

EL REZAGO LEGISLATIVO

Lic. Luis Alfonso Camacho González ^{1,2}

¹ Abogado, servidor público de la Cámara de Diputados, integrante del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP).

² La propuesta para que se explore la posibilidad de que se incorpore el sistema del voto ponderado dentro de los procedimientos de trabajo de las comisiones de dictamen pertenece al Dr. Alfredo Salgado Loyo, Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados (CEDIP), a cuya encomienda corresponde la elaboración del presente documento.- México, Distrito Federal, noviembre de 2006.

EL REZAGO LEGISLATIVO

1.-CONSIDERACIONES GENERALES.

Dentro de las complejidades jurídicas y políticas más sensibles del quehacer legislativo, figura la relativa al fenómeno del rezago que se forma a lo largo de una o varias Legislaturas con motivo de la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos instaurados en las Cámaras del Congreso por los titulares del derecho de iniciativa previstos en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este fenómeno, adverso, que no corresponde al espíritu y sentido de los mecanismos previstos en la Constitución y en la legislación del Congreso para el buen proveer legislativo, redundando en perjuicio de la buena valoración respecto de la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales encomendadas al legislador federal e incomoda indudablemente a cada uno de los propios diputados y senadores. Propicia, además, un grave deterioro en el aprecio de la ciudadanía por la labor de sus legisladores y cíclicamente ocasiona también lastimaduras en las relaciones intergubernamentales, concretamente en lo que se refiere al mejor curso de la colaboración de poderes por cuanto al modo de coincidir o de disentir por parte de los congresistas federales en los procesos legislativos instaurados ante éstos por los otros titulares del derecho de iniciativa, que incluso se extiende a la intervención del Constituyente Permanente en tratándose de las reformas constitucionales, casos éstos en los que la problemática incorpora a las legislaturas locales, precisamente por ser parte integrante del también llamado Poder Revisor de la Constitución.

El fenómeno del rezago legislativo, a mi juicio, puede dimensionarse mejor dentro y fuera de las cámaras legislativas a base de desentrañar más adecuadamente sus verdaderas implicaciones políticas y técnicas, así como a partir de considerar - sin que ello le justifique-, que la función de legislar es una actividad de complejidad jurídica, sociológica y de especialidad técnica, tanto en las formalidades constitucionales para su sustanciación, como por cuanto a las materias legales inherentes a cada proyecto, junto con la problemática de la conciliación política, que como es natural, deviene de la pluralidad político-programática que representan los legisladores, quienes desde luego tienen con frecuencia fundamentos y visiones distintas, particulares y partidarias, para la resolución de los diferentes temas y asuntos nacionales.

Por otra parte, es inevitable referir que el fenómeno del rezago, desafortunadamente, se presenta también de manera persistente dentro de las actividades de los otros poderes de la Unión y de hecho en los tres niveles de gobierno, como en general en los ámbitos privados de interés colectivo e incluso en las más variadas relaciones individuales entre particulares de todas partes.

Así por ejemplo, dentro del Poder Judicial el asunto es secular, si bien venturosamente ha sido abatido en la última época, con la ayuda, entre otras medidas, del crecimiento estructural de ese Poder que ha sido dotado de más tribunales y juzgados, que es decir de más juzgadores y funcionarios judiciales en general, medida ésta que, por cierto, no aparecería como aplicable para el Poder Legislativo, pues resultaría totalmente desatinado suponer que con la elevación del número de legisladores o del cuerpo asesor parlamentario y administrativo de las Cámaras del Congreso se solucionaría el problema, cuando de hecho los actores políticos en avanzada y la opinión pública en general propugnan por lo contrario.

También, vale la pena recordar que para su aplicación dentro del sistema judicial, la legislación adjetiva de las distintas materias jurídicas ocupa el método del vencimiento de los plazos y términos procesales para la debida incoación, tramitación y cumplimentación de las actuaciones judiciales, que son de observancia obligatoria tanto para las partes en los litigios como para los juzgadores, al igual que para los auxiliares de la administración de justicia, siendo ello el eje del sistema regulador del impulso procesal de los asuntos para su resolución definitiva al punto de ser irrecurribles con el agotamiento de la última instancia, lo que proporciona ritmo y seguridad en la prosecución de los juicios contenciosos, como también en los procedimientos de jurisdicción voluntaria. No obstante tales medidas, el rezago se hace presente, por lo que indudablemente en el fondo de la cuestión lo que indudablemente ocurre es la combinación de las excesivas cargas de trabajo en unión con la muy elevada dificultad específica de diferentes asuntos.

