



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA GESTIÓN INSTITUCIONAL EN EL
PODER LEGISLATIVO FEDERAL: EL
CASO DE LOS TRÁMITES
ADMINISTRATIVOS DE LOS
DICTÁMENES.

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

EDGAR ANTONIO ARANZUETA MONTIEL

ASESOR: MTRA. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



MÉXICO D. F.,

JUNIO, 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad de concluir un camino que inició hace muchos años.

A Irma y Antonio, mis adorados padres, la vida ha sido generosa conmigo por haberme puesto en su camino, ustedes han sido mi ejemplo de voluntad, de unión y de fuerza, no tengo palabras para decirles cuanto los quiero, gracias por estar siempre a mi lado.

A mis hermanos Luis Alberto, Claudia Denise y Stefany, porque se que siempre contaré con ustedes.

A mis abuelos, por su cariño.

A la familia Valencia Chávez, gracias por su sincero apoyo y confianza.

A Gabriela Carolina, tu coraje, tu fe, tu entrega y tu amor, han sido mi motor, eres la inspiración para seguir superándome; el apoyo y dedicación que me has brindado son invaluable. Mi Raychu hermosa, gracias por creer en mí.

A mis otros hermanos Enrique, Pedro e Ignacio, apenas recuerdo cuando éramos sólo niños, cuando los amigos eran amigos para siempre.

A la Lic. Milagros Ortiz, por haberme dado la oportunidad de ingresar al ámbito parlamentario.

A mi maestro, el Lic. Alfredo del Valle, siempre tendré presente ese profesionalismo ejemplar y el valor de un funcionario público eficiente y honesto, gracias por todas tus enseñanzas.

A la Mtra. Rina Aguilera, por la dirección de este trabajo.

Al Lic. Adolfo Jiménez, por tus valiosos consejos laborales y académicos.

ÍNDICE	III
PROEMIO	1
I. LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA EN LAS ORGANIZACIONES MODERNAS.	4
A) Burocracia parlamentaria	11
II. PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO. (estructura administrativa)	15
A) Diseño de las estructuras administrativas del Parlamento	15
B) Administración de la Cámara de Diputados	17
C) Administración de la Cámara de Senadores	23
III. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SU OPERACIÓN ADMINISTRATIVA.	25
A) El proceso legislativo en el Congreso Mexicano	25
B) Operación administrativa del proceso legislativo	26
C) El caso del trámite administrativo de los dictámenes	31
D) Causas que originan un dictamen con imprecisiones	33
E) Imprecisiones frecuentes	34
F) Una propuesta para reducir imprecisiones en los dictámenes	36
G) Implementación de la propuesta	46
CONCLUSIONES	49

ANEXO	53
A) Etapas del proceso legislativo en México	53
B) El proceso legislativo en el caso de reformas a la Constitución	
Política de los Estados Unidos Mexicanos	61
BIBLIOGRAFÍA	62

PROEMIO

En México, compete al Congreso de la Unión como órgano representativo de la expresión de la voluntad soberana de nuestra sociedad, efectuar la función legislativa. Integrado por dos cámaras, una de Diputados y una de Senadores, realiza ésta acción, entendiéndola como la actividad del Estado que se materializa por medio de un proceso creativo de normas jurídicas destinadas a regular la organización del mismo, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y la sociedad y la de los integrantes de ésta entre sí.

Para cumplir con ello, debe observarse el proceso de etapas establecido en el artículo 72 de nuestra Constitución Política. Una de ellas es la del dictamen, la cual se ubica entre la propuesta individual que hace alguno de los facultados para presentar iniciativas y la determinación final que sobre ella toma la Asamblea a propuesta de cuerpos colegiados intermedios conocidos como comisiones.

La etapa del dictamen, es fundamental para materializar la función sustantiva del Poder Legislativo, que es la de legislar. De ahí la relevancia y el interés en resaltar la problemática que enfrenta su procesamiento administrativo y que, en no pocas ocasiones, impide su óptimo desarrollo.

Este trabajo expone esa problemática, la cual en gran medida, es generada por la carencia de procedimientos claros y precisos para que las comisiones tramiten administrativamente sus dictámenes, lo que provoca que las áreas de apoyo parlamentario se distraigan de sus funciones principales de asesoría técnica, para atender y solventar las deficiencias en la tramitación administrativa de dichas resoluciones. Ello, con el consecuente consumo ineficaz e ineficiente de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos; la duplicación del trabajo; y la pérdida de tiempo. Todo lo cual redundará en el entorpecimiento y el retraso de esa fase fundamental del proceso.

Establecer procedimientos para la tramitación y presentación de dictámenes por parte de las comisiones, permitiría que las unidades de apoyo parlamentario aprovecharan de mejor manera sus recursos, prestaran con mayor eficiencia y oportunidad los servicios que

normativamente tienen previstos y que el propio proceso legislativo se agilizará y se hiciera más expedito. Es decir, se fortalecería en gran medida la gestión del Poder Legislativo, entendiendo a ésta como la articulación de sus estructuras legislativas, técnicas, administrativas, materiales y humanas, a efecto de potenciar su capacidad institucional de atención y solución de problemas y demandas que se presentan durante el proceso.

Para efectos del desarrollo del presente trabajo se integró lo siguiente:

Un primer apartado, que refiere un breve análisis teórico del concepto de burocracia, de los principios que rigen a los cuadros burocráticos, de las tendencias a la burocratización de las instituciones modernas y de la vinculación de la administración burocrática como medio respecto de los fines institucionales. A su vez, se hace especial énfasis en la manera en que esa estructura administrativa se presenta en los parlamentos en general, y en el Congreso mexicano en particular, lo cual representa la línea que nos interesa abordar, pues el objetivo en esta primera instancia es observar la importancia que representa para una institución pública como la Cámara de Diputados, contar con una burocracia operante y funcional que apoye la gestión institucional.

Un segundo apartado, en el que se señalan las etapas del proceso legislativo mexicano y su normatividad aplicable, la manera en que actualmente se desarrollan al interior de la instancia legislativa y la forma en que las áreas parlamentarias brindan apoyo en cada una de ellas, lo que además permitirá demostrar que uno de los problemas que enfrenta el proceso legislativo, es precisamente la carencia de disposiciones procedimentales sobre los trámites administrativos que lo acompañan.

Con los elementos señalados, se da apertura al tercer apartado el cual representa la parte sustancial de este trabajo, misma que se justifica a partir de la experiencia laboral adquirida; se observan de manera particular los contratiempos que se presentan en la etapa de dictaminación por parte de las comisiones y la tramitología administrativa que la acompaña, se mencionan algunos lineamientos generales que merecen ser considerados como posible solución los cuales se plasman en una propuesta de Acuerdo regulatorio que

podría subsanar la falta de normatividad descrita. La propuesta supone articular de manera formal y en acciones conjuntas, los elementos e instancias con los que ya cuenta la institución legislativa, su implementación se ajusta a la práctica legislativa actual y, con el simple hecho de llevarlas a cabo y considerarlas al momento de elaborar y procesar un dictamen, permitiría que los trámites posteriores sean llevados a cabo sin tantos contratiempos, trayendo un beneficio institucional ya que agilizarían en buena medida la gestión administrativa y el propio proceso legislativo.

Por último, se expresan las conclusiones que se presentan como resultado de este estudio, y posteriormente, en un anexo, se incluye una descripción breve, pero con mucha claridad y precisión de cada una de las etapas del proceso legislativo a efecto de dar mayor soporte a este trabajo.

I. LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA EN LAS ORGANIZACIONES MODERNAS.

Las administraciones parlamentarias son administraciones con una organización y estructuras específicas que sirven y auxilian a los parlamentos dentro del marco de tareas que se le asignan, dotadas de recursos presupuestarios, humanos, técnicos y materiales para el cumplimiento de sus fines. Para comprender con mayor certidumbre qué enmarca y lo que significa una administración o burocracia para un parlamento, debemos comprender en primera instancia, qué significa o qué es lo que llamamos administración o burocracia a partir de su conceptualización general.

Por burocracia se entiende en una definición rigurosa, “un sistema objetivo de gestión y administración, caracterizado por la organización jerárquico autoritaria, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias entre las distintas ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y reglas técnicas objetivas e impersonales y el procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución de los asuntos” ¹.

Si hablamos del concepto de administración y del sujeto principal que la simboliza, esto es, la burocracia, debemos entenderlas como “una consecuencia de poder racional, característico del capitalismo, del Estado moderno y de la democracia de masas” ², perspectiva que observamos de una forma muy completa a partir de la visión de Max Weber.

Para Max Weber, un primer momento de todo este entorno administrativo, es la legitimidad, que hace referencia al atributo de un orden político establecido que permite la existencia, en grado relevante, de un consenso entre la mayoría de los gobernados y garantiza su obediencia sin recurrir, salvo excepciones, al uso de la fuerza. La legitimidad transforma una relación de dominación en una relación de autoridad. Por eso, “según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de

¹ Manuel García-Pelayo, **Burocracia y tecnocracia y otros escritos**, p. 15. El conjunto de elementos que componen una burocracia, desde la concepción Weberiana, significa un sistema técnicamente superior a cualquier otra forma de organización.

² Max Weber, **¿Qué es la Burocracia?**, p.15. Condiciones que se presentan de manera natural, indispensables para la consecución racional de los objetivos de cualquier organización.

obediencia, como el cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos”³.

Weber distingue tres tipos puros de dominación legítima: a) **racional**, que se fundamenta en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mandar de quienes por esas ordenaciones están llamados a ejercer la autoridad (autoridad legal); b) **tradicional**, cuyo fundamento primario de legitimidad descansa en la creencia en las tradiciones y en el derecho de los señalados por ellas para ejercer la autoridad (autoridad tradicional); y c) **carismática**, sustentada en la entrega excepcional a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o elaboradas (autoridad carismática) ⁴.

La primera de ellas, es la que rige en el Estado moderno, cuyos fundamentos básicos de legitimidad parten de su base legal, de la validez de preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundada a su vez en normas establecidas conforme a la razón y en la orientación hacia el acatamiento de las obligaciones instituidas conforme a derecho.

Para Weber, adicionalmente, el mundo moderno se caracteriza por el predominio de una determinada forma de racionalidad que se expresa en formas de actuar, prácticas individuales y colectivas e instituciones: “la racionalidad formal – instrumental, que se define por su carácter de instrumento, por el cálculo preciso de medios adecuados a fines, basado en reglas abstractas y universalizables. Cálculo, formalización y previsión son rasgos fundamentales de este modelo de racionalidad moderno” ⁵.

Los presupuestos de ese tipo de racionalidad, están presentes en el Estado y en el derecho modernos, los que permiten reducir las diferencias a una objetividad formal racional, en oposición al capricho o arbitrio personales de quien ejerce el poder. Desde esta perspectiva, entendemos que el establecimiento de las burocracias en las nuevas

³ Max Weber, **Economía y Sociedad**, p. 170.

⁴ **Ibid**, p. 172. Weber señala que a partir de cualquiera de estos tres tipos puros de legitimidad, se establece el tipo de dominación y autoridad que regirá al interior de las burocracias.

⁵ Nora Rabotnikof, **Max Weber: desencanto, política y democracia**, p. 156. La autora refiere que la racionalidad formal-instrumental y sus características señaladas, son sustento del modo capitalista del mundo moderno.

democracias, representa el repudio a privilegios que sólo gozaban aquellos que ejercían una autoridad sin regulación alguna.

La dominación legal – racional descansa en un serie de ideas entrelazadas entre sí: que todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional; que todo derecho es un cosmos de reglas abstractas y universales estatuidas intencionalmente; que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por el derecho y dentro de los límites por él establecidos; que el soberano legal típico, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones; y que el que obedece lo hace en carácter de miembro de la asociación y sólo obedece al derecho.

Así, las categorías de la dominación legal son, de acuerdo a Weber: “un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de una competencia que significa un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado, con las atribuciones necesarias para su realización y con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación; el principio de jerarquía administrativa; un proceder conforme a reglas, bien técnicas o normas, cuya aplicación exige una formación profesional del cuadro administrativo, de modo que sólo el que posea esa condición y sea calificado profesionalmente mediante pruebas realizadas con éxito, puede ser empleado como funcionario de la administración; una separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción; no existe una apropiación de los cargos por quienes los ejercen; y rige el principio administrativo de atenerse al expediente”⁶.

