
Fomento Cooperativo	2	1	3
Fortalecimiento del Federalismo	-	2	2
Fortalecimiento Municipal	-	1	1
Ganadería	5	5	10
Gobernación y Puntos Constitucionales	159	80	239
Hacienda y Crédito Público	155	40	195

Justicia	39	41	80
Marina	1	5	6
Participación Ciudadana	-	1	1
Patrimonio y Fomento Industrial	-	7	7
Pesca	-	5	5
Población y Desarrollo	1	3	4
Presupuesto y Cuenta Pública	11	8	19
Protección Civil	-	1	1
Radio, Televisión y Cinematografía	4	3	7
Reforma Agraria	3	-	3
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	24	2	26
Relaciones Exteriores	-	4	4
Salud	12	9	21
Seguridad Pública	-	1	1
Seguridad Social	7	22	29
Trabajo y Previsión Social	10	27	37
Turismo	4	8	12
Vigilancia de la Cont. Mayor de Hacienda	-	-	0
Vivienda	1	3	4
Primera Com. de la Comisión Permanente	2		2
Junta de Coordinación Política C. D.	2		2
Junta de Coordinación Política C. S.	2		2
Pleno de la Cámara de Diputados	6		6
Pleno de la Comisión Permanente	1		1

LVIII Legislatura

COMISION	Iniciativas Recibidas		
	Individual	Conjunta	Total
Agricultura y Ganadería	16	10	36
Asuntos Indígenas	1	18	19
Atención a Grupos Vulnerables	7	5	12
Ciencia y Tecnología	4	7	11

Comercio y Fomento Industrial	30	16	46
Comunicaciones y Transportes	10	14	24
Cultura	4	5	9
Defensa Nacional	4	-	4
Desarrollo Rural	3	8	11
Desarrollo Social	7	4	11
Distrito Federal	1	6	7
Educación Pública y Servicios Educativos	21	20	41
Energía	17	5	22
Equidad y Género	4	6	10
Fomento Cooperativo y Economía Social	1	2	3
Fortalecimiento del Federalismo	-	5	5
Gobernación y Puntos Constitucionales	114	58	172
Hacienda y Crédito Público	252	61	313
Justicia	80	48	128
Juventud y Deporte	4	1	5
Marina	6	2	8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	20	12	32
Participación Ciudadana	-	7	7
Pesca	6	1	7
Población, Fronteras y Asntos. Migratorios	1	4	5
Presupuesto y Cuenta Pública	18	22	40
Puntos Constitucionales	218	89	307
Radio, Televisión y Cinematografía	10	9	19
Recursos Hidráulicos	2	4	6
Reforma Agraria	9	2	11
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	71	14	85
Relaciones Exteriores	6	9	11
Salud	47	11	58
Seguridad Social	7	32	39
Trabajo y Previsión Social	19	35	54
Transportes	4	11	15
Turismo	1	3	4
Vigilancia de la ASF	-	3	3
Vivienda	-	2	2

LIX Legislatura

COMISION	Iniciativas Recibidas		
	Individual	Conjunta	Total
Agricultura y Ganadería	23	33	56
Asuntos Indígenas	1	18	19
Atención a Grupos Vulnerables	24	35	59
Ciencia y Tecnología	7	7	14
Comunicaciones	25	34	59
Cultura	8	17	25
Defensa Nacional	21	19	40
Desarrollo Metropolitano	1	2	3
Desarrollo Rural	1	15	16
Desarrollo Social	23	12	35
Distrito Federal	13	14	27
Economía	94	42	136
Educación Pública y Servicios Educativos	94	43	137
Energía	31	24	55
Equidad y Género	11	19	30
Fomento Cooperativo y Economía Social	3	13	16
Fortalecimiento del Federalismo	-	9	9
Función Pública	12	6	18
Gobernación	225	155	380
Hacienda y Crédito Público	457	112	569
Justicia	333	173	516
Juventud y Deporte	24	6	30
Marina	5	8	13
Medio Ambiente y Recursos Naturales	82	27	109
Participación Ciudadana	2	13	15
Pesca	4	-	4
Población, Fronteras y Astos. Migratorios	10	12	22
Presupuesto y Cuenta Pública	26	26	52
Puntos Constitucionales	537	140	577
Radio, Televisión y Cinematografía	25	14	39

Recursos Hidráulicos	27	14	41
Reforma Agraria	14	10	24
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	136	25	161
Relaciones Exteriores	8	8	16
Salud	142	37	179
Seguridad Pública	29	26	55
Seguridad Social	13	52	65
Trabajo y Previsión Social	93	64	157
Transportes	23	14	37
Turismo	11	6	17
Vigilancia de la ASF	-	-	0
Vivienda	12	3	15
Primera Com. de la Comisión Permanente	1	-	1

En razón de lo anterior, es inevitable establecer que por una parte el creciente número de iniciativas que son presentadas cada legislatura, ha generado en ciertos casos, volúmenes casi imposibles de desahogar para las comisiones, pues por una parte, los diputados en su mayoría participan en dos o tres comisiones, lo cual implica que el tiempo de que disponen para conocer de los asuntos en cada comisión evidentemente es menor al requerido para participar a plenitud en el conocimiento, análisis, discusión y dictaminación de cada proyecto sujeto a estudio de las comisiones, mientras que por otra parte, si se considera que el personal técnico de apoyo con que cuentan las comisiones es limitado, es lógico que la producción de dictámenes sea inferior al deseable para que no existiera rezago alguno.

Ahora bien, si se tiene en consideración que en nuestro marco jurídico no se encuentra previsto ningún mecanismo para que los asuntos no resueltos durante una legislatura sean dictaminados positiva o negativamente al final de cada legislatura, ello nos lleva a tener que reconocer que la presentación excesiva de iniciativas, ha resultado ser indirectamente una causa que ha alimentado el rezago legislativo, pues al final de las últimas tres legislaturas ha sido notoria la acumulación de asuntos disminuyendo porcentualmente el desempeño en la resolución de asuntos, que contrasta con un mayor desempeño en el trabajo legislativo a partir del número de iniciativas aprobadas o desechadas en su trámite legislativo.

A guisa de ejemplo es de mencionar que durante la LVII Legislatura se recibieron en la Cámara de Diputados 877 asuntos (iniciativas y minutas), de las que se dictaminaron 372 asuntos, quedando pendientes para la siguiente legislatura 505 iniciativas, lo cual representó un 42.4 % en la resolución de asuntos.

Respecto de la Legislatura LVIII, en la Cámara de Diputados se presentaron 1309 iniciativas de las cuales se resolvieron 548, lo que significó un 41.8% de productividad, quedando en trámite 761 asuntos.

Por otra parte, a lo largo de la LIX Legislatura, se recibieron 3236 iniciativas, habiéndose resuelto 718 de ellas, lo que en porcentaje representó el 22.1% de asuntos atendidos y resueltos, por lo que quedaron como rezago 2518 iniciativas.

Los datos anteriores nos permiten establecer que legislatura a legislatura, se ha incrementado la resolución de asuntos, pues en la LIX Legislatura se resolvió prácticamente el doble de lo alcanzado en la Legislatura LVII, lo cual evidencia el trabajo desarrollado por los diputados de la Legislatura LIX, sin embargo es claro que el porcentaje de productividad cayó en forma alarmante, en razón de que el número de iniciativas presentadas fue casi cuadruplicado respecto de las promovidas por los legisladores de la Legislatura LVII.

Por otra parte, no puede dejarse de lado la circunstancia que se presenta en la mayoría de los casos, por cuanto a que resulte letra muerta la disposición reglamentaria que dispone los plazos para dictaminación, pues ante el elevado número de iniciativas, resulta humanamente imposible que dentro de los cinco días siguientes al turno pueda existir un dictamen.

Así pues y para efectos metodológicos, se considera que entre las causas que mayormente inciden en la existencia del rezago legislativo pueden citarse las siguientes:

- Aumento en el ejercicio del derecho de iniciativa.
- Inadecuada conformación de las comisiones ordinarias de dictamen.
- Insuficientes apoyos técnicos especializados en materia de análisis para la dictaminación, en las comisiones.
- Baja dictaminación de iniciativas en las comisiones.
- Obsolescencia de los plazos para dictamen previstos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ausencia de mecanismos para propiciar que se dictaminen en la misma legislatura de su presentación, la totalidad de iniciativas de ley o decreto.

En razón de ello, es de concluir que en tanto no se modifiquen las reglas para ejercer el derecho de iniciativa, no se adecue la forma de integrar las comisiones, no se revisen los apoyos técnicos de que puedan disponer los legisladores, no se reconsideren los plazos para dictaminación e incluso no se prevea algún mecanismo para evitar que de legislatura a legislatura se transfieran los asuntos no resueltos, indudablemente continuará existiendo el rezago legislativo.

II. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Una vez analizado el problema y las causas que se identifican como motivadoras del rezago legislativo en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo procedente es plantear algunas posibles alternativas de solución que pudieran conducir a terminar con la denominada “congeladora legislativa”.