En el caso del Ejecutivo, esto es, de la administración pública, el problema y su reconocimiento es también secular y cosa de todos los días al interior de las dependencias y entidades que la integran, toda vez que la multitud de actos administrativos en todos los ramos presentan a la vez una gran variación en su cifra y dificultades técnicas, situaciones que complican cíclicamente la expedición oportuna de las resoluciones, lo que en un avance notable condujo al Congreso a la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor el 1 de junio de 1995, misma que establece las figuras de la afirmativa y negativa fictas para la definición por

la vía regulada de la supletoriedad legislativa de los actos administrativos en curso o subyacentes, que obtienen su solución en lo que figurativamente podríamos llamar como una verdadera operación de "extirpación administrativa" y que no es otra cosa que el asentimiento o negativa "por desenfado" o "silencio" por parte de la administración pública respecto del acto administrativo de que se trate, al producir que por ministerio de ley se sobreentienda, esto es, tácitamente, que el mismo queda resuelto como procedente o improcedente, interlocutoria o definitivamente, según sea el caso, por el mero vencimiento del plazo fijado a la administración para pronunciarse.

Por cuanto al ámbito privado también se presentan incidencias y justamente ello se traduce y observa en diferentes posposiciones para la emisión de proyectos, pronunciamientos o resoluciones que deben ser expedidos conforme los ordenamientos reguladores, como le ocurre ocasionalmente por ejemplo a algunos sindicatos, cámaras empresariales o colegios de profesionistas, en agravio, por lo general temporal, de sus agremiados.

Igual cosa sucede también en el medio de las sociedades mercantiles, en donde las normas del Derecho societario y los estatutos sociales son con frecuencia violentados en cuanto a los plazos y términos establecidos, afectando lo mismo a los mecanismos corporativos como a los patrimoniales en perjuicio de los propios socios o bien de terceros vinculados con la empresa, como cuando un socio no recibe oportunamente por parte de la administración de la sociedad los títulos que representan su participación accionaria o sus dividendos, o el caso del pago extemporáneo a algún proveedor y ni que decir cuando la nómina no es pagada en tiempo o cuando se presenta alguna situación de suspensión de pagos traducida o no en concurso o quiebra mercantil. Tales irregularidades, todas ellas, en esencia, son asuntos en rezago.

Otra casuística muy representativa la encontramos en la relación tributaria, en la que dentro del universo de los sujetos pasivos, indistintamente las personas físicas como las jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras en todos los casos, dan lugar desde su posición tributaria al fenómeno del rezago frente al fisco por la falta de cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales a su cargo, originando el derecho de inicio a favor del propio fisco de las diferentes vías y procedimientos de apremio y ejecución previstos por la legislación fiscal para la obtención forzada del pago de la contribución de que se trate.

Paradójicamente, al interior de la administración y a la luz de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encontraríamos que hay rezago en detrimento del erario público y nuevamente cabría citar al fisco, cuando por el volumen de asuntos extemporáneamente atendidos

por los servidores públicos a su servicio, se incurre en rezago, toda vez que en la función de recaudar posponen el ingreso e incluso dañan su prestigio.

Asimismo, en la otra dirección de la relación tributaria, no olvidemos el caso de cuando el Estado a través de sus órganos, o del mismo fisco, que es uno de ellos, incurre en mora de pagos por obligaciones contractualmente contraídas con particulares en un plano de igualdad jurídica, como a diario sucede en materia de obra pública o de servicios relacionados con la misma, o bien el caso de devoluciones de impuestos o diferencias de éstos no hechos en tiempo y forma por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que con todo y el beneficio estadual de ser considerado como de acreditada solvencia, no evita la interposición de juicios y procedimientos administrativos en su contra, con la exigencia procedente del pago de intereses calculados conforme las bases dispuestas al efecto en el Código Fiscal de la Federación y los propios convenios y contratos base de la acción o directamente por los correspondientes créditos fiscales.

Puede decirse, en suma, que prácticamente en todo tiempo y lugar el factor del incumplimiento oportuno de las obligaciones, sean de dar, de hacer o de no hacer generan un rezago, entendido éste, bajo una explicación rígida, como la existencia de una o más obligaciones incumplidas que representan una carga para quien está obligado a solventarlas y una molestia o agravio para quien se encuentra en espera de ello, independientemente de que se configure o no alguna sanción por tales circunstancias.

Se trata pues de un problema de fondo y de posibilidades en el cumplimiento de las obligaciones, independientemente de que existan causas entendibles para ello. Esto es, se cumple o no en tiempo y forma.

Por otro lado, el hecho de que un asunto de término vencido esté siendo atendido, incluso bajo el mayor de los esfuerzos por quien o quienes están obligados a ello, vencido como se encuentre ya forma rezago, por lo que si conforme lo dicho anteriormente concretamos que el hecho generador del rezago se produce con el vencimiento del plazo otorgado por la ley para el cumplimiento de una obligación, su posterior abatimiento parcial o total son acciones de restauración, con o sin sanción de por medio y tal saneamiento no asegura que el fenómeno no se acreciente o se vuelva a presentar con posterioridad.