Weber considera que la burocracia es la estructura fundamental a través de la cual se ejerce la dominación legal – racional, por ello, para la vida cotidiana aparece primariamente como administración, y ésta no es exclusiva de la esfera pública, atiende

⁶ Max Weber, **Economía y Sociedad**, *Op. Cit.*, p.p. 173 – 175. El autor refiere que la conjugación de los elementos de las categorías de dominación legal junto con los principios de jerarquía administrativa, dan forma a una administración específicamente moderna, es decir, burocrática.

de igual manera el ámbito de lo privado. “El sujeto central de la calculabilidad y control del poder racional – legal del Estado es pues la burocracia, tanto privada como pública”⁷.

En las sociedades modernas, el hecho de que la racionalidad formal con acuerdo a fines predomine sobre la racionalidad material con acuerdo a valores en prácticamente todas las esferas, provoca que las estructuras burocráticas regidas por la eficiencia y el cálculo de medios para cumplir sus fines, tiendan a implantarse y funcionar en instituciones tanto públicas como privadas, aunque ciertamente es en el ámbito del Estado donde encuentran su mejor desarrollo, el cual, basándose en la organización y jerarquía administrativas, ejerce lo que Weber denomina “dominación con administración burocrática”.

Las estructuras burocráticas permanentes terminan por constituirse en una necesidad inexorable de las diversas instituciones existentes, bien sean Estados nacionales; empresas capitalistas; agrupaciones religiosas, campesinas o sindicales; partidos políticos y lógicamente parlamentos, para administrar sus recursos, lograr el cumplimiento de sus funciones, tareas y objetivos organizacionales y hasta su supervivencia misma.

El modo de producción capitalista requirió desde su nacimiento de un núcleo institucional que regulara los conflictos sociales por el generados y que crearía, fijaría y aseguraría las normas de integración social fundamentales para su reproducción, de una manera permanente, previsible y calculable. Dicho núcleo lo constituye el Estado moderno, apoyado por una estructura burocrática y por un ordenamiento jurídico estatuido positivamente que delimita lo privado y lo público, regula las relaciones de los gobernados entre sí, de éstos con el Estado y que establece las competencias y límites de las instancias que conforman a esa entidad política.

El capitalismo exigió así de un Estado con un sistema administrativo burocrático que le permitiera actuar materialmente y de un sistema jurídico crecientemente racionalizado y formalizado que dotara de legitimidad a su dominación. La administración burocrática y la

⁷ Nora Rabotnikof. *Op. Cit.* p. 164. Calculabilidad y control son componentes que maximizaran los procesos racionales, la especialización de tareas y los modos de ejecución, llevando a los sistemas burocráticos, a situarse por encima de cualquiera otra administración.

calculabilidad del derecho, sobre todo en la economía –motor de los modos de producción, en particular del capitalismo-, fueron detonantes del desarrollo capitalista.

El derecho, como fundamento de la legitimidad del Estado, es también el soporte de su dirección basada en una organización burocrática denominada *gobierno*, el cual sólo podrá ejercer el poder político de acuerdo con las leyes y dentro de los límites por ellas impuestos, y mediante leyes generales válidas para toda la colectividad. Dicho ejercicio se orientará a procurar el desarrollo y bienestar sociales dentro de los parámetros de funcionamiento del capitalismo.

Así, la burocracia deviene como instrumento indispensable de la autoridad del Estado dada “la maximización de los procedimientos racionales que aplica, la especialización de sus tareas y la sofisticación de los modos de ejecución técnica”⁸.

Para Weber, la burocracia tiende a concentrar en sus manos, dada su eficiencia en relación con otros tipos de administración, las actividades administrativas del Estado. En la medida en que se van desarrollando estas actividades, es que se presenta la necesidad de una organización y regulación mayor, previsible y calculable que evite el ejercicio arbitrario del poder, lo que da origen a las burocracias modernas. Weber señala que “un prerrequisito común para la instalación y existencia de las administraciones burocráticas, es el desarrollo de una economía monetaria”⁹, propia del capitalismo.

Partiendo del planteamiento weberiano, se puede decir que la burocracia se caracteriza por lo siguiente:

- La existencia de ordenamientos administrativos o jurídicos de índole general (leyes, reglamentos, estatutos, manuales y demás disposiciones normativas), que determinan su competencia limitada, racional y objetiva.

⁸ *Ibidem*. Elementos referidos en la cita anterior.

⁹ Max Weber. *¿Qué es la burocracia? Op. Cit.* p. 36. Alusión a la necesidad histórica de las naciones para administrar la riqueza.

- Se rige por principios de jerarquía y diversos niveles de autoridad y cargos subordinados unos de otros.
- La administración de los cargos se sustenta en documentos escritos (archivos-oficinas).
- Los cargos suponen especialización o preparación específica para ocuparlos y ejercerlos, existiendo la separación entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.
- Su actividad no es arbitraria, sino que se rige por el principio administrativo de atenerse al expediente.

Las propias tendencias contemporáneas de los Estados, en términos de las crecientes funciones que pasan a desempeñar, no pocas de las cuales exigen una traducción jurídica (como la intervención directa en la producción económica; la creación de infraestructura; la prestación de servicios públicos y de consumo social como vivienda, transporte, salud, educación, seguridad pública y social; la instrumentación de políticas redistributivas; la protección y promoción de sectores y estratos vulnerables como campesinos, trabajadores, desempleados, consumidores, mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidad; la aplicación de políticas para resarcir los daños ecológicos provocados por las actividades productivas; la instrumentación de medidas para enfrentar fenómenos naturales; entre otras), suponen una expansión de la administración pública y de los funcionarios que cotidianamente la manejan, gestando así, un inevitable proceso de burocratización del Estado, una creciente especialización de las funciones administrativas y una expansión de los ámbitos que requieren regulaciones legales.

Como ya se mencionó anteriormente, este proceso de burocratización en los Estados de masas también alcanza a sus estructuras sociales centrales: los partidos políticos. Estas organizaciones, formadas por individuos formalmente libres, se ven invadidas por ese fenómeno y así, entre más grandes sean, mayor es su necesidad de contar con una burocracia partidista permanente ¹⁰.

¹⁰ *Ibid.* p 49. Respecto del proceso de burocratización en los partidos políticos, véase: Robert Michels. **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas.**

Respecto a las funciones administrativas desempeñadas por la burocracia, Weber señala que mientras más impersonal sean las actividades, mientras más se subordinen a normas formales, mientras los trámites no se sujeten a casos particulares y sus resoluciones sean objetivas sin excepción de personas y según reglas previsibles, más eficientes serán y esa burocracia funcionará mejor, lo cual supone además que las personas llamadas a desempeñarlas deben contar con cierta preparación técnica; en consecuencia, una burocracia se funda en una división racional del trabajo y en la necesidad de contar con individuos con una preparación especializada para cada área.

En la perspectiva de Weber, la burocracia y la burocratización enmarcan aspectos tanto positivos como negativos. Entre los primeros se destaca “la formalización, el cálculo, el saber especializado, el control eficiente, el universalismo, lo que desde luego significa lo contrario a un ejercicio patrimonialista del poder político y sienta los fundamentos para una teoría positiva de la administración pública” ¹¹. Entre los segundos, se encuentra la omnipresencia burocrática y su tendencia a autonomizarse y hasta subordinar a la dirección política.

Así la burocracia, bien controlada, propicia el desarrollo de las sociedades, es el principal medio para transformar la acción comunitaria en una acción societal organizada racionalmente ¹² y es la garantía para evitar, al menos en teoría, la corrupción estatal y una incompetencia generalizada. Su eficiente aplicación y desempeño serán el origen del concepto moderno llamado *instituciones públicas*, incluidos los parlamentos.

Pero sin control, la burocracia puede llegar a ser una “noche polar”, una “jaula de hierro”, un “espíritu coagulado”, y en ese sentido dice Weber: “Una máquina inerte es espíritu coagulado y solo el serlo le da el poder de forzar a los individuos a servirla y de determinar el curso cotidiano de sus vidas de trabajo de modo tan dominante como es

¹¹ Nora Rabotnikof. *Op. Cit.* p. 198. Teoría positiva en el sentido en que los elementos señalados son detonantes de la racionalidad de la sociedad.

¹² Max Weber. *¿Qué es la burocracia? Op. Cit.* p. 83. La burocracia una vez instalada como eje de la socialización y motor de crecimiento, representa una forma de poder inamovible, de ahí la importancia del control de su accionar.

efectivamente el caso de la fábrica. Es espíritu coagulado asimismo, aquella máquina viva que representa la organización burocrática con su especialización de trabajo profesional aprendido, su delimitación de competencias, sus reglamentos y sus relaciones de obediencia jerárquicamente graduados. En unión con la máquina muerta, la viva trabaja en forjar el molde de aquella servidumbre del futuro a la que tal vez los hombres se vean obligados a someterse impotentes (...), si una administración buena desde el punto de vista puramente técnico -y esto significa una administración y un aprovisionamiento racionales por medio de funcionarios- llega a representar para ellos el valor supremo y único que haya de decidir acerca de la forma de dirección de los asuntos” ¹³.

Para Weber, ese control sólo puede provenir de un sistema de pesos y contrapesos en el que el parlamento y la opinión pública se constituyan en diques a la omnipresencia burocrática ¹⁴.

Así, la expansión cuantitativa y cualitativa de la burocracia únicamente puede ser equilibrada con un parlamento fuerte y un liderazgo político probado, sostenidos ambos en la legitimidad de las masas conferida por medio del sufragio popular. De esta manera, al parlamento le asisten dos funciones medulares: el control y contrapeso de la burocracia y la gestación de líderes políticos.

A) Burocracia parlamentaria.

Pero, como señala Weber: “El nivel del parlamento depende no sólo de si en él se discuten grandes problemas, sino de la influencia que se tenga sobre ellos; es decir, su calidad

¹³ Max Weber. **Economía y Sociedad**. *Op. Cit.* p. 1074. Desde esta perspectiva, la estructura administrativa tiene que ser controlada para evitar que burocratice la vida institucional e imponga la racionalidad formal. En el caso de los órganos eminentemente políticos llamados parlamentos, regidos fundamentalmente por la racionalidad con acuerdo a valores, la mejor manera de establecer controles sobre su propia burocracia es con la aprobación de normas y procedimientos por parte de los legisladores.

¹⁴ Nora Rabotnikof. *Op. Cit.* p. 206. El planteamiento weberiano, expresa que el parlamento representa el real contrapeso al dominio único que pueden representar las burocracias, más cuando éstas llegan a un límite en el que no se percibe su capacidad de realización tanto en el terreno económico como político. El parlamento significa la instancia en donde se revitalizan las luchas políticas y la competencia partidaria, lo cual conlleva a la recreación de ideas, fines y valores con el objeto de llegar a nuevas metas, es decir, nuevas propuestas para la conducción de la expansión cualitativa y cuantitativa de las burocracias.

depende de si lo que allí sucede tiene importancia o de si el parlamento es simplemente el sello involuntario de una burocracia dominante” ¹⁵.

Aunque Weber reconoce que la Asamblea del parlamento no es propiamente el sujeto de control sobre la burocracia, sino que lo son en particular los líderes parlamentarios, también puede reconocerse que es a partir de los debates parlamentarios, de la publicidad de sus discusiones, como el parlamento puede también ejercer una función de control, si se quiere informar, sobre la administración, desde luego mediada por la opinión pública que puedan generar.

La fortaleza de un parlamento está determinada entonces por las facultades, las disposiciones técnicas y los recursos con que cuente para asegurar la eficacia de la labor parlamentaria (el trabajo e importancia de sus comisiones, el acceso a la información oficial, el control de asuntos presupuestarios, la responsabilidad parlamentaria de los líderes, la regulación de la administración del Estado, entre otros aspectos), todo lo cual puede crear mecanismos capaces de quebrar o al menos disminuir el monopolio del saber técnico – burocrático. Y al respecto, señala Weber, “un parlamento activo es aquel que, colaborando, controla de modo ininterrumpido la administración” ¹⁶.

Desde luego que lo anterior en la actualidad, es más factible si el propio parlamento, presa también del proceso de burocratización, cuenta con una burocracia especializada que administre sus recursos y lo apoye y asesore permanentemente en el ejercicio de sus atribuciones, funciones y facultades; que esté sujeta a preceptos jurídicos y cuyas tareas cuenten con una regulación normativa, es decir, con procedimientos formales para su cumplimiento.

De lo expuesto se infiere que un parlamento en el que sólo se debate y no se decide en realidad, no opera como contrapeso de la burocracia.