1. Autorregulación para el ejercicio del derecho de iniciativa.

Considerando que el creciente número de iniciativas que se han venido presentando ante la Cámara de Diputados durante las últimas legislaturas, resulta viable pensar en la conveniencia de establecer mecanismos de autorregulación para fortalecer una mayor viabilidad de aprobación.

Lo anterior se sostiene en razón de que la experiencia ha demostrado que muchas de las propuestas planteadas por diputados de diferentes legislaturas, frecuentemente no son respaldadas durante el proceso legislativo, incluso por los diputados del propio Grupo Parlamentario al que pertenece el legislador proponente, lo cual ha generado que dejen de resolverse dichas iniciativas, ya sea porque no se consideran relevantes, o no reúnen los elementos de viabilidad requeridos, e incluso, porque políticamente se contraponen a los criterios sostenidos por el Grupo Parlamentario.

En razón de ello, se plantean cuatro posibles acciones que pudieran implementarse sin que en forma alguna representen una limitación o

restricción al derecho constitucional de que disponen los diputados y senadores para iniciar leyes y decretos:

a) Como primera alternativa que sería viable aplicar, es la consistente en que para facilitar el trabajo en las comisiones ordinarias de dictamen y con ello abatir paulatinamente el rezago legislativo, se definieran los elementos de forma que deberían contener las iniciativas para facilitar su análisis y tramitación, a efecto de garantizar que al llegar a las comisiones de dictamen, los proyectos contarán con elementos suficientes para proceder al análisis, discusión y dictamen en el menor tiempo posible.

La definición de elementos de forma para las iniciativas, no representaría una “camisa de fuerza” para los legisladores, pues simplemente se describirían los elementos que sería recomendable incorporar en las propuestas para facilitar su análisis, así como la información adicional relevante que debería acompañarse, es decir, tendería a homogeneizar en lo posible la estructura de las iniciativas, a efecto de que la comisión o comisiones de dictamen competentes, estuvieran en mejores condiciones de llegar en breve plazo al conocimiento de la problemática y contaran con los elementos suficientes que les permitieran emitir su dictamen en forma razonada.

Esto debe ser así porque de lo contrario, es evidente que como ocurre en gran número de casos, los legisladores integrantes de la comisión o comisiones competentes, tendrían que allegarse información básica para valorar la pertinencia de la propuesta, lo que indefectiblemente generaría el problema actual que impide se dictamine en breve plazo, además de que ante el gran cúmulo de trabajo que tienen los legisladores, difícilmente pueden disponer de la información suficiente para profundizar en el estudio de la problemática de cada propuesta, así como las alternativas más adecuadas para su solución, ya sea la planteada en la iniciativa o en alguna otra circunstancia, retrasándose por ello la emisión del dictamen.

Entre los aspectos que se señalarían como básicos estarían los de mera forma o estructura del documento que se consideraran indispensables, pues actualmente la única previsión expresa es en el sentido de que sean presentadas por escrito y firmadas por el autor o autores de la propuesta, aspectos que si bien son importantes, no resultan suficientes para homogeneizar la elaboración de las iniciativas,

mientras que de manera tácita se establece en el artículo 132 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, un requisito de forma al señalar que *“ Todos los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados, por libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores...”*

Sobre el particular Miguel Ángel Camposeco Cadena ha señalado que:

“ Cuando se trata de promover el decreto de nuevas leyes, el documento de iniciativa debe contener un mínimo deseable de elementos materiales y formales, que conviene que incluyan:

- 1. El nombre oficial de la Cámara que se ha seleccionado como la llamada Cámara de origen y el número de la Legislatura a la cual pertenece por que establece la ubicación del tiempo legislativo en el cual se está promoviendo;*
- 2. En el primer párrafo se debe exponer el nombre de la persona o el órgano que promueve la iniciativa legislativa;*
- 3. El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar las leyes o el decreto agregando el número y el nombre de las leyes, que otorga competencia a la Cámara de origen o al Congreso en su conjunto;*
- 4. Establecer la denominación de la ley o el decreto que se proponga;*
- 5. El texto de la exposición de motivos;*
- 6. El conjunto de artículos que forman el cuerpo normativo en su parte sustantiva y, de ser necesario, las partes adjetivas;*
- 7. El conjunto de disposiciones finales que pueden ser adicionadas con las disposiciones transitorias;*
- 8. Poner un punto petitorio solicitando que la iniciativa se publique en la gaceta parlamentaria con el propósito de que reciba la suficiente publicidad entre los miembros que integran la Cámara;*
- 9. La indicación del lugar y la fecha en donde se produce el documento, y*
- 10. El nombre y las firmas de las personas o, en su caso, el*

nombre, firmas y el cargo que ostenten los representantes del órgano promoviente.”¹⁸

Tales elementos a nuestro juicio son los que en forma mínima deberían contener todas las iniciativas, pero de ser posible convendría establecer que tendrían que acompañarse los documentos que soporten o respalden las afirmaciones planteadas en la exposición de motivos, a efecto de que tanto el o los diputados a los cuales se les encomendara el análisis de la propuesta, así como el personal técnico de apoyo, cuente con los elementos mínimos indispensables para dicha tarea y no tengan que distraer tiempo para su recopilación.

La fijación de ciertos requisitos formales y materiales para las iniciativas, se prevé en países como Perú y Costa Rica. Respecto del primero el artículo 75 del Reglamento del Congreso dispone que “Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable ...”.

Por otra parte, en el Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, se establece que “*Todo proyecto de ley deberá presentarse por escrito, a doble espacio, ante la Secretaría o la Dirección Ejecutiva de la Asamblea, acompañado de dieciséis copias y firmado por el diputado o los diputados que lo inicien o lo acojan; o por el Ministro de Gobierno correspondiente, cuando el proyecto sea de iniciativa del Poder Ejecutivo*” (Artículo 113). Cabe señalar que por disposición expresa no se admite ningún proyecto que no reúna los elementos ya indicados.

b) La segunda posibilidad se relaciona con facultar a los Grupos Parlamentarios para presentar iniciativas preferentes ante la Cámara de Diputados, sin demérito de las iniciativas que en lo personal pudieran

¹⁸Miguel Ángel Camposeco Cadena.- Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, Su Publicación y Divulgación. México, Secretaría de Gobernación, 2005. pag.51

presentar los diputados.

Se refiere que las iniciativas respaldadas por un Grupo Parlamentarios pudieran ser preferentes a efecto de que obligadamente se tuvieran que dictaminar en un plazo cierto y viable de treinta días naturales, y para el caso de omisión por parte de la Comisión o comisiones competentes, procedería someterlas a discusión y votación ante el Pleno de la Cámara, a menos de que se hubiese ampliado el plazo ya indicado.

Asimismo, se le encuentra congruencia a esta alternativa en razón de que la simple característica de preferente que tendrían las iniciativas presentadas como Grupo Parlamentario, disminuiría el número de las que pudieran promover de manera individual los legisladores, ya que encontrarían mayor interés en que al menos su Grupo Parlamentario las respaldara para garantizar, si no su aprobación, sí su trámite expedito.

Ahora bien, es claro que para evitar que los Grupos Parlamentarios presentaran indiscriminadamente iniciativas sin valorar la viabilidad o la calidad de las propuestas, sería recomendable fijar límites del número de iniciativas preferentes que pudieran promover, por sesión, por semana o por periodo ordinario de sesiones, teniendo en consideración también la fuerza parlamentaria de cada Grupo.

Como un simple ejercicio al respecto, podría plantearse que los Grupos Parlamentarios que representaran menos del 25% de la fuerza política representada en la Cámara, pudieran estar en posibilidades de presentar una iniciativa preferente cada dos sesiones de trabajo del Pleno, mientras que los Grupos que representaran más del 25% tendrían derecho a promover una iniciativa por sesión.

Lo anterior propiciaría que los Grupos Parlamentarios jerarquizaran las iniciativas a presentar como Grupo y que resultaran factibles de resolución en breve plazo, sin que ello limitara y mucho menos restringiera el derecho para los diputados de presentar iniciativas en forma individual o conjuntamente con otros legisladores, en ejercicio del derecho constitucional que les asiste.

En este tipo de alternativa podría incluirse también al Presidente de la República así como a las Legislaturas de los Estados, facultando al primero para que durante cada periodo ordinario de sesiones del Congreso pudiera presentar hasta cinco iniciativas preferentes, mientras que a las Legislaturas Estatales se les conferiría el derecho a presentar una con tal carácter.

c) Una tercer alternativa que si bien pareciera poco viable por cuanto a su adopción por los legisladores de nuestro país, podría ser similar a la que se ha implementado en Perú, mediante la cual se respeta el derecho de iniciativa de los congresistas pero se requiere del respaldo de un Grupo Parlamentario o un número determinado de pares, con objeto de garantizar que la propuesta contará con cierto respaldo para su análisis, discusión y votación, como se desprende del artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República de Perú, que señala:

“Artículo 75°.-

Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.”