Ahora bien, resulta conveniente precisar que la óptica del presente estudio está en el rezago que se forma en los trabajos legislativos a partir de procedimientos en curso por encontrarse oficialmente admitidos y registrados por las Mesas Directivas de cada pleno, sea en Cámara de Diputados, de Senadores o por la Comisión Permanente, lo que desde luego nada tiene que ver con cualquier apreciación correcta o no que se refiriese a la eventual falta

de actualización o de perfeccionamiento de la legislación federal en nuestro país en alguna o algunas de sus materias, ya fuese a causa de que aún no estuviese concebida la renovación correspondiente por ninguno de los agentes constitucionales con derecho de iniciativa o bien porque prefigurados los términos de su contenido estuviese pendiente el inicio del correspondiente proceso legislativo o en su caso la obtención de coincidencia de criterio y de actuación por quien o quienes constitucionalmente conjunta o separadamente puedan hacer ello posible.

De no ser así, esto es, de existir en la oferta dirigida a los ciudadanos algún ofrecimiento de legislar, sin el correspondiente sustento en los hechos, se estaría en los terrenos de la falsedad, de la especulación, del error o apenas en los de la maduración de los conceptos, situaciones que desde luego van en contra de la ética política y en su caso de la ética parlamentaria.

En este orden de ideas, igualmente conviene observar al rezago legislativo diferenciando el que tenga en tiempo dado cada una de las dos Cámaras legislativas federales, frente al rezago total en el Congreso conforme la remisión de los proyectos de ley o de decreto aprobados que se remiten entre sí las Cámaras, considerando también en ambos sentidos la cifra de minutas con proyecto de decreto que eventualmente se enfrentan a parálisis en el Constituyente Permanente en el curso de la tramitación constitucional a que contrae el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratándose de reformas a la propia Constitución.

En tales condiciones, el rezago total trasciende a la realidad funcional del Congreso de la Unión como el ente constitucional que monólicamente constituye al Poder Legislativo Federal, por lo que finalmente es éste el que disfruta o absorbe el beneplácito o rechazo del juicio popular, respectivamente, así como el punto de vista que sea respetable, favorable o contrario de los opinantes específicos nacionales y de los observadores extranjeros respecto de su actuación, en la que en lo conducente va el prestigio del gobierno mexicano.

2.- DIFERENTES EVENTUALIDADES EN EL TRABAJO DE LAS COMISIONES DE DICTAMEN.

Como se ha apuntado anteriormente, la labor legislativa es compleja, a lo que habría que añadir, para efectos de este apartado, que por cuanto a las horas de trabajo necesarias para su cabal desempeño también se está en presencia de una situación complicada, en vista de que la actividad

parlamentaria completa resulta sumamente exigente para cada legislador por el elevado número de actividades que inevitablemente implica, como lo son la atención ciudadana en general, la comunicación con el electorado específico del distrito o circunscripción, información pública, trabajos en órganos de gobierno, grupos parlamentarios, coordinaciones de diputación (existentes de hecho), actividades partidistas, relaciones interinstitucionales y la diplomacia parlamentaria, por citar las más evidentes, de lo que puede verse que el compromiso de los legisladores es muy significativo.

En esa virtud, la función de legislar y atender los asuntos de la competencia del Congreso a través de sus respectivas Cámaras es el trabajo sin matices de diputados y senadores, bajo una óptica constitucional de fondo y del mandato electoral expreso que se materializa en cada proceso legislativo, ordinario o especial, formal y/o materialmente legislativo y/o administrativo, o bien jurisdiccional, en aplicación, fundamentalmente, de los artículos 71, 72, 73, 74, 76 y 78 de la Constitución, en concordancia con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, en lo conducente en todos los casos, configurando el tránsito constitucional de cada proceso con la intervención de los respectivos plenos, comisiones dictaminadoras y el Constituyente Permanente cuando se trata de reformas a la Constitución, así como del Ejecutivo Federal en la fase de eventuales observaciones y en su caso la publicación del decreto de que se trate en el Diario Oficial de la Federación, órgano de difusión éste que depende administrativamente del Poder Ejecutivo, lo que en el último tiempo por cierto ha ocasionado más de alguna diferencia de opinión entre diversos miembros de los poderes, con motivo de relativas disminuciones en la igualdad de trato, que en ocasiones no reconoce para los órganos diversos del Ejecutivo su especial interés o urgencia para la publicación de algunos de sus actos o resoluciones.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 26.4 que “En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste” y por su parte el artículo 38.1 inciso a) indica que corresponde a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, que se integra por el Presidente de la Cámara y los coordinadores de cada Grupo Parlamentario representado en la misma, “Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como

las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones”. Por su parte, el inciso c) del precepto legal citado señala que corresponde a la propia Conferencia “Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos”, lo que se traduce en que al inicio de cada periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados se obtiene la denominada “Agenda Legislativa”, que si bien en forma alguna asegura que su contenido resulte aprobado en ese o en ulterior período, tampoco excluye la posibilidad de que otros temas no considerados en ella puedan añadirse y prosperar, por lo que estos mecanismos facilitan la marcha de los trabajos legislativos a partir de los llamados “consensos entre las bancadas”.