¹⁵ *Ibid.* p.p. 207 – 208. En este sentido, de la mayor o menor influencia que tengan los parlamentos sobre los gobiernos, depende que éstos ejerzan el poder con menor o mayor discrecionalidad.

¹⁶ *Ibid.* p. 208. De esta manera, la fortaleza del parlamento deriva en gran medida de su capacidad permanente para controlar a los gobiernos y sus burocracias.

En México, esta última fue la circunstancia que vivió el parlamento hasta años muy recientes. La existencia de un Ejecutivo extraordinariamente fuerte con una vasta administración pública a él subordinada, un partido hegemónico que lo reconocía como su *líder natural* y con amplia mayoría en las cámaras del Congreso, impidieron la gestación y desarrollo de mecanismos de control legislativo sobre él.

La debilidad del Congreso mexicano se reflejó asimismo en otros varios aspectos, entre los que resaltan: la mayoría de las iniciativas de ley o decreto no provenían de sus integrantes, sino del Ejecutivo; las comisiones legislativas dictaminaban casi sin modificar las iniciativas presidenciales y con el apoyo de asesores provenientes del propio Ejecutivo; las comisiones eran presididas casi en su totalidad por integrantes del grupo mayoritario y en su conformación éste estaba altamente sobrerrepresentado; no existían cuerpos de asesoría profesionales, permanentes y altamente especializados, ni procedimientos precisos para el desempeño de las funciones y el ejercicio de las atribuciones legislativas; la administración interna era de carácter tradicional, poco diferenciada y ligada directamente al líder de la mayoría legislativa; la *burocracia parlamentaria* ejercía sus funciones con un alto grado de discrecionalidad, prácticamente sin control interno, normas o disposiciones formales que delimitaran su ámbito de competencia, sus responsabilidades y que guiaran sus actividades cotidianas; a la oposición o minorías se les reconocía el derecho a opinar, discutir y votar, pero sólo la mayoría era la que decidía, en consonancia con las directrices del Ejecutivo.

En ese contexto, la administración interna del Poder Legislativo mexicano en general, y de la Cámara de Diputados en particular, se caracterizó porque los principales cargos burocráticos tenían un contenido más político que administrativo, subordinados a la persona del coordinador del grupo parlamentario mayoritario, más que a la institución en su conjunto.

Tanto las funciones administrativas como muchas de las facultades y atribuciones de las cámaras del Congreso de la Unión, no estaban reguladas normativamente y carecían de reglas procedimentales que permitieran ejecutarlas y ejercerlas con calculabilidad, eficiencia, precisión y celeridad.

Muchos de esos vacíos, comenzaron a llenarse en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, primera en la que el partido en el poder no logró la mayoría absoluta. A ello contribuyó la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1999.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, muchas de las actividades legislativas continúan careciendo de procedimientos, lo que en no pocas ocasiones retrasa su ejercicio, provoca incertidumbres e impide a las áreas administrativas prestar con eficiencia y oportunidad los servicios de apoyo que al respecto tienen encomendados. Así sucede en el caso de la presentación de dictámenes, que forma parte del proceso legislativo que materializa la función que define a los órganos parlamentarios: la propiamente legislativa.

De esta forma, la ausencia aún de algunos procedimientos administrativos de tareas legislativas, provoca que varios de los rasgos distintivos de la legitimidad legal – racional con administración burocrática previstos por Weber, no alcancen a cumplirse plenamente, como los de la previsibilidad, formalización y calculabilidad; el de la maximización de la eficiencia mediante un proceder de conformidad a reglas estatuidas racionalmente; y el de un ámbito de servicios formalmente delimitado en apoyo al cumplimiento de los objetivos de la institución.

II. PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO. (estructura administrativa)

A) Diseño de las estructuras administrativas del Parlamento.

La mayoría de los parlamentos establecen sus propias estructuras y organizaciones, por lo que prácticamente no existen dos parlamentos idénticos a su interior, pero sus diversos sistemas y formas de organización, se inscriben dentro de un esquema de corte general. Por lo anterior puede observarse que el diseño de las estructuras administrativas de las asambleas parlamentarias obedece a principios comunes: “el control del funcionamiento y organización de las administraciones a cargo del nivel político (órganos de gobierno) y la dirección de las mismas por medio de altos directivos que se encarguen de la operación y ejecución de las tareas (estructuras administrativas)”¹.

La estructura organizativa de las administraciones de los parlamentos, típicamente burocrática, responde a los clásicos principios de la división funcional en unidades administrativas como elementos organizativos básicos, los cuales se caracterizan por agrupar los recursos humanos según sus especialidades funcionales. La unidad administrativa de mayor jerarquía o nivel responde a la denominación de Dirección o Servicio, que a su vez agrupa otras unidades que responden a diversas denominaciones como Departamentos, Secciones o Áreas. Estas estructuras obedecen a los principios de la administración burocrática los cuales fueron señalados en la primera parte de este trabajo.

Estas nuevas configuraciones en las organizaciones, pueden abarcar diversas denominaciones y distintos matices, pero la mayoría de las Cámaras legislativas del mundo, se componen de dos áreas administrativas básicas: las áreas parlamentarias y las áreas administrativas, las cuales de una manera muy general, presentan la siguiente estructura:

¹ Francisco Javier Blanco Herranz. “Modernización de los Parlamentos: Nuevas Herramientas de Gestión para su Organización y Funcionamiento”. En: Francesc Pua I Vall (coordinador). **El Parlamento del Siglo XXI**. p. 173.

Áreas Parlamentarias	Áreas Administrativas
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo técnico • Servicios jurídicos • Estudios • Bibliotecas • Publicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos financieros • Recursos humanos • Recursos materiales • Informática

Es a partir de esta división, que los parlamentos comienzan la configuración de sus estructuras administrativas, como lo hemos señalado anteriormente; los cambios principalmente sociales y económicos, así como culturales y tecnológicos, serán elementos claves al momento de establecer el diseño de una administración parlamentaria.

El papel de las administraciones parlamentarias, está plenamente orientado a servir de apoyo en las funciones políticas o institucionales de las Cámaras, la manera en que han evolucionado estas organizaciones, ha representado un cambio sustancial que se observa en el funcionamiento de los parlamentos actuales, la aparición de una Secretaría General u órgano similar de alta dirección administrativa, asistencia jurídica, técnica, equipamiento tecnológico, recursos documentales, bibliográfico e instalaciones modernas, son en la actualidad, componentes de apoyo indispensables para el buen funcionamiento de un parlamento.

Las administraciones parlamentarias actuales, aún siguen mostrando diversas similitudes con las funciones desarrolladas por las antiguas administraciones o burocracias de las Asambleas, es obvio que las organizaciones, procesos, métodos, sistemas y estructuras, han sufrido notables modificaciones, pero la esencia de la labor de esas antiguas formas de administración siguen presentes: el registro parlamentario, redacción del Diario de Sesiones y la conservación de archivos, son actividades históricas en cualquier parlamento, que hoy día siguen vigentes en la práctica ².

El paso del tiempo ha obligado a las administraciones legislativas a irse modificando sustancialmente, la aceleración de los cambios sociales, culturales, económicos y tecnológicos, han producido cambios en sus recursos organizativos, técnicos y humanos.

² *Ibid.* p. 159. El Congreso mexicano cuenta con una herramienta básica de trabajo que es el registro estenográfico así como la edición del Diario de los Debates, el cual representa su publicación oficial.

Un ejemplo de lo anterior lo observamos en España, su primera administración parlamentaria data del 4 de noviembre de 1810, constaba de cinco oficiales y un archivero; para 1823, 12 años después, la plantilla ascendía a diecinueve personas, su organización interna ya presentaba una separación entre Secretaría, Tesorería, Redacción del Diario de Sesiones, Biblioteca, Ujieres y Subalternos, cada uno con su propio reglamento y sin relación entre los mismos ni orgánica, ni funcional, ni jerárquica ³.

En el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, es el momento en el que los parlamentos experimentan sustanciales cambios en el seno de sus burocracias; las democracias emergentes y su nueva configuración política e institucional, provocaron la necesidad de redefinir sus funciones administrativas – parlamentarias. Tal y como Weber lo había señalado, las burocracias van unidas necesariamente a las democracias ⁴.

B). Administración de la Cámara de Diputados.

En México, la estructura burocrática del Parlamento o Congreso ha sufrido diversas transformaciones como consecuencia de los cambios sociales y económicos que ha vivido nuestra nación, sin distraer el tema que nos ocupa que es la esfera administrativa, a continuación señalaremos la evolución de esas transformaciones tomando como referencia principal los ordenamientos legales que regulan las estructuras administrativas de nuestro Congreso.

El primer referente del cuerpo administrativo lo encontramos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934, el cual estableció en su artículo 25, fracción XII, como una de las obligaciones de los Secretarios y Prosecretarios -los cuales duraban en su cargo un año-, la de “Inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y Oficinas de la Secretaría”; mientras que en su artículo 75 se facultó a la Gran Comisión para someter a la consideración y resolución de su Cámara, los nombramientos y remociones de los empleados de la misma y para dictaminar sobre las licencias que solicitasen, proponiendo a quienes debieran

³ *Ibid.* p. 160. Este ejemplo representa con claridad como la inercia propia del funcionamiento de las instituciones, lleva a las mismas, a la adopción de los principios y desarrollo de los elementos de la administración burocrática señalados por Weber.

⁴ *Ibidem.* Italia, Francia y Alemania fueron los primeros Estados en modificar el seno de sus burocracias parlamentarias, incorporándose después a esta tendencia, España, Portugal y Grecia.

cubrir las vacantes que ocurrieren ⁵. Aquí, se hace una alusión explícita a la Oficialía Mayor, pero sin especificar sus atribuciones y funciones⁶.

Como ya se ha señalado anteriormente, los constantes movimientos sociales y económicos en nuestro país, orillaron a nuestro parlamento a formular un ordenamiento que regulará su funcionamiento en general, lo que origina la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, la cual estableció en su artículo 36, inciso m), como una obligación de los Secretarios y Prosecretarios, la de -Coordinar sus labores con las que realice la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados-.

En el artículo 47, fracción III, se dispuso que la Gran Comisión tendría como una de sus funciones la de -Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero-, pero dicho ordenamiento jurídico tampoco hizo referencia alguna a las atribuciones del Oficial Mayor, las cuales se fijaron sólo en los manuales de organización internos.

La Ley Orgánica del Congreso, elaborada en el año de 1979, recogía los términos establecidos por el viejo pero vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, en donde se consideraba a la Gran Comisión como el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, es así como la naciente Ley Orgánica del Congreso, concibe a la Gran Comisión como órgano de coordinación y organización de las funciones legislativas, políticas y administrativas.

La Gran Comisión estaba integrada exclusivamente por legisladores de la mayoría de la Cámara; se conformaba por un legislador de cada estado o territorio del país; una vez electos, los integrantes de la Gran Comisión elegían un Presidente y un Secretario que serían los encargados de dirigir los trabajos de esa instancia legislativa de gobierno. Cabe mencionar que en ese momento de nuestra historia, política principalmente, la hegemonía la ejercía un partido muy superior en estructura y presencia nacional a otras

⁵ Cámara de Diputados. **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.** p.p. 349 y 363.

⁶ En dichos artículos del Reglamento, es donde encontramos en nuestro parlamento, los dos componentes señalados con anterioridad en este trabajo, por un lado un Órgano de Gobierno que es la Gran Comisión y por el otro las áreas administrativas que se plasman en la Oficialía Mayor.

organizaciones, por lo que también ejercía el control al interior y sobre la organización del parlamento mexicano, incluida por lógica su administración.

Por lo que toca a este periodo en la historia de nuestro Congreso, con la presencia de la Gran Comisión, las únicas instancias administrativas que formalmente figuraban eran el Oficial Mayor y el Tesorero, designados a propuesta de la Gran Comisión.

La estructura administrativa de la Ley Orgánica de 1979, no se vio reformulada en la Ley de 1994, en la que la Gran Comisión como órgano de gobierno fue sustituida por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), quedando aquella sólo como una forma de organización interna del partido con mayoría absoluta.

El artículo 45 de dicho ordenamiento estableció que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integraría por los diputados coordinadores de las diversas fracciones legislativas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara y fungiría como órgano de gobierno para optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la propia Cámara. En la fracción IV se estableció su facultad para proponer a la Asamblea la designación del Oficial Mayor y del Tesorero, sin que se mencionaran las atribuciones de los funcionarios mencionados.