Cabe señalar que con todas las críticas de que puede ser objeto esta alternativa, evidentemente tiene por objeto evitar que se presenten iniciativas de manera indiscriminada y que por la falta de consenso en la óptica de sus planteamientos, desde su presentación estén casi destinadas a nunca ser dictaminadas, ya que con frecuencia los proponentes, omiten continuar impulsando dichas iniciativas.

Por ello, al establecer que las iniciativas que cuenten con el respaldo de un Grupo Parlamentario o cuando menos de su Coordinador, podría garantizarse que la propuesta será apoyada por cierto número de legisladores tanto en comisiones como en su momento ante el Pleno de la Cámara.

Ciertamente, esta alternativa podría descalificarse por considerarla restrictiva, sin embargo valdría empezar a valorarla por parte de nuestro Congreso o el Constituyente Permanente, teniendo en

consideración como ya quedó apuntado, que el volumen de iniciativas que se han presentado durante las últimas Legislaturas ha crecido exponencialmente, lo que indirectamente ha generado sobrecargas de trabajo y consecuentes rezagos en la labor de dictaminación, por rebasar las posibilidades humanas, técnicas y materiales para que se atiendan todas las iniciativas dentro de la Legislatura y ya no se diga dentro de los plazos previstos para ello.

En esa virtud, si los diputados conservando el derecho a iniciar leyes o decretos, procuraran plantear al interior de sus Grupos Parlamentarios previo a presentarlas ante el Pleno alguna propuesta para obtener el respaldo de cierto número de diputados, por cuanto a la necesidad y conveniencia de la reforma, seguramente se presentarían dos efectos de manera inmediata que incidirían en la disminución del rezago legislativo.

Por una parte, disminuiría el elevado número de iniciativas que se presentan cada periodo de sesiones o ante la Comisión Permanente, pues al verse orillados los legisladores a buscar el respaldo de sus compañeros de bancada o de otros grupos parlamentarios, desde ese momento estarían iniciando acciones para impulsar su propuesta, buscando convencer de las bondades de lo planteado.

Por otro lado, al existir la necesidad de que la iniciativa reuniera los elementos de forma y contenido adecuados para hacerla entendible desde su primer lectura, para facilitar la buena opinión y en su caso respaldo de otros legisladores, se elevaría la calidad y claridad de las propuestas que llegaran a ser presentadas, circunstancia que facilitaría el trabajo de análisis, estudio y dictaminación en la Comisión o comisiones competentes.

Con independencia de lo anterior, no sobra decir que en el presente trabajo, solamente se apunta como una alternativa que valdría valorar y analizar con profundidad, buscando las variantes que permitieran su implementación sin violentar el derecho de iniciativa consagrado en nuestra Carta Magna.

d) La cuarta alternativa tendría que ver con que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, previo al inicio de cada periodo ordinario integrara una agenda legislativa concreta, que se sometería a aprobación del Pleno y que de ser aceptada, resultara ser la pauta sobre la cual preferentemente tendrían

que plantearse iniciativas, excepción hecha de los temas urgentes que aprobara el Pleno.

Al hacerse referencia a la integración de la agenda legislativa, debe entenderse que se definirían los temas que a juicio de los Grupos Parlamentarios deberían ser atendidos durante el periodo de sesiones, lo que implica que tendrían que concertarse entre las diversas fuerzas políticas representadas en la Cámara los temas específicos y concretos a revisar, y no como ha venido sucediendo, en el sentido de que cada Grupo presenta una descripción genérica de temas de su interés sobre los que habrá de trabajar, sin importar las agendas de las otras fuerzas políticas, de tal forma que frecuentemente, aunque varios grupos pudieran expresar su interés por legislar sobre un rubro, sus temas específicos son tan divergentes que resulta prácticamente imposible lograr una agenda legislativa o programa común.

Tal circunstancia propicia que prácticamente durante toda la legislatura, se presenten iniciativas sobre temas que interesan a muy pocos legisladores, si no es que sólo al proponente, por lo que dichas propuestas, en muchos casos quedan desde su presentación condenadas a formar parte del rezago legislativo, en virtud de que al no ser consideradas como relevantes o urgentes, dejan de analizarse por las demás fuerzas políticas, e incluso por los propios compañeros de bancada.

En consecuencia, es evidente que debe retomarse el espíritu de la reforma a los artículos 26 y 38 de la Ley Orgánica del Congreso, de marzo de 2006, que derivó de la iniciativa presentada por el entonces diputado Sami David David, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que en su exposición de motivos señaló la necesidad de que se trabajara en la labor legislativa a partir de acuerdos a los que llegaran los grupos parlamentarios conformando una agenda legislativa única, por lo que sería necesario adecuar el artículo 38, numeral 1 inciso a) de la citada ley, para que señale que el programa legislativo de los periodos de sesiones definirá los temas específicos sobre los cuales se legislará, propiciando con ello que todos los grupos parlamentarios se aboquen a proponer las reformas que estimen necesarias, precisamente sobre dichos temas.

Por otra parte, no debe pasarse por alto que el esquema mencionado con pequeñas diferencias, ha sido implementado en otras legislaciones con resultados favorables, como es el caso del Congreso

de Perú que en su Reglamento Interno establece:

“ Artículo 29°...

...

Al inicio del período anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos “.

El esquema en cuestión, de ninguna forma podría interpretarse como restrictivo, pues en realidad lo que generaría sería una mayor congruencia y coincidencia en el trabajo legislativo por parte de los diferentes Grupos Parlamentarios, quedando claro que si en el transcurso del periodo ordinario de sesiones el Pleno decidiera abocarse a otros temas, no existiría impedimento para ello.

2. Alternativas relacionadas con las Comisiones.

Siendo el trabajo de las comisiones el aspecto directamente relacionado con la emisión de dictámenes, resulta necesario valorar algunas alternativas para optimizar su funcionamiento, pues si bien durante las legislaturas LIX y LX, se ha podido apreciar un importante incremento en su productividad, es innegable que requieren de ser fortalecidas, por lo cual en este punto se enuncian las acciones que a nuestro juicio sería necesario implementar.

a) Replanteamiento de la integración de las comisiones por cuanto a materia y número de integrantes. Teniendo en consideración los datos estadísticos ya presentados respecto a la distribución de iniciativas durante las legislaturas LVII, LVIII y LIX, salta a la vista que ha habido comisiones que en el transcurso de su gestión han recibido centenares de iniciativas, mientras que por otra parte, y en un número importante algunas comisiones escasamente recibieron una decena

de propuestas para dictaminación, e incluso ha habido casos en los que alguna comisión no recibió una sola iniciativa, situación que evidentemente ha generado un claro desequilibrio en el trabajo de las comisiones de la Cámara de Diputados,

Tal situación adquiere relevancia al recordar que en términos generales, todas las comisiones ordinarias con tareas de dictamen, se integran por treinta diputados y cuentan en primera instancia con el mismo número de personal como apoyo técnico y administrativo, pues si partimos de la idea de que dichos apoyos resultan sumamente limitados, es consecuente que aquellas comisiones con pocos asuntos para dictamen, tendrían posibilidad de atenderlos de manera oportuna (aunque han existido casos en que a pesar de ello, no se ha dictaminado), mientras que las comisiones con excesiva acumulación de asuntos, quedan en imposibilidad material y humana, para evitar el rezago.

Ante tal circunstancia, es obligado valorar si resulta conveniente que las comisiones ordinarias referidas en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se sigan integrando en correspondencia a la competencia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pues la experiencia ha demostrado que un buen número de comisiones de las legislaturas pasadas, han tenido muy pocos asuntos para dictamen, mientras que por el contrario, las comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales, Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda y Crédito Público y Justicia, son las que reciben la mayoría de asuntos para dictamen.

El planteamiento mencionado, de ninguna forma debe interpretarse como una forma de restar importancia a ciertas comisiones, pues en realidad, lo que se analiza es que por el cúmulo de trabajo que tienen entre otras las comisiones ya mencionadas, ante el volumen de asuntos a su cargo, aún cuando han tenido un relevante número de dictámenes, pasa casi inadvertido el esfuerzo y trabajo desarrollado, porque ante la opinión pública, la productividad de la Cámara en lo general es muy baja.

Porello, se considera que el esquema de integración y conformación de las comisiones de dictamen debiera ser modificado, a efecto de fortalecer a aquellas que regularmente son rebasadas por el número de asuntos que se les turnan y conjuntar algunas comisiones que por su materia tienen pocos asuntos por analizar y dictaminar.

Esto es, pudiera emplearse un mecanismo para que aquellas

comisiones que durante la legislatura inmediata anterior hubiesen recibido menos de 20 ó 25 iniciativas para dictamen, sean unificadas ampliándoles las materias de competencia a efecto de que al tener mayor campo de acción, exista la posibilidad de recibir mayor número de asuntos, y por otra parte, podría disponerse que aquellas comisiones que hubiesen recibido más de un centenar de iniciativas, sean fortalecidas con un mayor número de diputados, a efecto de que puedan integrar diversas subcomisiones y se distribuya en mejor forma el trabajo, o bien se conformen comisiones alternas sobre una misma materia a las cuales se les turnen los asuntos de manera proporcional y aleatoria.