En el caso del Senado, como se sabe, no existe la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sino que de acuerdo con el artículo 84.1 inciso b) de la Ley Orgánica precitada, corresponde al Presidente de la Junta de Coordinación Política, que se compone por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario, “Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo. Por su lado, el artículo 82.1 inciso d) de la repetida Ley Orgánica establece que es atribución de la Junta “Elaborar el programa Legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos”.

Con base en dichos mecanismos, las dos Cámaras del Congreso cuidan la unidad del proceso legislativo que deviene del artículo 72 de la Constitución e inducen finalmente a que los procesos legislativos previstos en las agendas concluyan satisfactoriamente, independientemente de cuidar la inclusión de los asuntos de competencia exclusiva de cada Cámara, en la inteligencia de que para el caso de no quedar desahogado alguno de ellos existe la previsión tácita de la eventual celebración de periodos extraordinarios, a convocatoria de la Comisión Permanente del Congreso, previos los “entendimientos y acuerdos previos necesarios“, en términos de lo que dispone el artículo 78 fracción IV de la Constitución.

De tal manera, a partir de que las Mesas Directivas de los plenos camerales y de la Comisión Permanente radican la iniciativa o asunto y determinan el turno a la comisión o comisiones competentes de dictamen legislativo en las Cámaras, así como a las denominadas comisiones de trabajo en el seno de la Comisión Permanente, que igual cosa hacen, el fenómeno del rezago legislativo podría describirse a partir de las siguientes dificultades e incidencias, que sin ser todas suelen presentarse en diferentes ocasiones, separadamente o en las más variadas combinaciones y tiempos:

- 1.-Cortedad del plazo legal para producir dictamen.
- 2.-Interposición de foros de consulta dentro del plazo legal.
- 3.-Tramitación de solicitudes de información indispensable para dictaminar, a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.
- 4.-Cambios en la integración de las comisiones o en la Mesa Directiva de las mismas en el curso de la Legislatura.
- 5.-Ausencia de mayor intensidad de reuniones ordinarias y extraordinarias de las comisiones.
- 6.-Cancelación de reuniones de comisión y ausencia de su reposición.
- 7.-Carencia de un ejercicio completo de la facultad de expedir dictámenes desestimativos o en sentido negativo, dando oportuna cuenta de ello al pleno por conducto de la Mesa Directiva.
- 8.-Ejercicio no suficiente de la posibilidad legal de producir dictámenes que abarquen la totalidad de las iniciativas relacionadas preexistentes.
- 9.-Insuficiencia de impulso procesal por parte de los autores de las iniciativas.
- 10.-Proliferación de iniciativas notoriamente inviables o concurrentes con otras ya registradas.
- 11.-Acumulación de proyectos de dictamen, pospuestos en cuanto a su discusión final y votación, con motivo de no poderse llevar a cabo la reunión de comisión o comisiones unidas correspondiente, por falta de quórum.
- 12.-Incapacidad material de algunos secretarios técnicos y asesores de las comisiones para absorber las elevadas cargas de trabajo.
- 13.-Ausencia del ejercicio oportuno de reclamación ante la Mesa Directiva del Pleno, con motivo del vencimiento del plazo legal de dictaminación y sus prórrogas.
- 14.Negativas ocasionales de algunos miembros de las comisiones para firmar oportunamente los dictámenes consensados, haciendo legalmente imposible su presentación ante el Pleno.

15—Presentación de iniciativas en las postrimerías de la Legislatura.

16.-Ocasional falta de mayor rigidez para inducir al saneamiento de todas las causas anteriores y esporádica flexibilización generalizada respecto de la exacta aplicación de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, entre otras.

El anterior listado refleja sin duda un panorama realmente difícil que probablemente convendría tomar en consideración en cuanto a sus verdaderas razones, implicaciones y consecuencias dentro de las valoraciones del trabajo legislativo.

Ahora bien, en el orden del debate de las ideas y de los conceptos, que idealmente debe darse bajo garantías de normalidad operativa y que en esencia es el fondo de la razón de ser de la legislación sustantiva y adjetiva del Congreso, suponer, en cualquier ámbito y concretamente en el Congreso, que toda propuesta necesariamente ha de prosperar, es tanto como afirmar que sin ponderación alguna a cada una de las mismas debe recaer una aceptación incondicional como si hubiesen sido hechas por un promovente dotado de un imperio cuya voluntad no admite contradicción o enmienda y eso no está previsto en nuestro sistema constitucional.