En el artículo 29, inciso m), se estableció como una obligación de los Secretarios y Prosecretarios, la de coordinar sus labores con las que realizara la Oficialía Mayor.

Naturalmente que, aunque la Oficialía Mayor no tuvo mayores referencias normativas que las citadas, internamente sufrió modificaciones sustanciales, tanto en sus estructuras administrativas como en sus atribuciones.

Así, el Oficial Mayor era el responsable de las actividades adjetivas de la Cámara de Diputados. Por ello, tenía a su cargo la administración de los recursos humanos, los recursos materiales, los servicios parlamentarios, los servicios médicos, los servicios de registro y publicación de todos los documentos y debates legislativos, los servicios de seguridad y resguardo, los servicios de apoyo logístico y de eventos especiales, entre otros.

Tenía que administrar al personal de la Cámara de Diputados, que iba desde secretarías, auxiliares administrativos, chóferes, encargados del aseo, hasta asesores expertos en derecho, economía, política, arquitectura, medicina, agronomía, sociología, etc. Tenía la representación de la institución frente al sindicato y ante los empleados supernumerarios, de base y de honorarios.

Estaba obligado a atender las necesidades materiales de los legisladores y de los empleados, por lo que debía proporcionar de manera oportuna papelería, computadoras, oficinas, credenciales, alimentos y todo aquello que se requiriera para el trabajo legislativo, tanto del Pleno como de las comisiones y comités.

Debe enfatizarse el hecho de que el Oficial Mayor era también el responsable de la seguridad y salvaguarda de la integridad física y pertenencias de los 500 diputados y de las y los trabajadores de esta parte del Poder Legislativo.

Además de esas labores básicamente administrativas, tenía otras de carácter eminentemente legislativo. Así, por ejemplo, era el responsable técnico del proceso legislativo y avalaba, con su firma, todos los documentos que se enviaban a la colegisladora (la Cámara de Senadores), a la Secretaría de Gobernación, a los congresos locales o a los gobernadores, de manera que debía estar pendiente de las iniciativas, dictámenes, discusiones, proposiciones, aprobaciones y minutas que generaba el Pleno de la Cámara de Diputados, así como de su publicación en el Diario de los Debates y, cuando la Cámara era revisora, de las reformas o modificaciones legales que debían publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Estaba facultado asimismo para rubricar los convenios y actos jurídicos que se realizaban con entidades públicas y privadas, velando siempre por la protección e intereses de la institución.

Paradójicamente, a pesar de la importancia que significaba la Oficialía Mayor, las referencias de su existencia en el marco normativo que regulaba al Poder Legislativo, ya incluida la reforma de 1994 que atendió principalmente a regulaciones de tipo político, continuaron siendo mínimas y, en el caso de sus atribuciones, fueron nulas, en todo caso, se remitían al manual de organización de las unidades administrativas de la Cámara de Diputados, ya que administrativamente, la Ley Orgánica de 1994, como ya se mencionó,

en su artículo 45, fracción IV, se establecía únicamente, en materia de administración interna, que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política estaba facultada para proponer ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la designación de su Oficial Mayor y de su Tesorero.

Es hasta el año de 1999, con la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se plantea una serie de reformas profundas de tipo administrativo, originadas principalmente por los cambios políticos que vivía el país. La nueva configuración política de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, en la que el otrora partido hegemónico perdió la mayoría absoluta, fue el factor detonante para llevar a cabo profundas modificaciones en su regulación jurídica y en su estructura administrativa.

Es importante reiterar que como resultado de las elecciones federales de 1997, la nueva composición de la Cámara de Diputados sufrió un cambio que nunca antes en su historia había vivido: el Partido Revolucionario Institucional perdía la mayoría absoluta obteniendo 239 curules de un total de 500, lo que significó que las agrupaciones políticas de oposición al gobierno federal, pudieran contar con la mayoría suficiente para realizar cualquier reforma o modificación a la regulación jurídica del Congreso Mexicano ⁷. Lo anterior, empezó a dibujar una efectiva división de poderes, caracterizada por la búsqueda de consensos entre las bancadas parlamentarias, ya que los resultados de las elecciones federales de los años 2000 y 2003 concluirían en la misma tendencia, la configuración en ambas elecciones, de un Congreso plural que incluye a prácticamente todas las agrupaciones políticas⁸.

Consecuencia de lo anterior, es la Ley Orgánica de 1999, la que plasmó cambios sustanciales de tipo político y también administrativo, dando paso a la estructura actual, la cual a continuación se abordará de una manera general.

⁷ **Diario de los Debates de la Cámara de Diputados**. 01 de septiembre de 1997.

⁸ José Adolfo Jiménez Aldana. "La composición del Congreso de la Unión como resultado de la elección 2003". En: Manuel Larrosa Haro y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores). **Elecciones y Partidos Políticos en México**. p.p. 39 – 44.

La nueva Ley Orgánica significó la desaparición del único órgano de gobierno que existía que era la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la nueva composición política exigió un rediseño en la composición de los órganos que gobernarían la Cámara de Diputados, lo que dio origen a una separación de funciones, se crearon tres instancias de Gobierno, la Mesa Directiva electa por la propia Asamblea, la Junta de Coordinación Política que la integran los coordinadores de los grupos parlamentarios, y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que es compuesta por los coordinadores de los grupos parlamentarios y el Presidente de la Mesa Directiva⁹.

Administrativamente, surgen modificaciones sustanciales que dan origen a la creación de la Secretaría General, que en el artículo 48 de la Ley respectiva la define como -el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados-, asimismo señala que la prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Es en este precepto en que se encuentra definida la estructura administrativa de la Cámara de Diputados, misma que se representa de la siguiente manera:

SECRETARIA GENERAL	
Ámbito de coordinación y supervisión de los servicios	
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS	SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Legislativo • Apoyo Parlamentario • Crónica y Gaceta Parlamentaria • Documentación, Información y Análisis • Centros de Estudios 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzas • Programación, Presupuesto y Contabilidad • Recursos Humanos • Recursos Materiales y Servicios • Tecnologías de Información • Servicios a Diputados.

Tabla elaborada de conformidad con lo establecido en el *Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la Reingeniería de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados*, publicado en la página de Internet de la Gaceta Parlamentaria el martes 20 de diciembre de 2005. www.gaceta.diputados.gob.mx.

De igual manera que con los órganos de gobierno, las atribuciones y funciones de cada una de estas instancias administrativas se encuentran señaladas en la misma Ley

⁹ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p.p. 240 a la 248, y 251 a 256. En los artículos 17 al 25 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de la Mesa Directiva, del artículo 31 al 36 lo correspondiente a la Junta de Coordinación Política y los artículos 37 y 38 lo referente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Orgánica, con lo que el funcionamiento administrativo del Congreso adquirió un nuevo orden en la custodia y aplicación de sus recursos financieros, materiales y humanos¹⁰.

Como podemos observar, la estructura está plenamente definida y trazada de una manera en que se delimitan con mayor precisión las funciones administrativas.

C). Administración de la Cámara de Senadores.

En nuestro Congreso, la Cámara de Senadores, a diferencia de la Cámara de Diputados, cuenta con sólo dos órganos de gobierno, la Mesa Directiva, electa por la Asamblea, y la Junta de Coordinación Política, la cual se compone de los coordinadores de los grupos parlamentarios, además de dos senadores integrantes del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura¹¹.

En lo que se refiere a su administración, el Senado también se organiza de diferente manera. El artículo 106 de la Ley Orgánica establece que para el desahogo de las tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias administrativas: una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos de la que dependerá la Tesorería, y las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva¹². La estructura se representaría de la siguiente manera:

¹⁰ *Ibid.* p.p. 265, 267 y 269. En los artículos 47 al 52 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de las principales instancias administrativas con las que cuenta actualmente la Cámara de Diputados.

¹¹ *Ibid.* p.p. 279, 289 y 290. Por lo que corresponde al Senado de la República, en los artículos 62 al 70 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de la Mesa Directiva, y del 80 al 84 las de la Junta de Coordinación Política.

¹² *Ibid.* p.p. 301 a 305. En los artículos 106 al 113 de la Ley Orgánica vigente, se definen las funciones y atribuciones de las principales instancias administrativas con las que cuenta actualmente la Cámara de Senadores.

SECRETARÍA GENERAL DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS	SECRETARÍA GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • Cuerpo Técnico Profesional • Proceso Legislativo • Apoyo Parlamentario • Consultoría Jurídica • Archivo Histórico y Memoria Legislativa • Biblioteca 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación Técnica • Recursos Humanos • Recursos Materiales y Servicios Generales • Asuntos Jurídicos Administrativos • Informática y Telecomunicaciones • Unidades de: Resguardo, Eventos, Médico y atención a Senadores <p>Tesorería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programación, Presupuesto y Finanzas • Contabilidad • Pago a Senadores

Tabla elaborada de conformidad con lo establecido en el *Manual de organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores*. Diciembre, 2005. Publicado en la página de Internet www.senado.gob.mx.

Con lo anterior observamos que si bien las estructuras de organización administrativas de las dos instancias que componen nuestro Congreso no son idénticas, se organizan de una forma muy similar y ambas obedecen a una misma normatividad y sus relaciones y funciones van sincronizadas de manera que se plasma un sistema bicamaral sustentado en los principios básicos de la administración burocrática, sin dejar de contemplar las necesidades de las instituciones modernas, estableciendo a su vez, un estrecho vínculo con la administración pública federal.

A continuación haremos énfasis exclusivo a la organización que presenta la Cámara de Diputados relativa a los servicios parlamentarios, se analizará el proceso administrativo que opera en las etapas del proceso legislativo, describiendo la problemática que regularmente se presenta, en especial en la etapa de dictamen, y se propone una alternativa de solución a los inconvenientes que se observan.

III. EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SU OPERACIÓN ADMINISTRATIVA.

El presente capítulo representa la parte sustancial de este trabajo y pretende mostrar algunos de los contratiempos que se presentan en el proceso legislativo al interior de la Cámara de Diputados cuando se carece de un soporte administrativo adecuado, ya sea por un mal diseño en su planeación, por su deficiente aplicación o por la simple falta de normatividad que no regula administrativamente ciertas etapas o componentes del mismo. Se aborda la problemática que las áreas administrativas enfrentan cuando en el proceso legislativo surge un contratiempo, muy en particular, en la etapa de dictaminación por parte de las comisiones legislativas, ya que es este momento donde más dificultades de tipo administrativo se presentan en la actualidad en la Cámara de Diputados, afectando al proceso de una manera totalmente innecesaria. A su vez, se presenta una propuesta de Acuerdo regulatorio que podría subsanar la falta de normatividad descrita, mencionando la forma en que puede ser implementado.

A). El proceso legislativo en el Congreso Mexicano.

El proceso legislativo supone la participación de las dos Cámaras que componen nuestro Congreso, dicho proceso significa la parte sustancial y principal cometido del Poder Legislativo Federal, a continuación definimos que es el proceso y cuales son sus etapas.

El proceso legislativo es el conjunto articulado de fases o etapas que siguen los órganos legislativos para crear nuevas leyes, o para reformar, adicionar o abrogar las existentes. Dicho proceso consta de diversas etapas, todas y cada una de ellas necesariamente ligadas a un trámite o procedimiento administrativo particular, pocas veces formalizado normativamente. Dichas etapas son las siguientes:

- **Iniciativa**
- **Dictamen**
- **Discusión y votación**
- **Aprobación y remisión a la Cámara revisora**
- **Observaciones del Ejecutivo, en su caso**
- **Inicio de la vigencia**

En el anexo integrado a este trabajo, se incluye una descripción breve, pero con mucha claridad de cada una de las etapas del proceso legislativo, el cual está establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B). Operación administrativa del proceso legislativo.

Las etapas del proceso legislativo, se ligan y apoyan en la realidad con procedimientos o tramitología de tipo administrativo o burocrático, no exentas de momentos o circunstancias imprevistas que tornan accidentado el proceso. Cabe mencionar que en la gran parte de las etapas, se carece de normatividad precisa que regule su procesamiento administrativo. En la actualidad el único instrumento que sirve de apoyo para hacer más ágil y preciso el proceso de trámites, es el *Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema Electrónico de Votación*, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 7 de octubre de 2003. En dicho Acuerdo se intenta cubrir la laguna normativa que no permitía dirigir adecuadamente el procesamiento legislativo. Las disposiciones que en él se señalan, establecen ciertos requisitos y procedimientos administrativos que deben cubrir los documentos, en lo referente a la manera y forma de registrarse para abordarse en una sesión de la Asamblea y las reglas de las discusiones y votación de los dictámenes.