Con una integración como la sugerida, además de equilibrar las cargas de trabajo entre las comisiones, se fortalecerían los servicios de apoyo técnico de que podrían disponer los legisladores, pues aquellas comisiones que así lo requiriesen tendrían la posibilidad de disponer de un mayor número de asesores con conocimientos técnicos para las tareas de análisis y elaboración de proyectos de dictamen, traducándose ello en que con mayor factibilidad se emitirían por parte de las comisiones dentro del plazo reglamentario los dictámenes respectivos.

Cabe mencionar que en términos de lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Cámaras del Congreso de la Unión, tienen libertad para aumentar, o disminuir las comisiones e incluso subdividirlas, según lo considere cada una conveniente o lo exija el despacho de los asuntos, lo que se traduce en que cuentan con sustento legal para determinar una redistribución de competencias o conformación de comisiones como mejor convenga.

b) Regulación del trabajo al interior de las comisiones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso, las comisiones están facultadas para integrar subcomisiones o grupos de trabajo, como mecanismos de organización interna tendientes a optimizar los recursos humanos con que se cuenta para la atención y despacho de los asuntos que le son turnados.

El artículo 45, numeral 6 del mismo ordenamiento legal precisa que las comisiones tienen como tareas: elaborar su programa anual de trabajo; sesionar cuando menos una vez al mes; resolver los

asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente; así como rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Por su parte el artículo 85 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, establece que las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo y que corresponde al Presidente de cada Comisión la coordinación del trabajo de los miembros de la Comisión (diputados), y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes.

Como puede apreciarse, las escasas disposiciones que se refieren al trabajo de las comisiones, no establecen con puntualidad la forma en que habrán de coordinarse los legisladores para atender los asuntos turnados a la respectiva comisión, lo cual ha propiciado que cada comisión se organice en forma distinta, quedando a cargo del presidente y en algunos casos, de los Secretarios de la Mesa Directiva, la responsabilidad de priorizar los asuntos, apoyándose en el personal técnico asignado así como en las Subcomisiones y Grupos de Trabajo que llegan a integrarse.

Lo anterior ha sido así, pues las comisiones de las legislaturas pasadas, enfrentaron la problemática del ausentismo por parte de un importante número de sus integrantes, los cuales por consecuencia poco se involucraron con el trabajo de análisis, discusión y preparación de los proyectos de dictamen, sin pasar por alto la escasa asistencia a las sesiones de trabajo a las que eran convocados.

En efecto, quien ha tenido oportunidad de conocer medianamente el trabajo al interior de la Cámara de Diputados, indudablemente ha escuchado que pocas son las sesiones de trabajo a que convocan las comisiones que sean realizadas con la participación de la mayoría de sus integrantes, lo cual vale decirlo, si bien puede deberse a cierto grado de desinterés por los temas incluidos en el orden del día, también puede ser que se encuentre atendiendo alguna otra encomienda o asuntos que le resulten más relevantes.

Por ello, uno de los retos que tienen los actuales legisladores dentro de la Cámara de Diputados, tiene que ver con la eficientación del trabajo en comisiones, a fin de generar mejores condiciones para el estudio de las iniciativas y la dictaminación correspondiente dentro del menor tiempo posible.

En este rubro, es indudable que resulta aplicable la expresión coloquial de que “la unión hace la fuerza”, pues si en cada comisión, todos los integrantes que la conforman se encargaran del análisis y preparación de cierto número de iniciativas, para presentar ante la comisión un informe y anteproyecto de dictamen, dentro de tiempos preestablecidos, por consecuencia existiría una importante producción de dictámenes en las comisiones, eliminando la errónea interpretación de que los responsables de impulsar el trabajo por cuanto a organizar reuniones de trabajo, recabar información, realizar los análisis necesarios y producir un informe o anteproyecto de dictamen, son exclusivamente los miembros de la mesa directiva de la comisión.

En consecuencia se considera que un mecanismo de distribución de asuntos entre todos los legisladores de la comisión, equiparable a lo que en otros congresos se denomina como ponencias, con tiempos y reglas para la presentación de informes y anteproyectos de dictamen, generaría una mayor participación de los diputados integrantes de la comisión quienes si bien podrían apoyarse en el personal técnico especialista de la misma, tendrían que abocarse al conocimiento de los proyectos y demás documentos disponibles, así como proponer al Presidente la realización de reuniones y consultas necesarias para allegarse mayores elementos, participando activamente en las mismas.

Para que el mecanismo antes sugerido pudiera resultar viable, adicionalmente se requeriría contar con una regulación más precisa para el trabajo en comisiones, que describiera los plazos dentro de los cuales se podrían realizar las reuniones de consulta y análisis que resultaran pertinentes, así como la forma en que habrían de presentarse informes de avance o bien los proyectos de dictamen, para su oportuno conocimiento y deliberación, para que de manera oportuna se pudiera contar con el dictamen respectivo.

El planteamiento antes mencionado, no implica una descalificación a priori del trabajo que desarrollan las mesas directivas de las comisiones, sino que por el contrario, se arriba a la conclusión de que no pueden seguir cargando la responsabilidad de que la totalidad de

asuntos turnados a la comisión sean atendidos y resueltos, mientras que buena parte de los integrantes, escasamente asistan a reuniones de trabajo y en su caso emitan su voto.

Por otra parte, también resulta necesario implementar acciones y adecuaciones al marco normativo del Congreso, para garantizar que las sesiones de trabajo a que convoquen las comisiones, no se suspenderán por falta de quórum (situación muy frecuente), pues si se tiene en consideración que las comisiones regularmente sesionan una o dos veces por mes, pensar que dichas reuniones tengan que suspenderse, resulta inadmisible, pues ello paraliza el proceso de revisión pero sobre todo dictaminación de asuntos.

Tal situación ha motivado propuestas de diversos legisladores para evitar el ausentismo en las reuniones de las comisiones; estableciendo régimen de sanciones por incumplimiento a las reuniones de trabajo a que se les convoque.

Con fecha 25 de febrero de 2004, los coordinadores de los seis grupos parlamentarios que conformaron la LIX Legislatura presentaron una iniciativa, mediante la cual proponían entre otros aspectos reformar el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 44.

Los miembros de las comisiones y comités están obligados a acudir puntualmente a las reuniones ordinarias y extraordinarias que dispone esta ley y que se celebren en los recintos del Congreso. Es facultad de la presidencia de la comisión o comité requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las reuniones.

2. Las asistencias de los diputados a las reuniones de las comisiones y comités se registrarán de acuerdo a lo siguiente:

a) Los diputados que no asistan a una reunión sin causa justificada y debidamente comunicada, o previo permiso de su respectiva mesa directiva, no tendrán derecho a la retribución correspondiente al día en que hubieren faltado.

b) Con independencia de lo previsto en el inciso anterior, dejarán de ser miembros de una comisión o comité los diputados que no asistan sin causa justificada o previo permiso a tres reuniones consecutivas, o tengan menos del cincuenta por ciento de asistencia en un periodo de seis meses. Quienes incurran en este

supuesto no podrán ser propuestos para integrar la comisión o comité respectivo sino hasta que transcurran seis meses...”

Asimismo, el Dip Iván García Solís, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias durante la pasada legislatura, con fecha 10 de marzo de 2004, presentó una iniciativa para reformar los artículos 43, 44 y 45 de la citada ley orgánica. Respecto del artículo 44, propuso sobre que quedara redactado en los términos siguientes:

"ARTÍCULO 44.

1. Las comisiones se reunirán cuando menos dos veces al mes, durante los periodos ordinarios, y una vez al mes, durante los recesos. Las comisiones se reunirán también cuando las convoque su Presidente, o bien dos miembros de su Mesa Directiva o una cuarta parte de sus integrantes.

2. Los miembros de las comisiones están obligados a asistir puntualmente a sus reuniones, y sólo podrán faltar a ellas por las siguientes causas:

- a) Enfermedad propia o de familiar directo en primer grado, comprobada por certificado médico;*
- b) Comisión parlamentaria en el interior del país o en el extranjero, debidamente aprobada por la Mesa Directiva de la Cámara;*
- c) Reunión de otra comisión u órgano de la Cámara, convocada previamente, de la cual el miembro faltante forme parte y*
- d) Causa de fuerza mayor calificada por la Mesa Directiva de la Comisión.*

No serán consideradas causas de fuerza mayor las actividades de carácter personal, ni las políticas, académicas o sociales de cualquier índole, nacionales o internacionales, que no estén autorizadas por la Mesa Directiva de la Cámara, ni las actividades de gestoría, las actividades de los partidos políticos o de los grupos parlamentarios, a excepción de las reuniones plenarias de éstos últimos. Salvo en el caso de que el diputado faltista notifique su inasistencia con anticipación, o la justifique dentro de los cinco días hábiles siguientes, y ésta

sea justificable de acuerdo con lo dispuesto por el presente artículo, una vez expirado dicho plazo toda inasistencia será comunicada por el presidente de la comisión respectiva al Presidente de la Cámara, quien inmediatamente instruirá a la Tesorería la deducción del día de dieta correspondiente. La acumulación de un total de cuatro faltas no justificadas dará lugar a la cancelación definitiva de la pertenencia del legislador a la comisión, la cual será formalizada por el Presidente de la Cámara, a petición del presidente de la comisión. Su grupo parlamentario deberá sustituirlo a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la cancelación. El registro de asistencia de cada comisión será publicado mensualmente en el órgano informativo interno de la Cámara. Éste especificará, en su caso, si las faltas son o no justificadas, así como los nombres de los integrantes de las comisiones que incumplan las disposiciones de esta Ley.