Argumentar, también en cualquier parte pero particularmente en el poder legislativo, que a quien compete resolver acerca de la procedencia o no de un asunto legítimamente planteado puede no ocuparse de atenderlo o le basta con no proveer parcialmente o en definitiva nada al respecto, sin ofrecer mayores explicaciones, sería tanto como considerar que en el respectivo nexo quien tiene la obligación de decidir goza del figurativo mismo imperio aludido en el párrafo anterior, que desde luego tampoco está autorizado constitucionalmente.

Igualmente, creer que todo proyecto debe prosperar a base de tan solo radicarlo ante el competente, trasladando a éste en su totalidad las responsabilidades de estudio, perfeccionamiento, sustentación, justificación, enmienda y negociación, equivaldría a afirmar que la intervención del autor está absolutamente dispensada de las fatigas de hacer valer su propuesta y que por ello no es necesario ocuparse más del asunto, confiando en que a quien compete la autorización o a otro u otros con igual derecho al promovente les interesará el asunto y lo impulsarán, a sabiendas que de cualquier manera “siempre se sabrá” que la idea original fue suya, constituye probablemente una actitud de “sospechosa genialidad”, que si bien en el ámbito legislativo esta clase de situaciones no están constitucionalmente impedidas, podría decirse que ello no correspondería a un aconsejable sentido de responsabilidad

parlamentaria, salvo que dicha situación estuviese estratégicamente así calculada en el orden de los grupos parlamentarios.

Las anteriores consideraciones en torno al “litigio de las ideas legislativas” permiten más o menos observar y recordar que las actividades legislativas son complejas y muy particularmente en sus fases de iniciativa-debate, por lo que parece conveniente que se impulse la ampliación o creación de diferentes figuras parlamentarias que permitan más eficientemente que los legisladores desarrollen su trabajo fundamental en condiciones cada vez mejores, particularmente en cuanto a la toma de decisiones legislativas, esto es, en la emisión de los dictámenes que en realidad es lo que se discute en los plenos cuando éstos se encuentran en la verdadera tesitura de legislar, sin omitir en estas líneas la convicción de que a lo largo del tiempo el Congreso Mexicano ha dotado al país de la legislación federal necesaria.

3.- SITUACIÓN JURÍDICA.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que deviene directamente del mismo precepto, las iniciativas presentadas por todos los titulares de ese derecho se turnan de inmediato para su estudio y dictamen –en el sentido en que deba expedirse, en pro o en contra- a la comisión o comisiones competentes. Sin embargo, de acuerdo con el último párrafo de dicho precepto, las iniciativas de los diputados federales y senadores no están expresamente sujetas a ello, esto es, habiendo podido no ser así o no exactamente así, el citado Reglamento no dispuso tratamiento diferenciado alguno, siendo que se trata precisamente de los miembros de las Cámaras del Congreso, por lo que siguiendo la directriz constitucional, las iniciativas presentadas por ellos también deben turnarse a comisión, lo que puede llamar nuestra atención si consideramos que el citado ordenamiento constitucional establece tal turno de manera expresa solamente para las iniciativas del Presidente de la República, las legislaturas locales y las Diputaciones de los Estados, entendiéndose desde luego por éstas últimas al conjunto de los diputados federales de una misma Entidad Federativa, fuera de toda connotación de agrupamiento por partidos políticos.

El texto constitucional en comento es el siguiente:

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

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

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

Evidentemente, el Reglamento pudo disponer que las iniciativas de los senadores y diputados no pasasen a comisión.

Así, por ejemplo y para citar solo una forma distinta no tan alejada de la uniformidad adoptada, pudo haber dispuesto que las iniciativas de los integrantes del Congreso General podrían discutirse en forma programada pero directamente ante el pleno de la respectiva Cámara y que en caso de quedar aprobada y de no ser materia de facultades exclusivas pasase a la legisladora para el mismo tratamiento o bien ahí sí pasar a comisión o comisiones en términos del artículo 72 de la misma Constitución y luego de ello culminar el proceso legislativo con la promulgación a cargo del Ejecutivo y la orden de su publicación en el Diario Oficial de la Federación para el inicio de la vigencia del decreto, con la previsión de la eventual formulación de observaciones por el Ejecutivo o su planteamiento de desechamiento parcial o total, en cuyo caso funcionarían las previsiones de reenvío previstas en los incisos b) y c) del artículo 72 citado, previéndose también la aprobación o no del Constituyente Permanente en el caso de reformas constitucionales, conforme lo dispuesto por el artículo 135 de la propia Constitución.