En los siguientes cuadros, se relacionan las diferentes etapas del proceso legislativo con los trámites o procedimientos administrativos correspondientes, muchos de los cuales, como ya se señaló, no se encuentran regulados normativamente. A partir de ellos, se podrá observar con más claridad aquellos contratiempos que queremos abordar para después plantear una alternativa que pudiera evitarlos.

Etapa: INICIATIVA *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>Todas las iniciativas que los legisladores solicitan presentar ante el Pleno, deben ser inscritas en el Orden del Día por su coordinador general, o en su caso, remitirlas directamente ante la Junta de Coordinación Política.</p> <p>Todo el proceso administrativo es realizado por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, y es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El legislador debe entregar el documento original, firmado y en versión electrónica. • Se registra la iniciativa en el Orden del Día de la sesión que corresponda, determinando el lugar que ocupe previa indicación de los grupos parlamentarios. • Se remite el original a la Dirección General de Proceso Legislativo que es el área encargada de organizar y recapitular toda la documentación (cartera) que se abordará en la sesión plenaria. • Se revisa que los documentos cumplan con los requisitos mínimos de presentación y en razón de su contenido, se elabora una propuesta de turno para que la Mesa Directiva la remita en su momento a la comisión competente. • Se reproduce un ejemplar del documento a efecto de instruir su publicación en la Gaceta Parlamentaria, así como su debida incorporación en la página de Internet. • Una vez que el legislador presenta su iniciativa ante el Pleno y es turnada a Comisiones, se realizan los oficios para remitir el documento a la comisión que corresponda para su dictamen, dichos oficios son signados por los integrantes de la propia Mesa Directiva.
Normatividad actual	Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • En lo que se refiere a los pasos efectuados después de que la iniciativa fue registrada, no existe normatividad alguna. • El no entregar un documento original detiene todo su proceso. • El que el documento no exprese con claridad que es lo que pretende reformar, modificar o regular, puede retardar su dictamen al interior de la comisión.

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Etapa: DICTAMEN *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>Una vez elaborado el dictamen, su tramitología de tipo administrativo es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe remitirse en original a la Presidencia de la Mesa Directiva para que sea agendado en el orden del día. • La Mesa Directiva remitirá a la Secretaría de Servicios Parlamentarios el dictamen para revisión. • La Secretaría de Servicios Parlamentarios con el auxilio de la Dirección General de Proceso Legislativo, hará la revisión del dictamen y si no encontrase observaciones, procederá su proceso de discusión y votación por parte del Pleno.
Normatividad actual	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo "De las Comisiones", Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. • Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación.
Observaciones	<p>Este apartado representa una parte fundamental del proceso legislativo y por consecuencia una de las más accidentadas. La etapa del dictamen significa el estudio formal y profundo de aquello que se pretende regular, normar, modificar o reformar, aquí se conjugan diferentes factores que deben de considerarse a la hora de elaborar un documento bien estructurado, cuando alguno de estos factores no es bien aplicado, se traduce en diversos imprevistos que inciden en el proceso legislativo, entre estos observamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que no cuenta con la mayoría de las firmas de los integrantes de la Comisión. • Que no se verifica el turno del asunto dictaminado, si es turnado a más de una comisión, el dictamen no procede si no es elaborado sin el consentimiento de alguna de ellas. • La parte denominada decreto está mal elaborada, sin precisar que es lo que se quiere modificar. • En muchas ocasiones, la reforma efectuada implica otras modificaciones que no se previeron en el dictamen o contradice otra vigente. • La presentación de una fe de erratas. • Precisiones de técnica deficientes: no se señala el asunto origen del dictamen, intrínsecos mal elaborado, falta de artículos transitorios, principalmente. • Cuando el dictamen es a una minuta remitida por la colegisladora, en el sentido de la práctica legislativa, ésta debe ser aprobada en sus términos, muchas veces las comisiones efectúan cambios o ajustes de estilo al momento de dictaminar la minuta, lo que puede modificar el sentido de interpretación de las normas, originando un problema al momento de dar curso a la siguiente etapa del proceso. • En los dictámenes que por su materia son complicados (ejemplo, aquellos que versan en materia económica, tributaria o financiera), suelen representar diversas posturas por parte de las bancadas parlamentarias, en ocasiones totalmente opuestas, lo cual, dificulta la presentación del dictamen. Vale la pena señalar que en este supuesto más que un problema administrativo, representa la postura política de los grupos parlamentarios, lo cual con frecuencia se traduce en situaciones diversas que van desde la impugnación de la elaboración del dictamen, inconformidad por haberse recibido, discrepancia en la opinión al momento del análisis, cuestionamientos sobre su publicación, etc.

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Etapa: DISCUSIÓN Y VOTACIÓN *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>La discusión de un dictamen, corresponde única y exclusivamente a los integrantes de la Asamblea, esta etapa es donde es casi nula la intervención de algún proceso administrativo, pero se observa lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se auxilia con asistencia técnico-normativa al Presidente de la Mesa Directiva en la conducción de la discusión. De igual manera se asiste a los Secretarios. • A los integrantes de la Asamblea se les proporciona a través de la Gaceta Parlamentaria, el texto íntegro del dictamen a discusión y se les auxilia en cuestiones de logística (micrófonos, enlace con asesores) <p>En el caso de las votaciones, como estas son nominales, se opera el Sistema Electrónico de Votación y Audio Automatizado, que es el instrumento que recoge la votación de cada integrante de la Asamblea y realiza el cómputo de la votación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A través de técnicos que se ubican al interior del Recinto se auxilia a los legisladores para que puedan operar correctamente el panel de control ubicado en su curul. • Se emite un reporte que genera la consola central del Sistema, el cual registra el nombre del legislador, el sentido de su voto y el cómputo final de la votación, mismo que es distribuido entre los grupos parlamentarios y se difunde en Internet para los efectos de las normas de transparencia y acceso a la información pública.
Normatividad actual	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulos “De las Discusiones” y “De las votaciones”, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. • Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • El uso del Sistema Electrónico de Votación, resulta un instrumento idóneo en el auxilio de las votaciones, reduce una votación que si se efectuara de viva voz sería de una hora y media de duración, a diez minutos, pudiendo emitir estas consecutivas prácticamente sin límite.

Etapa: APROBACIÓN Y REMISIÓN A LA CÁMARA REVISORA *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	<p>Dentro de esta etapa, la participación administrativa se presenta en la elaboración y remisión del dictamen aprobado –convertido ya en Minuta- a la Cámara revisora.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una vez aprobado un dictamen, se integra la Minuta aprobada junto con todo el expediente correspondiente, en esta etapa se hace una revisión muy precisa a manera que el texto remitido sea exacto al aprobado, y si se modificó durante la discusión, se incorporan con todo detalle las precisiones correspondientes. <p>Una vez en la legisladora, surtirá el mismo efecto de discusión, votación y aprobación que se siguió en la Cámara de origen, el papel de ésta en este momento del proceso, es el de dar seguimiento al mismo para advertir si la Minuta será devuelta para efectos de lo dispuesto en el artículo 72 constitucional o si es remitida al Ejecutivo Federal.</p>
Normatividad actual	Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • La precisión en la redacción de los dictámenes aprobados es de vital importancia para el proceso legislativo en general, esta etapa prácticamente no da pauta al error, porque de presentarse, además de poner en duda la eficacia del aparato administrativo, pueden presentarse otros factores como una imagen pública de una institución deficiente.

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Etapa: OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	En esta etapa, la participación del Congreso es en sí, prácticamente nula, el proyecto está a consideración del Ejecutivo Federal, quien de tener observaciones al mismo deberá remitirlo a la Cámara origen, donde deberá realizarse nuevamente la discusión y votación de las observaciones, en caso contrario deberá publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.
Normatividad actual	Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Los proyectos observados o vetados en comparación con los aprobados, en los últimos años han sido realmente muy pocos.¹

Etapa: INICIO DE LA VIGENCIA *	
Trámite o proceso administrativo aplicable	Igual que en la etapa anterior, el Congreso simplemente deberá realizar el seguimiento correspondiente.
Normatividad actual	Código Civil Federal
Observaciones	<ul style="list-style-type: none"> • La participación administrativa se presenta en el registro y seguimiento que realizan las áreas del Congreso, dedicadas a la alimentación de bases de datos, lo anterior con la finalidad de tener registro del proceso legislativo de la reforma efectuada.

* Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

El diagnóstico anterior, tiene la intención de presentar de una manera clara y lo más sencilla posible, la forma en que opera y auxilia el apoyo administrativo al momento que el Congreso de la Unión realiza su función legislativa. Esta presentación plasma la práctica parlamentaria real hoy en día en nuestro Congreso, lo cual es casi una tarea cotidiana, ya que a partir de la reforma al artículo 65 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del lunes 2 de agosto de 2004, el Congreso de la Unión celebra sesiones

¹ Sin embargo, a diferencia del pasado y en virtud de la existencia de un gobierno claramente dividido a partir del año 2000, esto es, a partir de que el Presidente de la República no cuenta con mayoría en ninguna de las Cámaras que integran nuestro H. Congreso de la Unión, ha hecho uso con mayor frecuencia de su facultad constitucional para realizar observaciones o vetar resoluciones del Poder Legislativo. Durante el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada, entre 2000 y 2005, se han observado los siguientes proyectos iniciados en la Cámara de Diputados: Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y reforma los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 46 de Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Desarrollo Rural Sustentable; Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales; Decreto que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud; Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005; Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos en materia del régimen fiscal de PEMEX.

ordinarias 6 ½ meses al año, y su Comisión Permanente opera en tiempo de recesos, sin contar periodos de sesiones extraordinarios.

C). El caso del trámite administrativo de los dictámenes.

Atendiendo a las tablas-diagnóstico anteriores, encontramos que el mayor número de observaciones se presentan en la etapa de dictaminación, siendo ésta clave del proceso legislativo, ya que es aquí donde realmente se aborda de fondo la problemática que se pretende resolver con la emisión de un dictamen. Es en el seno de las comisiones en donde se formulan las propuestas reales de solución, es donde operan los asesores y especialistas para encontrar la mejor solución, pueden realizarse diversos eventos –foros, consultas, simposiums, visitas, viajes, entrevistas, etc.- para procurar la mejor decisión al momento de dictaminar. ¿Pero qué son y quiénes integran las comisiones? ¿Cuál es su función?

Las Comisiones legislativas. Las comisiones son grupos u órganos de trabajo conformados por un determinado número de integrantes de la Asamblea, generalmente se consideran los factores de representación proporcional y pluralidad política al momento de constituirse, de tal manera que todas las fracciones partidistas que integran la Cámara de Diputados puedan expresarse al interior de las mismas.

Su principal función radica en el estudio y redacción de leyes, a partir de su tipo, ya sean ordinarias, especiales, de investigación o bicamarales, realizan el trabajo técnico legislativo en las materias, temas y asuntos que son competencia de cada una². Todas las Comisiones sin excepción, deben designar una Mesa Directiva integrada por un Presidente y varios secretarios elegidos regularmente a partir de los mismos criterios de representatividad proporcional y pluralidad con los que se configuró la Comisión.

² Las comisiones realizan las tareas de dictamen legislativo, el trabajo técnico para el despacho de los diversos negocios que le son turnados por la Mesa Directiva, las funciones propias de la institución representativa y aquellas de control evaluatorio que les confiere la ley. La competencia de cada comisión en lo particular, se corresponde con las respectivas áreas de la administración pública federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso. Para observar con mayor detalle la integración, clasificación, atribuciones y facultades de las comisiones del Congreso, ver Ley Orgánica del Congreso artículos 39 al 45 que corresponden a la Cámara de Diputados y los artículos 85 a 105 las correspondientes al Senado de la República.

Administrativamente, la Cámara de Diputados otorga a las Comisiones, las condiciones mínimas indispensables para su desempeño, es decir, se les proporciona instalaciones propias, personal administrativo –secretarial y profesional-, recursos económicos y todo el apoyo institucional que se le puede brindar para la eficiente realización de sus labores.

Una vez que las Comisiones han comenzado a efectuar sus tareas de dictamen, se presenta lo siguiente:

Es al momento de elaborar el dictamen, en que las comisiones caen en diversas imprecisiones que posteriormente, provocan que el proceso legislativo se vea afectado, pero estas imprecisiones ¿cuáles son? ¿de qué son consecuencia?