3. El Presidente de la Comisión o, en su falta, el secretario que lo sustituya, está obligado a requerir a los diputados inasistentes a concurrir a las reuniones y aplicar, en su caso, las medidas arriba señaladas. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será sancionado por la Mesa Directiva de la Cámara con amonestación por escrito, extrañamiento público en tribuna o la pérdida definitiva del carácter de presidente o secretario, de acuerdo con el grado de afectación que dicha conducta tenga sobre la buena marcha de los trabajos de la comisión”.

Posteriormente el Dip Emilio Chuayffet Chemor¹⁹ suscribió dos iniciativas en las que formuló nuevas propuestas de reformas tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En ambas propuestas, se planteó entre otros aspectos que los legisladores que no asistieran a reuniones de la o las comisiones ordinarias de que fueran parte sin causa justificada o permiso para ello,

¹⁹El Dip. Emilio Chuayffet Chemor, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional durante la LIX Legislatura presentó con fecha 26 de octubre de 2004 dos iniciativas. La primera proponiendo reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la segunda en concordancia, para reformar preceptos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, identificadas con los números 837 y 838.

no tuvieran derecho a la dieta correspondiente al día en que faltaren.

Por otra parte el Dip. Hugo Rodríguez Díaz, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el “Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones de la Cámara de Diputados en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, en donde se propone un régimen de sanciones ante las inasistencias a las sesiones de trabajo en comisiones. En este proyecto no se sugiere descuento alguno, como las otras iniciativas ya enunciadas, sino que plantea como medidas disciplinarias el exhorto a un diputado, cuando falte a tres sesiones continuas sin causa justificada; extrañamiento por parte del Presidente de la Mesa Directiva, cuando incurra en cinco faltas continuas igualmente sin justificación, así como interpelación para que se manifieste si puede continuar en la comisión. De manifestar su imposibilidad se le sustituiría por el Coordinador del Grupo Parlamentario al que pertenezca, pero si manifestara su deseo por continuar, se le apercibirá de que de reincidir con tres inasistencias a sesiones de la comisión, se le separará por instrucción del Presidente de la Asamblea.

Respecto a la LX Legislatura, es de señalar que con fecha 6 de septiembre de 2007, el Dip. Obdulio Ávila Mayo, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, presentó iniciativa que expide el Reglamento Interior de las Comisiones y Comités del Honorable Congreso de la Unión, el cual no contiene previsión alguna relativa a sanciones a que pudieran hacerse acreedores los diputados ausentes a las sesiones de las comisiones de que formen parte.

De lo anterior, puede apreciarse que existe cierta coincidencia con la necesidad y conveniencia de establecer nuevas reglas de funcionamiento de las comisiones, e incluso posibles sanciones ante las inasistencias a las sesiones a que los Presidentes de éstas convoquen.

Finalmente sobre este particular, debe mencionarse que en congresos como el de Costa Rica, se contiene un régimen de sanciones similar al propuesto, ya que en el artículo 7 del Reglamento de la Asamblea Legislativa se dispone que *“ Cuando la Asamblea o la Comisión no pueda sesionar por falta de asistencia, los diputados que sin razón justificada estén ausentes perderán la respectiva dieta. Se exceptúan de esa sanción, quienes tengan licencia, de conformidad con lo dispuesto en este Reglamento. Si el diputado se retira sin permiso del Presidente de la Asamblea o del de la Comisión, se le rebajará la dieta del día en que no estuvo en la votación.*

c) Implementación de mecanismos para agilizar la votación de los proyectos de dictamen en las comisiones (voto ponderado o voto en minoría).

Otro aspecto importante que podría implementarse para optimizar el trabajo en las comisiones, tiene que ver con la realización de sesiones de trabajo para discusión y en su caso votación de los proyectos de dictamen que al efecto se relacionen en el orden del día, pues en tanto éstas no se lleven a cabo, formalmente no podría haber dictaminación.

Sobre el particular, es de mencionar que el artículo 45 numeral 6 de la Ley Orgánica del Congreso dispone que las comisiones deben sesionar cuando menos una vez al mes, mientras que el correlativo artículo 85 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, establece que las comisiones de ambas cámaras deben seguir funcionando durante los recesos del Congreso para el despacho de los asuntos a su cargo.

Ciertamente, la mayoría de las comisiones de dictamen regularmente programan más de una sesión de trabajo con objeto de dar a conocer a sus integrantes, los proyectos de dictamen preparados generalmente por la Mesa Directiva, para proceder a su análisis, discusión y votación, sin embargo, muy frecuentemente a dichas reuniones de trabajo, llegan unos cuantos diputados, lo que conduce a que no se reúna el quórum necesario, no sol para que las decisiones que se pudieran adoptar sean válidas, sino que aún más, frecuentemente deben suspenderse las sesiones y reprogramarse para mejor ocasión.

También es común que ante la reiterada ausencia de legisladores, algunos presidentes de comisiones, opten por utilizar el recurso de “cabildear” entre los diputados integrantes de la comisión el proyecto y recabar sus firmas fuera de sesión, lo que evidentemente pudiera convertirse en práctica común pero no por ello, plenamente válida, pues cuando menos se supone, la realización de las reuniones ordinarias o extraordinarias de trabajo de cada comisión son para que se pueda analizar y en su caso debatir la conveniencia o inconveniencia de una reforma, de tal manera que sustituir la realización de las sesiones por mecanismos como el indicado, no resulta aceptable para el quehacer parlamentario.

Así pues, ante el innegable ausentismo que con cierta frecuencia se presenta en las sesiones de trabajo de las comisiones, resulta

pertinente valorar otros mecanismos que eviten la suspensión de éstas por falta de quórum, para incorporarlos en la normatividad que rige el trabajo en comisiones de la Cámara de Diputados.

Ha quedado dicho en puntos anteriores, que en la mayoría de los casos, las ausencias de los legisladores responden a una imposibilidad material para asistir a las reuniones de trabajo a que se les convoca por tener que atender compromisos propios de la labor que desempeñan adquiridos con antelación, o bien porque coinciden dos o tres reuniones de trabajo a una misma hora, siendo muy pocos los casos en que la ausencia se deba a razones personales del legislador. Por ello buscar alternativas para garantizar la realización de las reuniones de trabajo en comisiones, no implica justificar irresponsabilidades, sino que generaría condiciones para que invariablemente las comisiones presentaran proyectos a discusión y votación del Pleno en razón de su producción de dictamen.

Entre las diversas alternativas que pudieran implementarse, referiremos dos que a nuestro juicio garantizarían resultados favorables para que todas las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados, pudieran realizar sus sesiones en las fechas que al efecto se programaran, sin riesgo de que por falta de quórum se tuvieran que cancelar.

- Implementación del voto ponderado en las votaciones de comisiones. Este planteamiento del cuño del Dr. Alfredo Salgado Loyo y que en forma clara y por demás atinada desarrolló el Lic. Luís Alfonso Camacho González, en su artículo “El Rezago Legislativo”, contenido en la revista Quórum Legislativo, número 87, nos parece plenamente viable por cuanto a su implementación, para erradicar la cancelación de sesiones en comisiones y aún más para terminar con la recolección de firmas para dictaminar sin reuniones de trabajo, discusión e incluso votación de asuntos.

Previo a tratar de explicar la forma en que operaría el voto ponderado en comisiones, es menester definir de manera muy general en que consiste el voto ponderado.

Por voto ponderado puede entenderse el derecho de representación de que dispone una persona en la toma de decisiones de un órgano colegiado, para pronunciarse en representación de sus compañeros de grupo que por cualquier causa se encuentren ausentes, sin necesidad

de que cuente con un mandato o instrucción especial.

El voto ponderado, es una figura jurídica prevista en la Ley Orgánica que rige a nuestro Congreso General, como un mecanismo para la adopción de decisiones en los órganos de gobierno como son la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

De conformidad con el artículo 21 de la ley citada, puede establecerse que mediante el voto ponderado, el diputado que esté facultado para emitirlo o le sea delegado, representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

En este punto no debemos olvidar que las comisiones ordinarias se integran con un máximo de treinta diputados, teniendo en consideración la pluralidad representada en la Cámara y que en su conformación se refleja la proporción que cada Grupo Parlamentario representa ante el Pleno.

