



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Palacio Legislativo, a 12 de agosto de 2013

LXII/DGAJ/161/2013
F.I.809

Lic. Mario Fuentes Miranda
Secretario Técnico de la Comisión de
Hacienda y Crédito Público

Me refiero al oficio CHCP/555/2013, por medio del cual se solicita a esta Jurídica opinión técnica relativa al trámite para la aprobación de las trece iniciativas con Proyectos de Decreto que reforman, adicionan y derogan treinta y cuatro ordenamientos jurídicos en materia financiera, presentadas por el Ejecutivo Federal; en virtud de los siguientes planteamientos:

- “1. ¿Técnica, legal y procedimentalmente es viable la dictaminación de las 13 iniciativas en un solo dictamen?”*
- 2. ¿Existe algún riesgo de que se puedan interponer amparos por cuestión de dictaminar en un solo instrumento las 13 iniciativas?”*
- 3. En caso de optar por la aprobación en un solo instrumento, ¿éste debería instrumentarse por cada ordenamiento jurídico (34), o bien, en 13 secciones atendiendo al orden de las iniciativas del Ejecutivo Federal, aun cuando un mismo ordenamiento fuera considerado en varias de ellas?”*

Al respecto, me permito comentar lo siguiente:

A. La problemática se centra respecto de las facultades con las que cuenta la Comisión o las comisiones para el cumplimiento de sus funciones de dictamen de las iniciativas legislativas en cuestión; concretamente, sobre el método a adoptar para la resolución de los asuntos y la viabilidad de hacerlo por separado, o en su conjunto, por medio de un dictamen que contenga varios decretos de reforma de ley e, incluso, la creación de una nueva ley.

B. Previo al análisis de los planteamientos transcritos, se hacen las siguientes consideraciones:

- I. De conformidad con el artículo 68 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las iniciativas legislativas que se presenten por los sujetos facultados en el artículo 71 constitucional, deberán ser presentadas ante el



Pleno de esta Cámara por la Mesa Directiva, y luego ser turnadas a la o las comisiones que por materia corresponda, para efectos de dictamen.

En este sentido, el artículo 162 establece lo siguiente:

“Artículo 162.

1. La resolución de los asuntos que le sean turnados por el Pleno a las comisiones, se sujetará a los procedimientos establecidos en este ordenamiento.”

II. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan ante el Pleno una opinión técnica calificada, por escrito, para aprobar o desechar las iniciativas de ley o decreto (artículo 80 del Reglamento).

En el dictamen se podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto, o bien, proponer su desechamiento. Por otro lado, en caso de que se dictamine parcialmente, lo no dictaminado se considerará como total y definitivamente concluido (artículo 82).

III. El contenido del dictamen deberá estar a lo establecido por el artículo 85 del Reglamento.

C. Respecto de la problemática planteada, los artículos 81, numeral 2 y 176, numeral 1, fracción I del Reglamento señalan a la letra lo siguiente:

“Artículo 81.

2. El resto de los dictámenes (tratándose de aquellos que no versen respecto de minutas, ni de una iniciativa preferente, como es el caso que se presenta) podrán atender una o varias iniciativas o asuntos, siempre y cuando traten el mismo tema.”

“Artículo 176.

*1. En el proceso de dictamen la comisión:
I. Deberá definir el método de dictamen,”*

De los artículos transcritos se desprende que 1) un dictamen puede atender varias iniciativas, siempre y cuando traten del mismo tema y que 2) el método



para la elaboración del dictamen lo define la propia Comisión, mediante resolución o acuerdo tomado de forma colegiada.

Lo anterior significa que el reglamento prevé la posibilidad de someter a votación de los miembros de la Comisión la opción de elaborar un dictamen único que atienda las trece iniciativas en materia financiera, o bien, su dictaminación individual.

Sin embargo, dichas disposiciones deben de ser interpretadas en conjunto con los artículos 162 y 85 del Reglamento, mencionados en las consideraciones I y II. Por lo cual, a pesar de la libertad reconocida por el reglamento a las Comisiones para definir el método de elaboración del dictamen, dicho procedimiento deberá regirse por lo establecido en el propio Reglamento, concretamente al artículo 85, que en su fracción XI establece lo siguiente:

“Artículo 85.

1. El dictamen deberá contener los siguientes elementos:

(...)