Un dictamen mal elaborado implica diversas consecuencias, entre las principales que se presentan actualmente son:

- Que la Mesa Directiva tenga que devolverlo a la comisión.
- Que su aprobación no se de en el tiempo y forma previstos.
- Si es dictamen a Minuta, que sea devuelta a la Colegisladora innecesariamente.
- Que implique modificar otros ordenamientos que no era necesario abordar.
- Que lo observe el Ejecutivo Federal.

Como vemos, todas son de no menor consideración ya que por sí mismas significan un trabajo mal elaborado el cual, en gran medida, refleja entre otras cosas: una deficiencia al interior de la comisión, imagen que puede llegar a las relaciones de las bancadas parlamentarias que la componen; se cuestiona la efectividad de los órganos técnicos de la comisión al igual que los de la institución; mala imagen al exterior –tanto en medios de comunicación como en la opinión de la sociedad-; gasto doble en recursos, horas de trabajo extra; por mencionar algunas.

En el caso de la Cámara de Diputados, existe el área de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, que es un cuerpo administrativo de apoyo a la labor legislativa, dentro de sus funciones está la de prestar asistencia técnico-jurídica a las comisiones, cuenta con una estructura bien definida y personal capacitado, pero en la práctica real, son pocas las

comisiones que utilizan esta estructura o el servicio que existe para su apoyo, por lo que valdría la pena procurar una liga entre ambas partes.

La totalidad de los dictámenes que emiten las comisiones, sólo son conocidos por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, una vez que están ya elaborados y supuestamente listos para agendarse en el Orden del Día para conocimiento de la Asamblea, por lo que puede decirse que es hasta esta etapa procesal en que se realiza una revisión más formal del documento y, ciertamente, también es en esta etapa donde se detectan las imprecisiones que contienen los dictámenes.

El análisis que los servicios parlamentarios realizan al dictamen, se centra de manera exclusiva en cuestiones de formulación y presentación; el fondo, efectos, alcances o consecuencias de su contenido es cosa que no es parte del análisis. Los requisitos de formalidad y la aplicación de una técnica adecuada para su presentación, son los aspectos que se revisan.

D). Causas que originan un dictamen con imprecisiones.

Cabe mencionar que al interior del Congreso se carece de una normatividad que regule la manera en que deben ser presentados los dictámenes, lo cual para nosotros es la causa principal que origina la gran diversidad de imprevistos hallados en los documentos. Ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica del Congreso, ni en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, ni en algún Acuerdo Parlamentario, existen disposiciones en la materia; podríamos decir que solamente existen textos y guías académicas que orientan sobre el tema, pero muchas veces los encargados de elaborar los dictámenes al interior de las comisiones los desconocen.

Otro posible motivo es la también inexistente regulación para dotar a las comisiones de asesores o técnicos especializados, pero este aspecto presenta dificultades que van más allá de lo administrativo. Es pertinente señalar que los secretarios técnicos y asesores que laboran al interior de las comisiones, son designados directamente por las comisiones, es decir, al libre criterio del legislador y sin que opere un sistema de reclutamiento y selección burocrático, eso explica en parte la gran diversidad de estilos y variantes en la elaboración de los dictámenes.

Un agente más, puede derivarse de la composición de la comisión, pues la pluralidad de las fuerzas políticas que componen el Congreso, es llevada al interior de las comisiones, y ahí el llamado consenso político muchas veces no se alcanza y cada grupo parlamentario lleva consigo su posición y proyecto, lo cual en varias ocasiones se traduce en un documento poco congruente y con matices muy diferentes y hasta contradictorios.

E). Imprecisiones frecuentes.

Como hemos señalado a lo largo de este trabajo, las imprecisiones que se presentan en los dictámenes, son en gran medida derivadas por la falta de una normatividad que oriente de manera genérica a las comisiones al momento de elaborar una resolución. Sus consecuencias son significativas no sólo para el proceso legislativo en sí, también para las áreas administrativas. El siguiente cuadro señala de manera singular, las más comunes y la forma en que afectan en ambos casos:

IMPRECISION	CONSECUENCIA ADMINISTRATIVA	CONSECUENCIA LEGISLATIVA
No cuenta con la mayoría de firmas requeridas –la mitad más uno de sus integrantes-.	-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para que complete este requisito de presentación. -Impide su publicación en la Gaceta Parlamentaria	-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación. -Genera sensación de una operación administrativa deficiente.
No se verifica el turno del asunto dictaminado, si es turnado a más de una comisión, el dictamen no procede si no es elaborado sin el consentimiento de alguna de ellas.	-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para que lo aborde con la co-dictaminadora. -Debido a que debe elaborarse nuevamente, se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros.	-La comisión tendrá que realizar nuevamente el trabajo para el despacho del mismo asunto. -Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación.
La parte denominada decreto está mal elaborada, sin precisar que es lo que se quiere modificar.	-Detiene el proceso del dictamen para efectos de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación. -Genera sensación de una operación administrativa deficiente.
La reforma efectuada implica otras modificaciones, que no se previeron en el dictamen o contradice otra vigente.	-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para realice nuevamente la revisión y modificaciones pertinentes. -Se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros. -Detiene el proceso del dictamen para efectos de su inclusión en el Orden del Día.	-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación. -Genera sensación de una operación administrativa deficiente.

La presentación de fe de erratas.	-Para efectos de publicación en la Gaceta Parlamentaria, representa una nueva publicación lo cual significa el empleo de más recursos humanos, materiales y financieros.	-Puede generar confusión a la Asamblea ya que el dictamen previamente publicado, sufrirá modificaciones con la errata.
Técnica legislativa deficiente: no se precisa el origen del dictamen, intrínsecos mal elaborado, falta de artículos transitorios, principalmente.	-Obliga a devolver el dictamen a la comisión para realice nuevamente la revisión y modificaciones pertinentes. -Se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros.	-Retrasa su presentación ante el Pleno para su discusión y votación. -Genera sensación de una operación administrativa deficiente.
Cuando el dictamen es a una minuta remitida por la colegisladora, muchas veces las comisiones efectúan cambios o ajustes de estilo al dictamen, lo que puede modificar el sentido de interpretación de las normas, originando un problema al momento de dar curso a la siguiente etapa del proceso.	-El apoyo administrativo debe efectuar los ajustes pertinentes bajo la supervisión de la comisión y de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. -Se emplea doblemente el uso de recursos humanos, materiales y financieros.	-Una minuta remitida con imprecisiones a la Colegisladora representa la posibilidad de que ésta la devuelva evidenciando las fallas. -Una minuta remitida al Ejecutivo Federal con imprecisiones representa la posibilidad de que sea observada. -En ambos casos retrasa su proceso legislativo. -Genera sensación de una operación administrativa deficiente. -Una imprecisión de este tipo proyectada al exterior, influye en la opinión de la sociedad y los medios de comunicación.

Para efectos de este trabajo se elaboró este cuadro con la finalidad de mostrar las actividades que realiza el aparato administrativo en el transcurso del proceso legislativo.

Como podemos observar, la mayoría de estas imprecisiones trae consigo consecuencias que son siempre perjudiciales a la imagen no sólo de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión en general; en consecuencia, se cuestiona a las agrupaciones políticas que le dan vida y lógicamente también a la burocracia que opera al servicio de los representantes populares y por ende de la Nación.

A continuación, se presenta una propuesta que se enfoca principalmente a reducir las imprecisiones descritas en este conjunto de apartados, intenta ser una alternativa acorde y ubicada en el contexto de esta problemática que atañe a la Cámara de Diputados. Dicha propuesta constituye una solución palpable y ejecutable en la práctica real, con costos prácticamente nulos si hablamos de recursos económicos, y por la manera tan común que significaría su implementación, representa una opción viable y eficaz, que valdría la pena considerar.

F). Una propuesta para reducir impresiones en los dictámenes.

Como resultado de la experiencia adquirida a través de la participación directa en la problemática descrita en la presente tesina, es que se deriva la elaboración de este estudio y la presentación de una alternativa como una solución eficaz a dicha problemática, misma que de considerarse en la actividad real, podría afirmarse, sin temor a equivocarse, que las incidencias presentadas se reducirían en un gran porcentaje.

Desde luego que no se pretende descubrir la fórmula mágica que elimine de tajo la problemática analizada, pues en términos reales eso es poco menos que imposible, pero sí de coadyuvar a que el proceso legislativo, debidamente regulado y previsto administrativamente, adquiera mayor celeridad. Por eso, se sugieren ciertas adecuaciones a la normatividad existente, que de llevarse a la práctica, se traducirían en beneficios, no sólo para el proceso legislativo en general, sino también para el buen funcionamiento de las áreas administrativas, el fortalecimiento de las diferentes fracciones parlamentarias, de las comisiones y de la Cámara de Diputados como institución.

Del diagnóstico presentado en este apartado, se desprende que la mayor parte de las imprecisiones administrativas provocadas en la etapa de dictamen, se presentan en la formulación de los dictámenes, es decir, al interior de las comisiones. Si atendemos a la normatividad reglamentaria, encontraremos que un dictamen debe cumplir con los siguientes requisitos³:

- Debe contener una parte expositiva, donde funde, justifique y fundamente los preceptos que se someterán a consideración y votación por el Pleno.
- Debe concluir con la formulación de propuestas, reglas o normas claras que puedan ser votadas.
- Debe presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la comisión.

Estos requisitos generales son prácticamente obligatorios para cualquier resolución, pero lamentablemente en muchas ocasiones las comisiones no acuden a las áreas

³ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 365. Véase Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, artículos 87 y 88.

administrativas correspondientes para recibir orientación con el fin de estar en condiciones de cumplir con tales previsiones. De aquí que las imprecisiones que se presentan en esta tesina, podrían subsanarse de la siguiente manera:

En primer lugar, podríamos decir que la manera más simple de reducir el cúmulo de imprecisiones presentadas, puede darse con el hecho de que las comisiones recurrieran a las áreas de apoyo parlamentarias, como lo son la Dirección de Apoyo a Comisiones, la Dirección General de Proceso Legislativo o, en su caso, la propia Secretaría de Servicios Parlamentarios⁴, para que les auxilien al momento de elaborar y transcribir sus resoluciones. En este sentido, una propuesta simple es la de que las comisiones se apoyen en las áreas administrativas especializadas que están a su servicio, antes de generar sus documentos.

Recordando algo del primer capítulo de este trabajo, la Cámara de Diputados, como institución del Estado mexicano, cuenta con un aparato administrativo de apoyo para el adecuado cumplimiento de sus cometidos, y que en esencia, como señalaba Weber, está compuesto por una burocracia especializada, con personal calificado para atender las necesidades técnicas de la institución y de sus componentes, uno de los cuales son las comisiones. ¿Por qué señalamos al personal calificado y competente?, porque recordemos que en la exposición de la problemática abordada, se señalaba que, al lado de la burocracia administrativa, al interior de prácticamente todas las comisiones de la Cámara de Diputados, el Secretario Técnico y el cuerpo de asesores particulares, son designados por el Presidente y los secretarios de la comisión en atención a vínculos personales más que institucionales y, la mayor de las veces sin ningún procedimiento especial de selección. Lo anterior, tiene como consecuencia que no siempre se elija a las personas con la formación adecuada para elaborar los dictámenes.

El hecho de recurrir al personal institucional especializado, si bien no implica obtener la garantía plena de que el dictamen no regresará a la comisión para correcciones, si

⁴ Áreas encargadas de prestar los servicios de apoyo al servicio de los grupos parlamentarios y comisiones, véase la parte correspondiente al objetivo y funciones de cada área en particular en **Manual de Organización General de la Cámara de Diputados**, expedido en cumplimiento a los lineamientos para la organización de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, establecidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura. Marzo 2001.

ayudaría a reducir más el margen de error en su formulación, permitiendo entonces dar mayor fluidez y agilidad a su procesamiento legislativo y administrativo. Al menos las cuestiones de formulación en términos técnicos serían atendidas por un especialista en la materia.

Pero, ¿qué ventajas se obtendrían si los dictámenes fueran verificados por técnicos especialistas de la institución antes de su remisión a la Mesa Directiva?:

- En primer lugar, se cumplirían con los tres requisitos básicos señalados por la normatividad actual (parte expositiva, propuestas claras que puedan votarse y firmas de la mayoría de integrantes de la comisión)
- La parte técnica del dictamen no sería causa de retraso en su proceso legislativo.
- Se incorporaría sin mayor obstáculo al Orden del Día para que la Asamblea pueda discutirlo y votarlo.
- Las áreas administrativas podrían dar un manejo más ágil a los trámites que recaen a un dictamen, es decir, publicación, elaboración de la minuta y remisión a la legisladora. Lo anterior, en virtud de que ya no sería necesario realizar dos veces el mismo trabajo.
- La imagen en la manera en que trabaja la comisión se vería exenta de críticas, esto en el ámbito de la opinión pública, los medios de difusión y las normas recientes de transparencia de la información pública.

