

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con relación al proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, se turnó para su análisis y dictamen la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 76, numeral 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

Estas comisiones unidas, con fundamento en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 182, 183, 186 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de esta Asamblea, el presente Dictamen con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

I.- Con fecha 30 de septiembre de 2010, el Senador Sergio Álvarez Mata, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa de referencia ante el Pleno de la Cámara de Senadores.

II.- Con fecha 30 de septiembre de 2010, se comunicó el turno de la iniciativa a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, Primera, para su análisis y dictamen correspondiente.

OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

I.- Objeto de la Iniciativa. La iniciativa de referencia propone que el uso de la tribuna sólo se conceda a iniciativas "con aval de grupo", previo consenso con la Junta de Coordinación Política; que los grupos parlamentarios cuando lo consideren pertinente, podrán utilizar la tribuna hasta por diez minutos para la presentación de sus propuestas; y, que las iniciativas suscritas por senadores se turnen inmediatamente a comisión.

II.- Descripción del Proyecto de Decreto. El proyecto de decreto propone reformar el Reglamento del Senado en la fracción I del numeral 1 del artículo 76 eliminando el concepto general que se establece para que todo aquel que tenga derecho de presentar iniciativas pueda hacerlo en tribuna con los requisitos que se establecen. Asimismo, reforma el artículo 172 con el objeto de incorporar el nuevo supuesto normativo con la restricción expresa de que las iniciativas que pretendan presentar los senadores únicamente se publiquen en la Gaceta y el Diario de los Debates, se dará cuenta de ellas al Pleno en la sesión inmediata a su recepción y se turnarán inmediatamente a comisiones, dejando la facultad exclusiva de la presentación en tribuna para las iniciativas con aval del grupo.

III.- Consideraciones del autor de la Iniciativa. El autor de la iniciativa refiere que a lo largo de la historia constitucional de nuestro país, la forma para la aprobación de leyes por parte del Congreso no ha variado sustancialmente entre los diferentes textos. Si bien es cierto que desde 1812 se realizaban los primeros ensayos constitucionales, también lo es que existió una coincidencia en los pasos previos para la aprobación de una ley (iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de la vigencia), bajo el consenso de que esa ley debería ser reflejo de la voluntad popular.

Manifiesta que a partir de la premisa de que la Constitución determina cómo y hasta dónde va a funcionar el Estado, es como ubicamos que el proceso legislativo es el canal a través del cual, se plasman las directrices en las diferentes normas que componen un sistema jurídico, necesariamente y congruente, con el diseño institucional de la representación política, y refiere, la ley es "la manifestación de la voluntad de la mayoría del Parlamento, siempre que durante su formación se haya garantizado la participación de los sujetos interesados, en un procedimiento público", esto es, regla de la mayoría y respeto a los derechos de la minoría o, en palabras de Kelsen, "Constitución, ley, reglamento, acto administrativo y sentencia, acto de ejecución, son simplemente los estadios típicos de la formación de la voluntad colectiva en los Estados Modernos".

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con relación al proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

El promovente aduce que en términos constitucionales, el proceso legislativo se construye con las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e inicio de la vigencia, de la que resalta la primera y segunda fase (iniciativa y discusión).

El proceso para la formación de leyes se activa con la presentación de la iniciativa ante una de las Cámaras del Congreso de la Unión, (artículo 71 constitucional), y el trámite al que se sujeta tiene dos vertientes:

a) Tratándose de las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, se turna a la Comisión de trabajo respectiva.

b) Las iniciativas de los diputados y senadores, se sujeta a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Respecto al segundo caso (iniciativas de diputados y senadores) el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 56 y 57 señalan:

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

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

Como se advierte de los textos legales en cita, el paso siguiente a la presentación de la iniciativa de los diferentes actores que cuentan con esa facultad es el mismo, porque invariablemente el destino de la iniciativa es su turno a la Comisión de trabajo para su dictamen correspondiente.

Este procedimiento, es coherente con la naturaleza colegiada del Poder Legislativo porque las propuestas individuales de los integrantes de las cámaras están sujetas a la voluntad popular representada en la Asamblea, ya que aún cuando nuestro régimen de gobierno es presidencial, se comparte la visión de que el Congreso o "el parlamentarismo significa formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría".