Desde luego, el método adoptado por el Reglamento ha sido por demás afortunado y concuerda con el diseño del proceso legislativo bicameral dispuesto por el artículo 72 de la Constitución, nada más que conviene tener presente, para efectos de este análisis, que dentro de dicho artículo solamente el inciso i) alude a la intervención de las comisiones dictaminadoras sin que en el contexto del precepto en su totalidad deba interpretarse que dicha intervención es obligatoria en el caso de las iniciativas presentadas por los legisladores federales, por lo que probablemente no hubiese sido del todo descabellado que las iniciativas por ellos presentadas se hubiesen atendido directamente por los respectivos plenos de manera inmediata e incluso preferente respecto de las otras iniciativas.

Lo anterior pudo haber sido así, quizá, al menos durante el tiempo en que se sostuvieron las mismas condiciones para la tarea constitucional de legislar, bajo la consideración de que en la época de expedición del Reglamento del Congreso era asequible dicha fórmula conforme la composición numérica de las Cámaras del Congreso, acorde con la magnitud poblacional y las complejidades sociales, jurídicas, económicas, políticas y de gobierno, por lo que el redactor material y formal del mismo, en 1934, constitucionalmente tuvo la opción.

Conviene precisar que desde luego dichas características del país han cambiado diametralmente a lo largo del tiempo, hasta llegar al presente en el que la probabilidad que nos ocupa resultaría francamente inviable, sin pasar por alto que, de cualquier forma, hoy por hoy nos encontramos casi inexplicablemente con el mismo Reglamento de 1934, que solo ha tenido escasísimas reformas sobre tópicos totalmente distintos al tema objeto de estas notas.

Justamente, a propósito de las añejas concepciones reglamentarias para el Congreso, podemos todavía leer, entre muchos otros anacronismos, que los artículos 132 y 165 de dicho Reglamento indican que las leyes habrán de ser por lo general “breves, precisas y claras”, principios que desde luego son válidos en todo tiempo, aunque en ocasiones resulta insostenible el primero, dado que la complejidad de diferentes materias hacen imposible con frecuencia que se les legisle de esa manera, sobre todo si se toma como referencia lo que el legislador de 1934 entendía por ello, puesto que según el artículo 132 del Reglamento, cuando los proyectos consistieran en más de treinta artículos la discusión debería de ser a través de sesiones plenarias escalonadas, probabilidad que desde luego ha quedado completamente en el pasado, pero que, por lo demás, sirve nuevamente para recordar que la posibilidad de que las iniciativas de los legisladores federales se tramitaran de manera distinta a las presentadas por los otros titulares del derecho de iniciativa estuvo política y jurídicamente presente, como inviablemente lo está políticamente en la actualidad.

Cabe reiterar que el autor de estas líneas no considera en modo alguno que para antes y para ahora lo mejor hubiese sido o lo sea haber suprimido o suprimir la intervención inmediata de las comisiones de dictamen para toda iniciativa, por lo que lo señalado en los siete párrafos precedentes es solo un ejercicio de interpretación jurídica.

Ahora bien, siguiendo con la situación jurídica existente, el artículo 72 de la Constitución, citado ya en su inciso i), dispone que transcurrido un mes desde que la iniciativa hubiese sido turnada a la comisión de la

Cámara en que se haya presentado sin que se hubiese rendido el dictamen correspondiente se podrá presentar y discutir el mismo proyecto de ley o decreto en la otra Cámara.

En cuanto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en sus partes conducentes a diputados y senadores (independientemente de la regulación para el Congreso General como tal y para la Comisión Permanente), dispone en el artículo 23, inciso f), para los primeros, que es atribución del Presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara “Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara”.

De igual forma, el artículo 67.1 inciso c) de la precitada Ley Orgánica, casi con idéntica redacción, reproduce para el Presidente de la Mesa Directiva del Senado la disposición que para el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se señala en el artículo 23, inciso f) de la Ley en comento.

Asimismo, el artículo 67.1 inciso g) de la repetida Ley Orgánica encomienda al Presidente de la Mesa Directiva del Senado la atribución de “Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión”.

Por su parte, el artículo 21 Frac. XVI del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente aplicable como sabemos para las dos Cámaras del Congreso así como para el Congreso como tal y para la Comisión Permanente en tanto no contravenga a la Ley Orgánica del Congreso, establece dentro de las obligaciones del Presidente de cada Cámara, “excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra Comisión.”

De igual forma, el artículo 87 del precitado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General dispone en lo conducente que “toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido...”.

A su vez, el artículo 91 del citado Reglamento señala que “Cuando alguna Comisión juzgare necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y

antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente”.

Por su parte, el artículo 94 del propio Reglamento indica que “Las comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso”.