Como observamos, el simple hecho de recurrir a las áreas técnicas reduciría en buena medida las inconsistencias de un dictamen. Sin embargo, tal solución es sólo parcial y fundamentalmente empírica.

A manera de ejemplo, imaginemos que las comisiones, cuando tienen que formular un dictamen, acuden por costumbre a las áreas de apoyo administrativo y se ven reducidas en gran medida aquellas irregularidades que obstruyen el proceso legislativo; empero, ¿qué sucedería con nuevos legisladores? Tendrían que aprender de nuevo el camino. Por ello, lo verdaderamente relevante está en la siguiente cuestión: ¿cómo podríamos garantizar que este apoyo sea proporcionado por la burocracia parlamentaria de una manera regular, continua, constante y hasta obligatoria? La manera más firme y segura sería regulándolo y previéndolo a través de una normatividad permanente, de aquí que la propuesta que surge es la de normar esta actividad.

Desde la perspectiva actual, la solución ideal sería la de llevar a cabo una actualización de la normatividad vigente que se plasme en la Ley Orgánica del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos y se complemente con adecuaciones a su Reglamento Interior. Para lograr lo anterior, se tendría que iniciar un proceso legislativo, es decir, que uno de los facultados por ley presentara una iniciativa de reformas a esos ordenamientos y se recorrieran todas las etapas del proceso legislativo descrito en el capítulo tercero de este trabajo. Lo que significa que puede transcurrir un tiempo considerable para que se concretara esta solución.

Nuestra propuesta se centra en la elaboración de un Acuerdo Parlamentario que cubra la actual ausencia de normatividad. La práctica parlamentaria de hoy permite de manera real ejecutar la propuesta que a continuación se presenta sin que tenga que recorrer todo el proceso legislativo. Cabe destacar que la elaboración de Acuerdos Parlamentarios, ha sido una práctica regular adoptada al interior de la Cámara de Diputados, sobre todo a partir de la LVII Legislatura, en que se presentan como una forma de dar solución pronta y expedita a aquellos asuntos para los que no existen disposiciones que normen su trámite o una práctica parlamentaria, ya sea porque en el momento en que se elaboró el marco regulatorio correspondiente no existían esas circunstancias o simplemente porque es un hecho extraordinario que obliga a tomar decisiones y acuerdos inmediatos. En la práctica, estos Acuerdos surgen a propuesta de alguno de los órganos de gobierno de la Cámara, sea la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

A continuación presentaremos nuestra propuesta y después mencionaremos la forma en que podría materializarse.

La siguiente propuesta de Acuerdo va dirigida a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, con el objeto de proporcionarles una herramienta normativa que les permita la elaboración y formulación adecuada de los dictámenes:

Acuerdo Parlamentario relativo a la formulación y presentación de los dictámenes a iniciativas y minutas de ley o decreto.

Considerando⁵.

PRIMERO. *Que las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienen a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de conformidad con el numeral 3 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

SEGUNDO. *Que es a partir de la constante y atinada actualización y modernización de los ordenamientos legales que rigen la vida de nuestro país, la manera en que la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión como institución del Estado mexicano, debe contribuir al mejor desarrollo y crecimiento de nuestro país.*

TERCERO. *Que los dictámenes legislativos, elaborados en el seno de las comisiones del Congreso de la Unión, representan la expresión y voluntad de la Nación materializada a través de la voz y voto de sus representantes electos democráticamente.*

CUARTO. *Que en atención al considerando anterior, y dada la importancia que representan dichas resoluciones para el interés de la Nación, es totalmente pertinente hacer hincapié en que debe procurarse la adecuada y correcta elaboración de los mismos.*

QUINTO. *Que la etapa de dictaminación al interior de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión, representa una parte sustancial del Proceso Legislativo que sufre una iniciativa de ley o decreto, mismo que se encuentra regulado por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

SEXTO. *Que para lograr que las comisiones formulen y presenten sus dictámenes de una manera óptima, es necesario dotarles de las herramientas necesarias para lograr el mejor desempeño y eficiencia en la realización de sus tareas legislativas.*

⁵ Esta propuesta se sujeta a la disposición del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los considerandos expuestos, representan la parte donde se funda, justifica y expresan los motivos de este Acuerdo. Véase: Cámara de Diputados. **Op. Cit.** p. 365.

SÉPTIMO. *Que en la actualidad no existe ordenamiento o regulación vigente al interior de esta Cámara de Diputados, que dote a las comisiones ordinarias de lineamientos generales que puedan aplicar en la formulación y presentación de sus dictámenes, considerando esta ausencia de norma como causa de las diversas y frecuentes inconsistencias que se presentan en los dictámenes que las comisiones ordinarias elaboran.*

OCTAVO. *Que las frecuentes inconsistencias que presentan los dictámenes traen como consecuencia principal que el proceso legislativo que aplica a la iniciativa o minuta dictaminada se vea interrumpido teniendo que esperar a que se subsanen las inconsistencias encontradas en el dictamen para reanudar su proceso. Adicionalmente, cabe señalar que un dictamen mal formulado significa que al interior de las áreas administrativas encargadas de prestar los servicios parlamentarios, se presente un costo adicional innecesario en términos del uso de recursos humanos, materiales y financieros.*

NOVENO. *Que es voluntad de este órgano de gobierno, en el cual están representadas todas las fracciones parlamentarias de aquellas organizaciones políticas que componen la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a la LIX Legislatura, contribuir para que las comisiones ordinarias cuenten con herramientas e instrumentos adecuados que contribuyan a la mejor y adecuada formulación y presentación de los dictámenes legislativos, así como para su ágil procesamiento ante el Pleno de esta soberanía al momento de sus discusión y votación.*

Por lo anteriormente expuesto se propone el siguiente:

Acuerdo parlamentario relativo a la formulación y presentación de los dictámenes a iniciativas y minutas de ley o decreto.

Artículo 1. *El objeto del presente Acuerdo es el de establecer los lineamientos generales que las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados deben observar para la elaboración de dictámenes legislativos.*

De su formulación

Artículo 2. *Los dictámenes a iniciativas y minutas de ley o decreto deben cumplir con los siguientes requisitos:*

1. *Presentar una parte expositiva de los antecedentes motivo del dictamen, que contenga los siguientes elementos:*
 - a) *Fundamento legal;*
 - b) *Señalar con claridad las iniciativas o minutas que se dictaminan, indicando el nombre del proponente, si es un legislador o legisladora, el Ejecutivo Federal, el Senado de la República o alguna legislatura local. En el caso de ser un legislador o legisladora, se debe precisar a que grupo parlamentario pertenece. En todos los casos se debe incluir la fecha de presentación y el turno, ampliaciones o modificaciones al mismo dictados por la Presidencia de la Mesa Directiva;*
 - c) *En caso de que el asunto motivo del dictamen haya sido turnado a más de una comisión, deberá indicarse en esta parte.*
2. *Presentar una parte considerativa que exprese las razones de la comisión para pronunciarse y dictaminar al respecto, señalando las actividades, estudios jurídicos, trabajos y reuniones que la comisión realizó para resolver el asunto correspondiente, así como análisis sobre el impacto de la propuesta en otras normas jurídicas y, en su caso, el impacto económico – presupuestario que representaría.*
3. *Concluir con un proyecto de decreto que presente propuestas claras y precisas que puedan someterse a votación.*
4. *Contar con la firma original de la mayoría de los integrantes de la comisión o comisiones que elaboran el dictamen.*

Artículo 3. *En lo que se refiere al procedimiento de elaboración de los dictámenes, las comisiones contarán con el auxilio técnico-jurídico de las áreas de apoyo administrativo*

con las que cuenta la Cámara de Diputados. La Secretaría de Servicios Parlamentarios, será la instancia encargada de supervisar la prestación y cumplimiento de los servicios de apoyo a las comisiones.

1. Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:

a) Sobre el fundamento legal, deberá citarse el sustento jurídico que faculta a las comisiones para elaborar dicha resolución. La Dirección General de Apoyo Parlamentario a través de la Dirección de Apoyo a Comisiones será la instancia administrativa encargada de auxiliar a la comisión;

b) Sobre los antecedentes del dictamen, los datos reportados deberán ser precisos a efecto de poder ubicar y conocer con detalle el o los expedientes correspondientes y dar mayor precisión y certidumbre al trámite que corresponda posteriormente. La Dirección General de Apoyo Parlamentario a través de la Dirección de Apoyo Técnico será la instancia administrativa encargada de auxiliar a la comisión;

c) Sobre las modificaciones de turno, en caso de que la Presidencia de la Mesa Directiva decida ampliar o modificar el turno dado a la iniciativa o minuta origen del dictamen, la Dirección de Proceso Legislativo notificará inmediatamente a las comisiones involucradas, las cuales deberán de elaborar su dictamen de manera conjunta. La Dirección de Apoyo a Comisiones brindará el apoyo necesario para la atinada y fluida coordinación entre las co-dictaminadoras.

2. Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:

a) Sobre los considerandos del dictamen, deberán expresarse las causas y necesidades que determinaron la decisión de presentar el dictamen, las actividades y eventos que se realizaron al respecto y señalar que se pretende regular, normar o modificar, así como beneficios y consecuencias de la reforma propuesta. La Dirección General de Apoyo Parlamentario a través de la Dirección de Apoyo Técnico será la instancia administrativa encargada de auxiliar a la comisión.

3. *Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:*

a) Sobre la elaboración del proyecto de decreto, se deben precisar con toda claridad los ordenamientos legales que se pretenden modificar; señalar si es una reforma, adición o derogación; qué artículo es modificado, precisando apartados, párrafos, numerales o incisos que son afectados; y las disposiciones transitorias del proyecto. Para efectos del apoyo administrativo, la Dirección General de Proceso Legislativo será la instancia de auxilio y apoyo.

4. *Para efectos del apoyo administrativo de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2, deberá atenderse lo siguiente:*

a) El dictamen debe presentarse por escrito con las firmas en original de la mayoría de los integrantes de la comisión. En el caso de que sea más de una comisión la que dictamina, deberá contener la mayoría de firmas de los integrantes de cada comisión. La Dirección General de Proceso Legislativo será la instancia de auxilio y apoyo.

Los dictámenes debidamente formulados, serán presentados a la Presidencia de la Mesa Directiva para que se consideren en el Orden del Día de la sesión que corresponda.

De su presentación

Artículo 4. *Los requisitos de presentación de los dictámenes deben sujetarse a las siguientes disposiciones:*

a) Las comisiones deberán de presentar su dictamen 5 días después de haber recibido la iniciativa con proyecto de ley o decreto, de conformidad con el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Este plazo podrá ampliarse a petición de la comisión;

b) Una vez formulado el dictamen, deberá presentarse a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados mediante escrito remitido por el Presidente de la comisión y suscrito por los secretarios de la misma.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, determinará lo conducente en lo que respecta al apoyo administrativo, para los efectos de lo dispuesto en este artículo.

Del procesamiento administrativo de los dictámenes

Artículo 5. *Los dictámenes debidamente formulados y presentados que reciba la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, se registrarán y agendarán en el Orden del Día para su discusión y votación.*

Artículo 6. *Cuando un dictamen sea agendado en el Orden del Día, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará su publicación en la Gaceta Parlamentaria, tanto para los efectos de su Primera Lectura como para su Segunda Lectura, discusión y votación.*

Artículo 7. *Una vez que el proyecto de decreto contenido en un dictamen haya sido discutido, votado y aprobado por el Pleno, la Dirección General de Proceso Legislativo, en coordinación con la Comisión Dictaminadora, será la encargada de elaborar la minuta, integrando los expedientes y oficios correspondientes, a efecto de que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados pueda dar curso al trámite dictado por la Presidencia.*

Artículo 8. *En caso de que durante la discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto, éste haya sufrido modificaciones, la Dirección General de Proceso Legislativo, en coordinación con la Comisión respectiva, realizará los ajustes necesarios al texto de la minuta, anexando la documentación correspondiente al expediente.*

Artículo 9. *Una vez elaborada la minuta, ésta deberá remitirse a la instancia correspondiente, ya sea a la Cámara de Senadores para efectos de revisión o de lo previsto en los incisos e) o d) del artículo 72 Constitucional, al Ejecutivo Federal, o a las legislaturas estatales si se trata de reformas Constitucionales, a efectos de que continúe su proceso legislativo.*

Artículo 10. *La minuta correspondiente deberá publicarse en la Gaceta Parlamentaria, a efecto de que se conozca con precisión los términos en que fue aprobado definitivamente el proyecto de decreto.*

TRANSITORIO.