Una vez establecidas las precisiones necesarias queda claro que los diputados en quienes se delegara por cada grupo parlamentario el voto ponderado, representarían tantos votos como diputados de su grupo integren una comisión, salvo que a diferencia de la forma en que opera en la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, ante comisiones, dicho voto únicamente representaría el del propio diputado votante y el del número de correligionarios de Grupo Parlamentario integrantes de la comisión que se encuentren ausentes.

Este sistema, evidentemente tiene por objeto respetar la voluntad de los legisladores presentes en la reunión en que se celebre la votación, pues tendrían libertad para votar “en conciencia”, sin que la decisión que adopte el diputado responsable del voto ponderado, pudiera afectar el sentido del voto de los presentes.

Así pues, el voto de los diputados con voto ponderado, representaría además del voto propio, el número de votos de los legisladores que se encuentren ausentes de su partido y que sean integrantes de la comisión.

Ahora bien, cada Grupo Parlamentario por conducto de su Coordinador, tendría libertad para definir ante cada comisión quién ostentaría este tipo de voto que se propone, pudiendo señalar a uno o varios diputados como suplentes para el ejercicio de dicha encomienda sólo ante la ausencia del titular designado, e incluso podría preverse la sustitución del “delegado”.

En esta virtud, si se incorporara en el marco normativo del Congreso, dicho tipo de votación para el trabajo de las comisiones, sería prácticamente imposible que por falta de quórum se tuvieran que suspender asambleas de trabajo para análisis, discusión o votación de proyectos de dictamen, pues tal delegación debería tener efectos también para la determinación del quórum, lo cual evidentemente propiciaría una mayor productividad legislativa para que de manera oportuna pueda el Pleno adoptar una decisión final de cada propuesta.

- El segundo mecanismo que resultaría conveniente analizar con detalle es el referente a la implementación del voto en minoría, que es utilizado en el Congreso de Argentina.

Evidentemente este mecanismo, se contrapone con el de voto ponderado antes referido, pues la característica principal del voto en minoría podría definirse como el respeto irrestricto al voto personal dentro de cada comisión, permitiendo la eliminación del quórum requerido para sesionar y para votar ante la ausencia injustificada de los legisladores en segunda o tercer convocatoria, de tal forma que las decisiones que adoptaran los presentes, serían válidas para efectos de dictamen y su presentación ante el Pleno.

En efecto, el artículo 108 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, dispone que:

“ Las comisiones necesitarán para funcionar de la presencia de la mayoría de sus miembros; pero luego de transcurrida media hora desde la establecida en la convocatoria, podrán, con la asistencia de por lo menos la tercera parte de sus componentes, considerar y despachar los asuntos consignados en la citación correspondiente. La Comisión de Presupuesto y Hacienda podrá hacerlo, en este último caso, con la asistencia de por lo menos la cuarta parte de sus miembros.

Sin embargo, luego de fracasada por falta de número una reunión citada para tratar determinado asunto, el mismo podrá ser considerado y despachado por los miembros que concurran a las reuniones siguientes convocadas con el mismo objeto. En este último caso la impresión se hará con el rótulo «dictamen de

comisión en minoría», dejándose constancia de las citaciones realizadas para considerar el asunto y de la asistencia de los miembros a cada una de las reuniones convocadas. Para todos los efectos reglamentarios, estos dictámenes en minoría serán considerados "dictamen de comisión". Si la mayoría de una comisión estuviere impedida o rehusare concurrir, la minoría deberá ponerlo en conocimiento de la Cámara, la cual, sin perjuicio de acordarlo que estime oportuno respecto de los asistentes, procederá a integrarla con otros miembros, en forma transitoria o definitiva según el caso."

Como puede apreciarse, la forma de proceder en comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina, tiende a evitar la cancelación de reuniones de trabajo de las comisiones por inasistencia de sus integrantes, ya que en primera convocatoria, sería válida la sesión si transcurrida media hora después de la hora prefijada, existe una asistencia de la tercera parte de sus integrantes.

Si no obstante ello la sesión debe suspenderse por no reunirse la tercera parte requerida y la cuarta parte como caso de excepción para la Comisión de Presupuesto y Hacienda, para las subsecuentes reuniones de trabajo en que se aborde el mismo tema o asunto, ya no se requerirá quórum alguno para sesionar y mucho menos para adoptar decisiones, las cuales en tanto señalen que el dictamen se emite en minoría, surtirán efectos como dictamen pudiéndose presentar ante el Pleno.

El mecanismo que nos ocupa exige que exista evidencia de las citaciones que se hubiesen realizado para tratar el asunto específico, lo cual resulta correcto para evitar sorpresas en la atención de los asuntos, pues complementariamente en términos del artículo 109 del mismo ordenamiento las convocatorias a reuniones de comisión se deben hacer siempre en horas que no coincidan con las de sesión de la Cámara; y en las citaciones se consignarán los asuntos a tratar.

Se considera que resultaría más viable en nuestro Congreso Mexicano, el mecanismo de voto ponderado, en razón de que los dictámenes siempre representarían el voto de la mayoría de los integrantes de la comisión, que es una regla aplicable para todos los órganos colegiados donde pudieran adoptarse decisiones, mientras que el sistema de voto en minoría, implica propiamente la eliminación

del quórum tanto para sesionar como para votar, pudiéndose dar el caso que con la presencia de uno o dos diputados, se aprueben o desechen iniciativas.

3. Adecuación de los tiempos de dictamen.

En la primera parte de este trabajo se realizó un breve análisis de los plazos de que disponen la comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión para producir sus dictámenes, así como algunas referencias a los plazos que rigen para las comisiones legislativas en otros países para pronunciarse respecto de las iniciativas que les son sometidas a valoración y dictaminación.

De dicho análisis, inevitablemente tiene que arribarse a la conclusión de que el plazo previsto en el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, resulta obsoleto pues salvo contadas ocasiones, se llega a emitir dictamen de comisiones en plazos tan breves, que la propia opinión pública cuestiona por la supuesta ligereza con que se conduce el Congreso.

El plazo de cinco días a que se refiere el precepto antes referido, respondió en su tiempo a las necesidades políticas y características de nuestro Congreso, pues debemos recordar que dicha disposición deviene del año de 1934 en que se emitió el Reglamento del Congreso. En esa época, indudablemente se encontraba en consolidación el sistema presidencialista, que perduró por muchos años, pero ya no encaja en el siglo XXI.

En efecto, el plazo de cinco días, si bien podría haberse considerado desde 1934, muy corto para analizar y estudiar a profundidad cualquier iniciativa, debe tenerse presente que en esos años existía el predominio de un partido al que por supuesto pertenecía el Presidente de la República, por lo que éste ejercía regularmente su derecho de iniciativa, por lo que los legisladores de su partido, en el plazo de cinco días podían agotar el trámite de dictaminación, aprobando en sus términos cada una de las propuestas, sin pasar por alto que anualmente era mínimo el número de iniciativas a dictaminar y en su caso aprobar.

En contraposición, dada la nueva conformación del Congreso y particularmente de la Cámara de Diputados durante las últimas cuatro

Legislaturas en que el Partido Revolucionario Institucional ya no cuenta con la mayoría parlamentaria, la presentación de iniciativas por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, se ha reducido mientras que los diputados y senadores han ejercido a plenitud el derecho de iniciativa que les reconoce la Constitución Federal, generando una imposibilidad absoluta para que dentro del plazo de cinco días que continúa vigente, se produzca el dictamen respectivo.

El plazo citado resulta tan breve en esta época, que en muchos de los casos, ni siquiera puede llevarse a cabo una reunión de trabajo por los integrantes de la Comisión para enterarse del turno de que fueron objeto, lo que propicia que en el mejor de los casos se les informe en la reunión mensual o quincenal que pudieran organizar.

Por ello, es indudable que resultaría necesario realizar adecuaciones al marco normativo para establecer plazos razonables y acordes a los tiempos que vivimos, pudiéndose incrementar el plazo de 5 a 15 ó 30 días para contar con el dictamen, siguiendo los parámetros utilizados en el derecho comparado.

Se considera que el incremento del plazo como una acción aislada sin que se implementen otras medidas que ya han quedado abordadas, resultaría inútil pues difícilmente podría abatirse el rezago existente así como el que día a día se sigue generando.

Entre los legisladores que plantearon en su oportunidad alguna iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso, puede citarse a la Dip. Angélica Ramírez Luna, quien desempeñó el cargo durante la LIX Legislatura como integrante del Grupo Parlamentario del PAN. La legisladora citada, propuso que las iniciativas que fueran turnadas a las comisiones ordinarias debieran ser resueltas dentro de los treinta días naturales siguientes al día que les hayan sido remitidas.