De acuerdo con las anteriores disposiciones, puede llegarse a las apreciaciones siguientes:

a) Las comisiones de dictamen de cada Cámara del Congreso cuentan con un mes, constitucionalmente perentorio, para producir dictamen, contado a partir de la fecha en que hubiesen recibido el asunto y ordinariamente con cinco días, computados desde la misma fecha, pudiendo solicitar y obtener del Presidente de su respectiva Cámara, en sesión secreta, antes del vencimiento de dichos cinco días, un plazo mayor que desde luego no produzca el vencimiento del término perentorio. Vencido éste, puede el autor de la iniciativa presentarla ante la otra Cámara, siempre y cuando no se trate de facultades exclusivas de la que primeramente hubiese conocido del asunto.

b) En lo particular, las comisiones del Senado pueden recibir excitativa por parte del Presidente de la Mesa Directiva de su Cámara, si han pasado veinte días hábiles a partir de la fecha de turno del asunto, para que en el término de diez días contados a partir de dicha conminación presenten el dictamen correspondiente. De no hacerlo así sin causa justificada, calificada por la Mesa Directiva, el autor de la iniciativa puede solicitar que la misma se turne a otra Comisión, en la inteligencia de que de vencerse el plazo perentorio constitucional antes de la prórroga concedida, está expedida a favor del autor de la iniciativa presentarla ante la otra Cámara, siempre que no se trate de facultades exclusivas de la Cámara que hubiese conocido del asunto con antelación.

c) En ambas cámaras, las comisiones pueden continuar durante los recesos de los periodos ordinarios con los asuntos pendientes para producir los dictámenes necesarios en tiempo y forma, para en su caso presentarlos

para constancia de cumplimiento ante la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que a su vez lo hará del conocimiento de la Cámara respectiva al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, entregando los correspondientes expedientes para su tramitación constitucional.

d) En ambas cámaras, las comisiones pueden continuar durante los recesos de los periodos ordinarios con los asuntos pendientes para producir los dictámenes necesarios en tiempo y forma, para en su caso presentarlos para constancia de cumplimiento ante la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que a su vez lo hará del conocimiento de la Cámara respectiva al inicio del siguiente periodo ordinario de sesiones, entregando los correspondientes expedientes para su tramitación constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la asistencia de los legisladores federales a las reuniones de comisión, los artículos 44 y 105 disponen, respectivamente, para diputados y senadores, que “están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y solo podrán faltar a ellas por causa justificada”.

Resulta importante destacar, finalmente, que a diferencia del sistema de descuento a la dieta autorizado por la Constitución con motivo de inasistencias injustificadas a las sesiones plenarias de Cámara, los legisladores federales no pueden ser objeto de dicho descuento por eventuales faltas de asistencia a las reuniones de comisión.

4.- PROPUESTA PARA LA INTRODUCCIÓN DEL MECANISMO DEL VOTO PONDERADO DENTRO DEL SISTEMA DE VOTACIÓN DE LAS COMISIONES DE DICTAMEN LEGISLATIVO.

Si consideramos que la paridad de valor del voto individual y su proporcionalidad numérica respecto de la cifra mínima indispensable o de la cantidad total de los votos emitidos o emitibles válidamente son, respectivamente, los elementos sustanciales y de eficiencia de la mayoría de opinión que conducen a que las cámaras del Congreso ejerzan sus atribuciones y si añadimos que la emisión del voto jurídicamente no es eludible -en rigor en los trabajos de pleno de Cámara y por analogía en los de pleno de Comisión - en tanto se encuentre presente en la sesión o reunión correspondiente el legislador, encontraremos que la

importancia de la emisión del voto es fundamental y por tanto resulta conveniente la procuración de que no falte.

En el numeral 11 del apartado segundo de estas líneas, se ha comentado que dentro de las complicaciones que se presentan en el curso de los trabajos de las comisiones de dictamen legislativo se encuentra la relativa a la acumulación de proyectos de dictamen propuestos en cuanto a su discusión final y votación, con motivo de no poderse llevar a cabo la respectiva reunión por falta de quórum.

Siendo ello una realidad y a partir de la experiencia que durante las últimas Legislaturas ha arrojado el empleo del sistema del voto ponderado dentro de los órganos de gobierno, parecería aconsejable que dentro de las proyecciones encaminadas al perfeccionamiento de la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento se explore la idea de que dicho sistema de votación, que funciona precisamente al interior de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como dentro de los trabajos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, pudiese ser adoptado para favorecer la expedición de los dictámenes legislativos a cargo de las comisiones dictaminadoras, pero en la inteligencia de que dicho nuevo mecanismo sería aplicado única y exclusivamente cuando se ofreciese para solventar el problema de falta de quórum en las reuniones de comisiones en las que se tuviese que votar por sus integrantes, en definitiva, la aprobación o no del dictamen puesto a la consideración, sin que se pierda en modo alguno el derecho individual de cada legislador presente en la reunión a emitir su voto individualmente, por lo que el mecanismo del voto ponderado sería aplicable supletoriamente respecto de los legisladores ausentes y ejercido por el legislador miembro de la comisión que cada grupo parlamentario representado en la propia comisión hubiese designado al efecto, junto con un suplente, desde la instalación de cada comisión dictaminadora o bien con posterioridad, quienes al aceptar el encargo protestarían ante el Pleno de su Cámara cumplir ineludiblemente con el mismo, so pena de su inmediata sustitución ante el primer incumplimiento injustificado de su encomienda.