No obstante a lo anterior, en la práctica parlamentaria (hasta antes de la aprobación del Reglamento del Senado de la República en abril de este año) la diferencia entre iniciativas de legisladores y el resto de los actores con derecho de iniciativa, estriba en el uso de la tribuna que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva concede a los iniciadores para presentar su propuesta. Ese hecho en sí no altera el proceso legislativo, es decir, no vicia el procedimiento ni evita que la iniciativa se turne a la Comisión respectiva para su dictamen correspondiente, sin embargo, esa intervención en tribuna de diputados y senadores para plantear una iniciativa formalmente no es parte de la cadena de la producción de leyes y lejos de abonar al debate de ideas (que se realiza en Comisión o en la fase de Discusión), suele ocupar el tiempo de las sesiones para otras funciones parlamentarias. Las intervenciones en tribuna de los legisladores no integran formalmente el proceso legislativo y restan tiempo a la actividad principal de este congreso que es legislar.

Así tenemos, que si bien es cierto que el legislador pretende dirigir un mensaje a la población con motivo de la presentación de la propuesta, además de que materialmente esa intervención no impacta el proceso legislativo, existen foros diversos y momentos para defender el proyecto como lo es ante comisiones o frente a la Asamblea en la etapa de discusión.

Las funciones del Congreso de la Unión no se reducen sólo a la aprobación de leyes, y –al margen de las diversas clasificaciones sobre el particular- podemos señalar que aparte de la función legislativa, existen las de control y representación política, y precisamente existirá la posibilidad de quienes defenderán la intervención en tribuna bajo el argumento de que es una representación política, sin embargo, esa voz representativa de un sector en palabras de un parlamentario cobra sentido cuando ese discurso unilateral se confronta en la etapa de discusión con otras ideas, las cuales son sometidas a la consideración de la asamblea. Ahí cobra verdadero sentido hablar de la ley como expresión de la voluntad popular, y de respeto a los derechos de los iniciadores y de quienes participan en el debate en su calidad de minoría, si fuera el caso; por tanto, carece de significado el uso de tribuna para emitir un mensaje que no es vinculante con el proceso legislativo.

La estructura del proceso legislativo ya garantiza no sólo la participación de las minorías en la elaboración de la ley, sino de cualquier parlamentario; por lo que es necesario concentrarnos en los pasos formales y materiales del proceso de

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con relación al proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

producción de normas, mejorando todo aquello perfectible y erradicando aquellas prácticas que distraen el tiempo de sesión para una de las facultades primarias de esta Soberanía: la legislativa.

En este sentido, con el objeto de optimizar el tiempo de las sesiones, la propuesta se concentra en proponer que el uso de la tribuna para presentación de iniciativas se conceda sólo a iniciativas "con aval de grupo", previo consenso con la Junta de Coordinación Política; de tal suerte que sólo los grupos parlamentarios cuando lo consideren pertinente, podrán utilizarla tribuna hasta por diez minutos para la presentación de sus propuestas y las demás iniciativas suscritas por los senadores se turnan inmediatamente a comisión.

CONSIDERACIONES

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo 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."

Las hipótesis normativas que se desprenden de este supuesto conllevan a la necesidad de interpretar de manera integral el conjunto de preceptos que se refieren al hecho en particular motivo del presente dictamen.

En este contexto, debemos atender a lo que la interpretación gramatical del supuesto que de manera clara establece que "el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde a los diputados y senadores al Congreso de la Unión". Lo cual, conlleva a determinar las circunstancias de modo, tiempo y lugar a las

que se deben sujetar dichos sujetos de derecho en el ejercicio de ese derecho inalienable.

Si bien es cierto, que en la segunda parte del párrafo segundo del artículo en cuestión se establece que las iniciativas que “presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”, esto no excluye la interpretación sistemática y funcional que se debe realizar a la situación de hecho, ya que no basta, en estricto sentido, abocarnos a lo que la norma secundaria determine para efecto de realizar lo que el mandato de la Norma fundamental refiere, sino que se requiere analizar lo que en esencia contempla la hipótesis constitucional e interpretarla en armonía con las disposiciones secundarias al respecto.