De igual forma el Dip. Emilio Chuayffet Chemor, se pronunció al respecto, proponiendo que las comisiones contaran con treinta días naturales para emitir su dictamen, con la posibilidad de que si a juicio de la comisión requiriese de mayor plazo para la emisión del dictamen respectivo, lo tendría que hacer del conocimiento de la Junta de Coordinación Política antes de que expire el plazo inicial de 30 días, para que dicha petición sea sometida al Pleno, a efecto de que éste determine en su caso, ampliar el plazo hasta por 30 días naturales o, en casos excepcionales, por el tiempo necesario para la adecuada dictaminación del asunto. Para el caso de que vencidos dichos plazos

no se emitiera dictamen, se tendría como emitido en sentido negativo y tendría que someterse al Pleno.

El Dip. Sami David David, quien formó parte de la LIX legislatura propuso por su parte, que el tiempo de que dispusieran las comisiones fuera fijado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sin proponer algún plazo expreso.

Por su parte los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LIX Legislatura, presentaron con fecha 10 de mayo de 2005, iniciativa de reformas al texto constitucional a la Ley Orgánica del Congreso, destacando que en el artículo 71 constitucional se proponía establecer la afirmativa ficta ante la falta de dictamen en el término legal, mientras que la reforma propuesta al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso, se proponía que toda iniciativa tendría que ser dictaminada dentro de un plazo de veinte días hábiles, mismo que correría a partir del día siguiente al en que se radicara el expediente en la Comisión, pero si transcurrido dicho plazo no se emitiera el dictamen, el mismo se entendería en sentido afirmativo y se tendría que someter a consideración del Pleno, para su discusión y votación.

La alternativa de incrementar el plazo a 30 días pareciera ser el plazo mejor visto por los diputados que se han pronunciado sobre el tema, pero en tanto no cuenten las comisiones con mayor participación de sus integrantes, así como con un número suficiente y capacitado de asesores y personal técnico verdaderamente especializado, difícilmente se podría abatir el rezago legislativo, pues es tan alto el cúmulo de trabajo, que aún 30 días seguramente resultarían insuficientes.

4.Fortalecimiento de los servicios de apoyo técnico.

La utilidad de los cuerpos de apoyo técnico especializado para el trabajo de los legisladores, es por demás clara y necesaria, pues si tenemos presente que por una cuestión natural, un gran número de diputados carecen de una formación jurídica y una de sus principales tareas como legisladores es la presentación, análisis, adecuación y en su caso aprobación de documentos con una base jurídica, como lo son las iniciativas de reformas legales o decretos, es natural que tengan que apoyarse en el personal que por su trayectoria académica y profesional pueden brindarles herramientas de apoyo en el trabajo legislativo.

Por ello y sin entrar en el campo de si debe existir un servicio civil

de carrera como privilegio laboral, nos parece que resulta necesario y urgente, replantear la forma en que se estructuran los equipos de apoyo técnico para cada una de las comisiones, a efecto de que los legisladores puedan tener la certeza de que contarán con gente conocedora de las tareas de elaboración y análisis de proyectos, aprovechando la experiencia de quienes se han desempeñado cumpliendo una función tan importante.

Si recordamos que cada comisión puede contar con unos cuantos asesores y un secretario técnico y que éstos dado su régimen de contratación no duran más de tres años, sería prudente analizar la creación de una instancia que al final de la legislatura concentrara a todos los asesores a efecto de que previa evaluación se valorara su continuidad en la función que desempeñan, reduciéndose así la necesidad de nuevas contrataciones.

5.Regulación de formas alternas de resolución de las iniciativas no dictaminadas durante la legislatura.

Un aspecto final que resulta necesario abordar es el relativo a valorar la posible conveniencia de prever en el marco jurídico aplicable al Congreso de la Unión, la previsión de la forma en que habría de procederse por cuanto a las iniciativas presentadas ante ambas cámaras, que no se resuelvan dentro de la duración de la legislatura en que fueron presentadas.

Como se ha hecho referencia en puntos anteriores, uno de los grandes problemas que generan el rezago legislativo, son todos aquellos asuntos que por cualquier causa dejaron de dictaminarse en comisiones, o bien que habiendo existido dictamen, quedaron en primera lectur, sin que se hayan logrado los consensos para aprobarla o desecharla, no obstante el impulso que les pudiese haber impreso el autor de la iniciativa.

Tal situación ha propiciado en legislaturas pasadas un dilema difícil de resolver, pues deben decidir si se abocan a dictaminar las iniciativas que les llegaron como simples proyectos o mejor dicho, como rezago legislativo, o bien analizan, discuten y dictaminan, las iniciativas presentadas por ellos mismos o sus compañeros de legislatura.

En la mayoría de los casos, los legisladores habían optado por

atender preferentemente los asuntos que les turnaba la Mesa Directiva de la Cámara de la legislatura en curso, en tanto que las iniciativas pendientes, en muchos de los casos pasaban a engrosar el “cajón de archivo” pues se trataba de asuntos que ya no podían ser impulsados por su autor o autores, generándose una alta acumulación de asuntos en trámite, por lo cual es necesario pensar en alguna figura que termine con todos los asuntos que no hayan obtenido su aprobación o negativa en el trámite legislativo.

Sobre este tema, en conversaciones informales y aún en reuniones de trabajo, es común escuchar que se proponga regular la caducidad de los asuntos no concluidos; otros sugieren que opere la afirmativa ficta ante el silencio del legislador, mientras que algunos más recomiendan que simplemente se tengan por desechados o dictaminados en sentido negativo.

Cualquiera de los planteamientos ya referidos, requieren de un análisis serio y profundo, pues si bien sería cuestionable la validez de una decisión que eche al cesto de basura las propuestas de otros legisladores, sin haberles concedido el valor que merecían, por otra parte resulta más cuestionable que simplemente se acumulen y no se resuelva nada.

La implementación de la figura de caducidad se ha llevado a cabo en países como Argentina, Chile, Costa Rica y España. Siendo el primero de los países mencionados en el que se regula con mayor detalle, pues incluso cuenta con una norma especial que rige la caducidad de expedientes en trámite legislativo.

Dicho ordenamiento legal se denomina Ley 13.640, mismo que en ocho artículos determina la forma en que se debe proceder respecto de los asuntos que no concluyan su proceso legislativo por cualquier causa, en los términos siguientes:

“ Ley 13.640

Artículo 1°

Todo proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso que no obtenga sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, se tendrá por caducado. Si obtuvo sanción en alguna de ellas en el

término indicado, éste se prorrogará por un año más.

Todo proyecto de ley aprobado con modificaciones por la Cámara revisora que no termine el trámite establecido por el artículo 71 de la Constitución Nacional en el año parlamentario en que obtuvo la referida aprobación o en el siguiente, se tendrá por caducado.

Artículo 2°

Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior los proyectos de códigos, tratados con las naciones extranjeras, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo sobre provisión de fondos para pagar los créditos contra la Nación y los reclamos de particulares con igual carácter.

Artículo 3°

Los proyectos de ley o parte de ellos que el Poder ejecutivo devuelva observados en uso de la facultad que le acuerda el artículo 72 de la Constitución Nacional, que el Congreso no confirme en el año parlamentario en que fueran devueltos o en el siguiente, se tendrán por caducados.

Artículo 4°

Los presidentes de las Comisiones de ambas Cámaras, presentarán al principio de cada período de sesiones ordinarias, una nómina de los asuntos que existan en sus carteras y que estén comprendidos en los artículos 1° y 3° de esta ley, los que sin más trámite serán mandados al archivo con la anotación correspondiente puesta por Secretaría, devolviéndose a los interesados los documentos que les pertenezcan y soliciten, previo recibo que deberán otorgar en el mismo expediente.

Esta nómina se incluirá en el diario de sesiones.

Artículo 5°

Los asuntos pendientes en órdenes del día que caducaran en virtud de la presente ley, se girarán a las respectivas comisiones, a los efectos del artículo anterior.

Artículo 5°bis

Cada Cámara establecerá los plazos de vigencia y reglamentará los procedimientos para la caducidad y archivo de las iniciativas parlamentarias que no sean proyecto de ley que se hubieran sometido a su consideración.

Artículo 6°

Esta ley se aplicará a los asuntos pendientes.

Artículo 7°

Deróganse las leyes números 2.714/1890 y 3.721/1898.

Artículo 8°

Comuníquese al Poder Ejecutivo.”

Como puede apreciarse conforme a la ley citada, la caducidad de los proyectos o expedientes legislativos que no concluyan su trámite opera entre uno y dos años, lo cual evidentemente tiene por objeto agilizar el trabajo legislativo, pero a nuestro juicio, trasladada dicha norma a nuestro país, podría resultar un buen ejercicio para descargar el rezago legislativo, con la adecuación de que en lugar de años parlamentarios, podría referirse a legislaturas inmediatas.