La idea de la incorporación del sistema del voto ponderado

materia de estas líneas convendría que se asociara con la precisión en la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento e idealmente en la Constitución misma, de que la emisión del voto es una obligación inmutable que no admite la práctica de la abstención en tanto el legislador se encuentre presente al momento de recogerse la votación, ya sea en el recinto legislativo de plenos o en sala de comisiones.

No está por demás recordar que el sistema de voto ponderado en el ámbito del Congreso consiste en que el legislador que lo ejerce representa tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

En este sentido, la adopción de dicho sistema para el trabajo en comisiones de dictamen seguiría la misma regla de proporcionalidad, pero acotada al número de legisladores del mismo grupo parlamentario en cada una de ellas, en la inteligencia de que las cuestiones relativas a la proporcionalidad en la integración de cada comisión quedan resueltas desde el momento mismo de la integración que autoriza cada pleno de Cámara a propuesta de su correspondiente Junta de Coordinación Política durante el primer mes de ejercicio de cada Legislatura.

Si bien podría opinarse por algunos que con la adopción de este sistema se estaría dando “carta de naturalización” a la práctica del ausentismo a las reuniones definitorias de las comisiones de dictamen, puede sostenerse que ello no necesariamente sería así, sino que por el contrario aumentaría políticamente el grado de exigencia hacia los legisladores ante la certeza de que los términos de la votación trascienden a la información política y pública, como actualmente trascienden las cancelaciones de reuniones por falta de quórum en primera y ulteriores convocatorias, con la diferencia de que en el primer caso se trata de una ausencia mayoritaria de los legisladores miembros que puede corresponder a definiciones de carácter estratégico adoptados por los diferentes grupos parlamentarios individualmente o en coalición para esos efectos precisos, mientras que en el segundo de los casos no habría estrategia posible para ello, salvo “ofrecer” la inmediata destitución del titular del voto ponderado y en su caso del suplente, por lo que se estaría en la interpretación de una ausencia personalísima deliberada, salvo que demostradamente fuese por razones de caso fortuito o fuerza mayor, que en su caso debe hacerse

constar en el acta se la reunión para protección política y jurídica del legislador interesado.

Cabría precisar que desde luego la responsabilidad del titular del ejercicio del voto ponderado podría quedar acotada a momentos y actos diferenciados en el curso de la respectiva reunión de comisión o comisiones, según a como en cada fase de los actos de discusión y votación persistieran las ausencias de los titulares individuales del voto, esto es, cuando el dictamen es puesto primero para su votación en lo general y luego en lo particular, previas las correlativas discusiones.

La especificación de tales distintos momentos y actos correspondería a la misma dinámica de la realidad de las discusiones y votaciones en los plenos camerales, en cuyos trabajos igualmente la asistencia y participación de algunos legisladores, indistintamente se produce en ocasiones solo en alguna o algunas de las etapas precisadas en el párrafo anterior.

De igual manera, convendría tenerse en cuenta que la adopción del sistema de votación en cuestión estaría dirigido precisamente para funcionar únicamente en las reuniones plenarias de comisión o comisiones unidas convocadas para la discusión y en su caso aprobación de dictamen, lo que evidentemente no tocaría en lo absoluto la obligación de los legisladores de asistir puntualmente a todas las reuniones de esa clase, como de todas las reuniones de información o trabajo previas a la misma, como en su caso a la posterior o posteriores reuniones que deban realizarse cuando el dictamen es devuelto por el Pleno con la orden de que se proceda a la realización de modificaciones en la forma y términos dispuestos por éste.

Por otra parte, podría tomarse en cuenta que la óptica de la incorporación del sistema del voto ponderado en las comisiones dictaminadoras se localizaría en la eficiencia objetiva de la medida, que permitiría neutralizar las eventuales dificultades para la obtención del quórum en el tipo de reuniones en que se aplicaría, facilitando la definición del dictamen o dictámenes puestos a votación.

Cabe decir que el sistema del voto ponderado ha probado su pertinencia dentro de los trabajos de las Juntas de Coordinación Política de ambas Cámaras y de la Conferencia para la Dirección y

Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, en donde los Grupos Parlamentarios han podido agilizar la toma de decisiones conforme las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica del Congreso a dichos órganos de gobierno, con el resultado de que tanto los asuntos del orden parlamentario como los de orden administrativo han sido atendidos con mayor agilidad.

Probablemente, con la adopción de la medida materia de estas notas y otras soluciones que en su caso se aplicasen para resolver otras eventualidades que se presentan dentro de las tareas de las comisiones de dictamen, podría tener lugar un avance para abatir el fenómeno del rezago legislativo.