En este contexto, la acción de “iniciar leyes o decretos” presupone establecer el cómo, en dónde y en qué momento, los sujetos facultados, podrán ejercer su derecho sin restricción alguna, ya que el deber ser que implica la hipótesis en si misma conlleva la obligación y el derecho de los sujetos implicados. Es decir, el supuesto normativo que establece la norma constitucional otorga al sujeto el derecho de iniciar leyes o decretos y como consecuencia, el lugar, el momento y el tiempo del inicio del derecho, se tiene que actualizar con diversas acciones concatenadas y con una secuencia lógica, de ahí que el propio texto constitucional prevé que las iniciativas “que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

Con la entrada en vigor del Reglamento del Senado de la República, la hipótesis de referencia se sujeta a esas disposiciones, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 8

1. Son derechos de los senadores:

- I. Presentar iniciativas de ley o de decreto ante la Cámara de Diputados, el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;

....

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con relación al proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 76

1. Los senadores hacen uso de la palabra en tribuna, previa autorización del Presidente, de acuerdo con el Orden del Día, para los siguientes efectos y sujetándose a los tiempos que para cada caso se indica:

I. Presentación de iniciativas, hasta por diez minutos;

....

Artículo 164

1. El ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo. Consistente en la presentación de un proyecto de ley o decreto por parte de alguno o algunos de los sujetos facultados para ello por la Constitución.

....

Artículo 172

1. La presentación de una iniciativa ante el Pleno consiste en una explicación sucinta de su propósito y contenido. El texto completo se publica en la Gaceta y el Diario de los Debates.

...”

A partir de las disposiciones antes transcritas podemos observar que el supuesto que contiene la Constitución y por virtud del cual mandata a que el derecho consagrado de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, se sujete a los trámites que establezca el Reglamento de Debates, se perfecciona con los supuestos que contempla, en el caso en particular de los senadores, el Reglamento del Senado de la República.

La reglamentación del Senado de la República, es clara y precisa, con relación al derecho de los senadores para presentar iniciativas de ley o de decreto, y más aún es imperativa al determinar y definir que “el ejercicio del derecho de iniciativa da principio al procedimiento legislativo” y determina que dicha acción va condicionada con su correlativa presentación ante el Pleno, con la condicionante de que sea una explicación sucinta de su propósito y contenido,

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con relación al proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

pero lo faculta en todo momento a utilizar la tribuna para hacer uso de la palabra hasta por diez minutos.

La iniciativa de merito que se propone elimina ese derecho o lo limita sólo a una hipótesis que se contradice con lo establecido en la Constitución y en el Reglamento del Senado de la República, ya que ambos marcos normativos confieren el derecho para la presentación de una iniciativa al sujeto de derecho con las formas y condiciones que la regulación reglamentaria le impone, a diferencia de la propuesta de reforma que elimina el derecho de cualquier senador de presentar su iniciativa bajo las modalidades consignadas, con lo cual transgrede el derecho primordial de un senador a presentar ante el Pleno de la Cámara una iniciativa con la que en términos de la ley reglamentaria se inicia el procedimiento legislativo.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 182 del Reglamento del Senado, los integrantes de las Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, consideramos conveniente someter a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

RESOLUCIÓN

ÚNICO.- Las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con fundamento en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 86 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 182 del Reglamento del Senado de la República, resolvemos desechar la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a los 16 días del mes de noviembre de dos mil diez.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con relación al proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.

Por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Sen. Rosalinda López Hernández
Presidenta



Sen. Héctor Pérez Plazola
Secretario



Sen. Rafael Ochoa Guzmán
Secretario

Por la Comisión de Estudios Legislativos, Primera

Sen. Rogelio Humberto Rueda Sánchez
Presidente

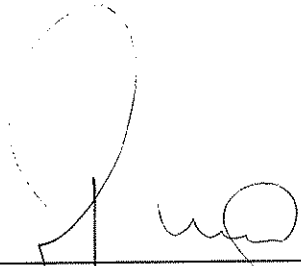


Sen. Adriana González Carrillo
Secretaria



Sen. José Guadarrama Márquez
Secretario

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, con relación al proyecto de decreto que reforma los artículos 76, párrafo 1, fracción I y 172 del Reglamento del Senado de la República.



Sen. Dante Alfonso Delgado
Rannauro



Sen. Ángel Alonso Díaz-Caneja



Sen. Manuel Velasco Coello