Respecto a la República de Chile, que también contempla la figura de la caducidad en los procesos legislativos, dispone en el artículo 29 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso " *el término de una Legislatura dará lugar a la caducidad de los asuntos que se encontraren pendientes en cada Cámara*"; Asimismo en el artículo 186 del Reglamento de la Cámara de Diputados, establece que habrá caducidad de las urgencias pendientes de resolver en la Cámara, cuando concluya una "Legislatura Ordinaria o una Legislatura Extraordinaria"²⁰

En el caso de la asamblea Legislativa de Costa Rica se localiza un

²⁰La referencia a Legislatura Ordinaria y Legislatura Extraordinaria, resulta un sinónimo de lo que en México sería el Periodo Ordinario y Periodo Extraordinario de sesiones de cada una de las Cámaras.

precepto en el Reglamento de dicho órgano colegiado que dispone que *"...Al finalizar una legislatura, los asuntos pendientes de resolución podrán estudiarse en la siguiente, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. En todos estos casos, tales asuntos seguirán los trámites que aún les falten.*

Pasados cuatro años calendario a partir de su iniciación, se tendrán comonopresentados y sin más trámites se ordenará su archivo. No obstante, la Asamblea podrá conceder un nuevo plazo por votación de los dos tercios del total de sus miembros, siempre que la moción correspondiente se presente antes del vencimiento del plazo." (Artículo 119).

Finalmente, en España el artículo 207 del Reglamento para el Congreso de los Diputados a la letra dice: *"Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente".*

Sobre este punto, cabe mencionar que en nuestro país si bien la figura de la caducidad parlamentaria, no se ha incorporado en texto legal, el Dip Sami David David, también se pronunció al proponer con fecha 25 de noviembre de 2004, reformas a los artículos 38 y 45 de la Ley Orgánica que rige al Congreso de la Unión, en cuya iniciativa sostuvo que:

Nuestro Reglamento para el Gobierno Interior dispone en su artículo 94, párrafo tercero, que los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos.

Sin embargo, este precepto ha dado lugar a dos interpretaciones distintas:

- a) Que todos los procesos legislativos iniciados en una Legislatura deben pasar a la siguiente en el estado en que se encuentren, con la finalidad de que ésta los ponga en estado de resolución y en tanto esto no suceda tienen plena vigencia.*
- b) Que es viable declarar la caducidad en los procesos legislativos que hubieren quedado inconclusos, en virtud de que la Legislatura que tenía la obligación de ponerlos en estado de resolución, ya concluyó su mandato.*

La mayoría de las Legislaturas ha optado por la primera alternativa, ya sea porque en ese momento así lo prevenían expresamente las normas procedimentales vigentes, o en otros casos por un problema de insuficiente claridad en la redacción del texto normativo aplicable.

En los hechos la forma adoptada sólo ha contribuido a engrosar la lista de procedimientos legislativos inconclusos, generando entre otros los siguientes efectos:

- a) En el ámbito jurídico, falta de certeza o seguridad, en virtud de tener un sinnúmero de procesos legislativos inconclusos;*
- b) En términos de régimen interior de la Cámara, que las comisiones estén saturadas de iniciativas que no necesariamente dan cuenta de los problemas actuales y que distraen la atención de los legisladores de los asuntos que se les han turnado durante la Legislatura a la que pertenecen;*
- c) Una visión negativa de la ciudadanía que tiene la impresión de que los legisladores no cumplen con su trabajo.*

Ya en algunas Legislaturas se buscó atajar el problema del rezago; sin embargo las fórmulas adoptadas lograron solucionarlo sólo en forma temporal y parcial, por lo que nos parece que es necesario introducir un nuevo precepto por medio del cual puede resolverse este asunto en forma permanente.

En este sentido nos inclinamos por sostener que sería de mucha utilidad introducir en nuestro marco jurídico la figura de la caducidad parlamentaria, que opera con las mismas características que la llamada "caducidad en la instancia" en el proceso civil ordinario, es decir, como un instrumento por medio del cual se extingue anormalmente un procedimiento por inactividad.

Cada Legislatura constituye una instancia distinta. De ello da cuenta la cambiante composición de fuerzas políticas representadas en su interior, cuyas necesidades e intereses sociales, económicos, políticos, etc, son propios a esa Legislatura, por lo que no se puede argumentar que exista un vínculo jurídico de obligatoriedad para una Legislatura, de resolver asuntos que quedaron pendientes en las anteriores, salvo los que sus propias normas internas dispongan.

Cabe aclarar que lo que caduca son los procesos y no los asuntos

que les dieron origen, quedando siempre abierta la posibilidad de presentar iniciativas sobre los temas..."

Con base en dichos razonamientos el citado promovedor propuso que se adicionara un numeral 9 al artículo 45 del texto legal mencionado, que estableciera que *"...Al finalizar cada legislatura caducarán todos los procedimientos de iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo que se hayan presentado durante la misma y que no hubieren sido dictaminados, que sin más trámite deberán enviarse al archivo histórico.*

Los dictámenes que las comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura con el carácter de proyectos."

Por otra parte, como se apuntó líneas arriba, existen opiniones que proponen incorporar o bien la afirmativa ficta o su contraposición, es decir, la negativa ficta como sentido del dictamen ante el silencio de las comisiones competentes.

Respecto a la afirmativa ficta, consiste en que si transcurrido un plazo breve determinado en la ley, para que la o las comisiones competentes emitan su dictamen, omiten hacerlo, se pudiera tener como aprobada la iniciativa en sus términos y por tanto tal silencio tendría que considerarse como dictamen en sentido positivo.

Entre los legisladores que en su oportunidad han sostenido este planteamiento puede citarse a la diputación del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo durante la LIX Legislatura que entre sus argumentos esgrimían que *"...Actualmente la función de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo es analizar las iniciativas, dictaminarlas y, en su caso, aprobarlas o rechazarlas, pero en la práctica esto no se da, ya que las Comisiones simplemente no trabajan.*

*En consecuencia la "afirmativa ficta parlamentaria" servirá como mecanismo de sanción a las Comisiones que no trabajen, ya que se permite que ante la omisión o descuido de una Comisión, sea el órgano máximo de la Cámara, el pleno, el que discuta y vote el contenido de la iniciativa de ley..."*²¹

Como ya se apuntó existen también propuestas, para que una

²¹ Véase Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1749-III, de fecha 10 de mayo de 2005. Iniciativa con proyecto de decreto de adiciones al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Grupo Parlamentario del PT.

vez transcurrido el plazo legal de que disponen o pudieran disponer las comisiones, sin que emitan su dictamen, se tenga por actualizada la negativa ficta, o dictamen en sentido negativo, lo cual aún cuando pareciera una salida exactamente igual a la de afirmativa ficta, nos parece menos riesgosa por las implicaciones que ello pudiera generar, sin olvidar que en todo caso sería el Pleno el que adoptaría la decisión de pertinencia en uno u otro sentido.

Entre los legisladores que han promovido iniciativas de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar la “negativa ficta”, se encuentra el Diputado Emilio Chuayffet Chemor, que en lo sustancial proponía como ya quedó referido en otro apartado de este análisis, que se ampliaran a 30 días los plazos de que dispusieran las comisiones para emitir sus dictámenes, pudiendo ampliarse por otro término igual, pero si a pesar de ello existía omisión de dictamen, se tuviera como formulado en sentido negativo, lo que se traduce en una negativa ficta.

Así pues, alternativas para terminar con la falta de dictaminación en las comisiones existen con suficiencia, por lo que sería adecuado, previa valoración de sus ventajas y desventajas, adoptar una que a corto, mediano o largo plazo, termine con el rezago existente para dictaminación y consecuentemente votación en las comisiones de dictamen de la Cámara de Diputados.

Bibliografía

Camacho González Luís Alfonso. (“El Rezago Legislativo”). Revista Quórum Legislativo, Cámara de Diputados, México, número 87. 2006

Camposeco Cadena Miguel Ángel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. “De las Iniciativas”. México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, 1990.

Camposeco Cadena Miguel Ángel. Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación. México, Secretaría de Gobernación, 2005.

Menéndez Menéndez Aurelio y Pau Pedrón Antonio. La proliferación legislativa: Un Desafío para el Estado de Derecho. España, Colegio Libre de Eméritos / Thomson Cívitas. 2004.

Mora Donatto Cecilia. Manual de Técnica Legislativa, Tomo I; Teoría de la Legislación, pag. 238. México. ANOMAC–Honrad Adenauer Stiftung. 2005.

Mora Donatto Cecilia. Cambio Político y Legitimidad Funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada. México, Miguel Ángel Porrúa. Serie: Conocer para decidir, 2006.

Mora Donato Cecilia. Retos del Congreso Mexicano.-<http://www.Bibliojurídica.org/libros/5/2319/32>.

Thomas O. Melia, Susan R. Benda y Marissa Brown.- Las Comisiones. The National Democratic Institute for International Affairs. <http://www.ndi.org>

Textos Normativos

- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
- Constitución de la República del Paraguay
- Constitución Política de Colombia

- Constitución Política de la República de Chile
- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Constitución Política de la República de España
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile. (Ley 18.918).
- Ley 5 de 1992 Colombia.
- Reglamento del Congreso de la República de Perú.
- Reglamento del Congreso de los Diputados de España.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.
- Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- Reglamento de la H. Cámara de Diputados del Paraguay.
- Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de Venezuela.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