XI. En caso de dictamen positivo:

- a) El proyecto de decreto;***
- b) La denominación del proyecto de ley o decreto;***
- c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y***
- d) Los artículos transitorios.”***

El inciso *a)* señala que un dictamen positivo, es decir, un dictamen en el cual se proponga la aprobación del proyecto de ley o decreto, deberá contener “*el*” proyecto de decreto propuesto. De lo anterior se desprende que, en principio, por cada dictamen, sin distinguir si se atendieron una o varias iniciativas, se deberá proponer un solo proyecto de decreto.

No obstante lo anterior, se considera que las Comisiones cuentan con la facultad implícita de definir el método de dictaminación, derivada del artículo 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, transcrito en párrafos precedentes. De tal suerte que, a pesar de que pudiera interpretarse que el Reglamento limita el estudio de las iniciativas de manera individual o en conjunto cuando se refieran a un mismo tema, no se advierte impedimento legal para que las Comisiones



dictaminen varios asuntos relacionados en un solo documento, siempre y cuando se defina el método a seguir.

No debe pasar desapercibido que en caso de que la Comisión se definiera por incluir el conjunto de iniciativas en un solo dictamen resulta necesario que se considere que el dictamen y el decreto o decretos deberán ser lo más claros y exhaustivos posibles en aras de que el Pleno pueda discutir y votar adecuadamente todas las modificaciones, tomando en cuenta que todas las iniciativas en su conjunto seguirán el proceso legislativo previsto en el artículo 72 constitucional, y por tanto tendrá repercusiones en la colegisladora; asimismo, es importante tomar en cuenta que un dictamen único para trece distintas iniciativas, que reforman treinta y cuatro ordenamientos distintos, además de la expedición de una nueva legislación, necesita una motivación suficiente para todas las modificaciones propuestas, a efecto de fortalecer futuras aplicaciones e interpretaciones del texto normativo por parte de los órganos administrativos o jurisdiccionales facultados para ello.

A mayor abundamiento, se hace mención del *"Dictamen que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política"*, elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores; pues el Reglamento del Senado de la República cuenta con una disposición similar al artículo 81 del Reglamento de esta Cámara, que permite la dictaminación de varios asuntos en conjunto, y en el trámite de la Reforma Política se elaboró un dictamen único en razón de diecinueve iniciativas; con la debida observación de que se trató de la modificación de diversos artículos de un solo ordenamiento jurídico, como lo es la Constitución.

D. Por otro lado, se considera pertinente aludir a la siguiente tesis de jurisprudencia:



[JJ]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, Diciembre de 2004; Pág. 1111

PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una Comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran. En ese tenor, la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria.

PLENO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2002. *Diputados integrantes de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Javier Arnaud Viñas y Marat Paredes Montiel.*

De este criterio se desprende que lo actuado por las comisiones dentro del proceso legislativo puede ser subsanado por el Pleno de la Cámara de Diputados, como parte del Congreso de la Unión. Ello implica también, que no procede el amparo en contra de los actos de las comisiones, pues no trascienden a los intereses del gobernado y conforme a lo establecido por el artículo 61 de la Ley de Amparo, se actualizaría la causal de improcedencia señalada en su fracción XII:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;"

Conclusiones.

Primera. Si bien el Reglamento de la Cámara de Diputados permite que un dictamen atienda una o varias iniciativas en su conjunto y otorga la atribución a las comisiones de definir el método de elaboración de dictamen correspondiente,



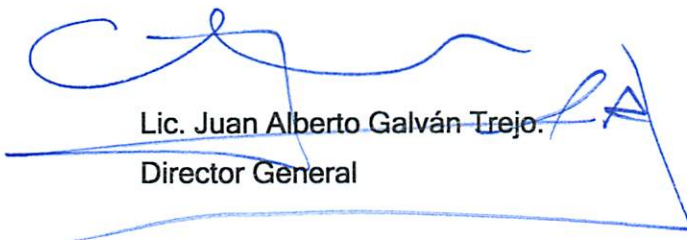
su actuación se debe regir por lo dispuesto en el Reglamento mismo, particularmente a lo que señala el artículo 85 respecto de su contenido.

Segunda. En caso de que se opte por la dictaminación en conjunto de las trece iniciativas en materia financiera se requiere de suficiente claridad a efecto de que el Pleno esté en posibilidad de votar con certeza todas y cada una de las modificaciones, para cumplir con el artículo 72 de la Constitución, además de contar con una exposición suficiente para subsecuentes aplicaciones e interpretaciones.

Tercera. En todo caso, la actuación de la Comisión puede ser subsanada por el Pleno de la Cámara, como parte del Congreso de la Unión, de acuerdo con el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,


Lic. Juan Alberto Galván Trejo.
Director General

c.c.p.

Mtro. Mauricio Farah Gebara. Secretario General


MCG/RSV