Único. *El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ___ del mes de _____ de ____.

G). Implementación de la propuesta.

Después de conocer el Acuerdo propuesto, ¿cómo podríamos implementarlo o llevarlo a su ejecución? Para ello, debemos sujetarnos a las normas y procedimientos que rigen y operan en la actualidad en el ámbito legislativo.

En primer lugar, debemos obtener el aval de la instancia encargada de proponer este tipo de normatividad, y posteriormente someterlo a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.

¿Quiénes o cuáles son las instancias encargadas de proponer Acuerdos?, esta primera condición se ve normada en el Artículo Décimo del Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación, que a la letra dice: "Cuando la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, tenga un *Proyecto de Acuerdo* que requiera ser sometido a la discusión y votación del Pleno, el asunto será enlistado en el orden del día en un rubro específico denominado 'Proposiciones de Acuerdo de los órganos de gobierno'" ⁶.

⁶ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 437.

La primera condición que debemos cumplir, es que esta propuesta sea presentada al Pleno por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que es la instancia facultada por la Ley Orgánica para impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

Esta propuesta podría ser sugerida a ese órgano de gobierno por conducto de algún legislador o legisladora que conozca o le interese regular la problemática descrita, e incluso por su propio Presidente. De ser admitida, se inscribiría en el Orden del Día de conformidad con el Artículo Quinto⁷ del Acuerdo citado, para su discusión y aprobación.

Suponiendo que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobara el Acuerdo y logramos cumplir el primer punto que es obtener una regulación necesaria para conseguir nuestro propósito principal que es el de auxiliar a las comisiones a reducir las imprecisiones en la elaboración de los dictámenes, la siguiente cuestión sería: ¿cómo se implementaría en la práctica parlamentaria?

Su implementación se daría de manera casi automática. En la práctica parlamentaria de hoy día, todos y cada uno de los pasos y actividades descritas en la propuesta de Acuerdo, se operan de cierta manera, ya que existen en la administración de la Cámara áreas especializadas para apoyar en cualquier etapa del proceso legislativo, integradas por funcionarios calificados, actualizados y aptos para ese tipo de servicios. El problema vigente es el de que al no existir normas que regulen su actividad en conjunción con las comisiones, éstas sencillamente se dispersan y se pierden entre el universo burocrático que enmarca a la Cámara como institución. En la actualidad, las bancadas parlamentarias cuentan con equipos de asistencia y asesoría particulares, que de igual manera pueden atender algunas de las circunstancias descritas, pero, además de constituir un servicio parcial y con una orientación eminentemente política trazada por el grupo parlamentario, sin calificar la calidad de su trabajo, ¿qué pasa o para qué la Cámara cuenta con personal que trabaja en las áreas administrativas?. El Acuerdo propuesto evitaría ese desperdicio de recursos, tanto humanos como materiales y financieros, presentándose así otra de sus bondades, en el sentido de que significaría un importante ahorro de recursos.

⁷ *Ibid.* p. 436. El artículo Quinto de dicho Acuerdo, se indica la forma en que debe estructurarse el Orden del Día de las sesiones de la Cámara y los capítulos que lo conforman.

En términos estrictos, quienes prestan los servicios de apoyo institucional que se brindan hoy día, realizan estas labores de manera profesional, por lo que la implementación de este Acuerdo no representaría prácticamente ningún costo adicional, sino al contrario, un aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros institucionales existentes, porque toda la infraestructura ya está instalada y la implementación de la propuesta sólo consistiría en reordenar, definir y obligar normativamente, con claridad sobre qué corresponde a cada área y cuándo tiene que operar. Además, los diputados y las comisiones sabrían perfectamente a qué instancias de la burocracia parlamentaria pueden recurrir en apoyo de sus tareas legislativas y cuáles servicios les podrían proporcionar.

La principal intención de la propuesta, es la de sincronizar ambos procesos, el legislativo y el administrativo, de tal forma que se cumplan dos objetivos centrales: generar dictámenes de calidad, dando fluidez al proceso legislativo, y lograr una adecuada organización y aprovechamiento de las instancias administrativas de la Cámara de Diputados.

Como parte final de este estudio, a continuación observaremos las conclusiones a las que hemos llegado.

CONCLUSIONES

Una vez conocida la problemática que enfrenta la Cámara como institución al momento de gestionar los dictámenes, se entiende porqué los trámites administrativos representan un hilo conductor fundamental de apoyo a todo el proceso legislativo de una iniciativa de ley o decreto, lo cual significa entonces, que sin un tratamiento administrativo adecuado, el proceso puede verse frenado o entorpecido de manera total o parcial. Más aún, si dichos trámites no se encuentran establecidos normativamente, la previsibilidad, calculabilidad, continuidad, homologación de procedimientos, eficiencia y hasta sancionabilidad jurídica en casos de incumplimiento de las áreas administrativas que los soportan, se ven menguadas y puede llegar a generar una imagen de una burocracia ineficiente, innecesaria e irresponsable.

La inquietud de mostrar este cúmulo de incidencias, nace a partir de la necesidad de encontrar los elementos que permitan reducir al máximo posible la serie de imprecisiones e incidencias reportadas, ya que esto representa no sólo el retardo del proceso legislativo de una iniciativa, sino también una problemática cada día más frecuente para las áreas de apoyo administrativo, la cual a veces va más allá de un simple cuello de botella administrativo o del hecho de repetir un trabajo, con el consecuente desperdicio de recursos humanos, financieros, materiales u horas de trabajo, llegando al grado de provocar cierta desconfianza entre los legisladores por el funcionamiento de una burocracia evidentemente a su servicio.

En esta fase final del análisis realizado al funcionamiento administrativo y al de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el cual consistió en una primera instancia en la revisión de un marco conceptual sobre la burocracia que le diera sustento teórico; en la descripción posterior de la forma en que algunos principios del funcionamiento de la burocracia se desarrollaron o no en los albores de nuestro Congreso de la Unión; en una descripción de los trámites administrativos que acompañan a cada una de las etapas del proceso legislativo; así como el planteamiento y análisis de la problemática real y tangible que se presenta en las actividades legislativas del Congreso, en virtud de la carencia de normas que permitan vincular el proceso legislativo con los procedimientos administrativos; y después de presentarse una

propuesta tangible, ejecutable e implementable para disminuir la problemática expuesta, es posible desprender las siguientes conclusiones:

- La complejidad de las organizaciones e instituciones modernas, públicas o privadas, llámense Estados, iglesias, partidos políticos, empresas privadas, asociaciones sindicales o civiles, genera una tendencia inevitable hacia su burocratización, pues requieren de un cuadro burocrático permanente para el cumplimiento social de sus fines.
- Para ser funcional con la organización, dicho cuadro debe cumplir con principios fundamentales como la especialización, el profesionalismo, la jerarquía administrativa, la delimitación estricta de sus ámbitos de intervención y la selección de personal con base en la competencia técnica.
- Como institución pública, el parlamento no está exento de esa tendencia a la burocratización ni de la necesidad de contar con una estructura administrativa de apoyo que le permita el cumplimiento de sus atribuciones.
- En el Congreso mexicano, el predominio histórico de un sólo partido político produjo una administración interna de carácter marcadamente patrimonialista, con amplios márgenes de discrecionalidad y carente de una normatividad que regulara sus actividades y determinara sus responsabilidades.
- Con las transformaciones recientes del sistema político mexicano, principalmente a partir de 1997, año en el que por primera vez ninguna fuerza política obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, el Poder Legislativo adquirió un papel central y enfrentó la necesidad de gestar y desarrollar un cuadro burocrático moderno que le permita el ejercicio efectivo de sus facultades.
- Sin embargo, a pesar de que en la nueva Ley Orgánica del Congreso General, expedida en 1999, se regula con cierta precisión la esfera administrativa interna, aún quedan vacíos normativos que obstruyen la generación de una estructura burocrática plenamente sujeta a normas procedimentales.

- El establecimiento de algunos procedimientos administrativos de tareas legislativas en el Congreso Mexicano, coadyuvaría a que varios de los rasgos distintivos de la burocracia, incluida desde luego la parlamentaria, alcancen a cumplirse cabalmente, como los de la profesionalidad, responsabilidad, calculabilidad y previsibilidad de su acción.
- Si el papel de las administraciones parlamentarias está orientado a servir de apoyo en las funciones legislativas, políticas e institucionales de las Cámaras, lo cumplirán de manera más eficiente, delimitada y objetiva si se estatuyen reglas precisas sobre su actuación e intervención en las actividades camarales.
- En el caso de la Cámara de Diputados, el equilibrio entre las fuerzas políticas en ella representadas derivó administrativamente en la sustitución de la vieja Oficialía Mayor por la Secretaría General, favoreciéndose el tránsito de una administración patrimonialista a una propiamente moderna e institucional, así como la clarificación y separación de las funciones de apoyo netamente administrativo y financiero respecto de las de apoyo parlamentario.
- Gracias a esa división, la función más característica del Poder Legislativo en general, y de la Cámara de Diputados en particular, esto es, la de legislar y crear normas generales, universales e impersonales, tiene un soporte y apoyo en la rama parlamentaria del cuadro burocrático, en virtud de lo cual, se vinculan el proceso legislativo y el proceso administrativo.
- La gestión institucional en los órganos legislativos, pasa entonces a depender en gran medida de una correcta y eficiente articulación entre las actividades orientadas a crear, reformar, adicionar o derogar leyes y los procedimientos y sustentos administrativos que les son correlativos.
- Si cada etapa del proceso legislativo supone invariablemente trámites o procedimientos administrativos, la existencia de normas que vinculen ambos

aspectos permitirá dar mayor fluidez al primero y aprovechar al máximo la estructura administrativa correspondiente.

- Precisamente porque el cuerpo administrativo de apoyo a la labor legislativa cuenta con personal calificado y capacitado para prestar asistencia técnico-jurídica a las comisiones en su importante labor de elaboración de dictámenes, la emisión de una normatividad que regule su presentación y que establezca nítidamente la participación de las diversas áreas administrativas de servicios parlamentarios, permitirá agilizar el proceso legislativo en su conjunto y evitar imprecisiones en esa etapa en particular.
- Finalmente, de todo lo anterior queda claro que una eficiente gestión institucional del Poder Legislativo Mexicano, depende de una adecuada síntesis entre sus componentes sustantivos, como lo son las comisiones y sus elementos adjetivos, como lo es su cuadro administrativo, en especial el parlamentario.

ANEXO

A efecto de brindar una mayor precisión sobre las etapas que integran el proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluye una breve descripción de cada una de ellas.

A) Etapas del proceso legislativo en México.

Dichas etapas son las siguientes: **Iniciativa, Dictamen, Discusión y votación, Aprobación y remisión a la Cámara revisora, Observaciones del Ejecutivo e, Inicio de la vigencia**¹. De igual forma se hace referencia a los casos relativos a las reformas constitucionales, donde el proceso legislativo involucra a las Legislaturas Estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- **Iniciativa.** Es la etapa que activa el proceso legislativo y consiste en un documento formal que propone reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de alguna ley vigente; o bien crear o abrogar algún ordenamiento jurídico.

Están facultados para presentar iniciativas el Presidente de la República, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias relativas al D. F., así como los diputados y senadores al Congreso General². Las presentadas por los tres primeros, pasan desde luego a comisión una vez que la Asamblea conoce el oficio por el que las remiten; las propuestas por diputados y senadores son turnadas después de ser leídas ante el Pleno.

¹ Las etapas del proceso legislativo varían aunque no sustancialmente en algunos autores. Así por ejemplo, para Susana Thalía Pedroza de la Llave, son: a) iniciativa, b) discusión, c) aprobación, d) sanción, e) promulgación, f) publicación, y g) inicio de vigencia; para Luis Molina Piñeiro son: a) iniciativa, b) discusión, aprobación y expedición por el Poder Legislativo, c) promulgación o veto por el Ejecutivo, y d) publicación por el Ejecutivo; y para Elisur Arteaga Nava son: a) iniciativa, b) dictamen, c) discusión y aprobación, y d) promulgación y publicación. Al respecto véase: Susana Thalía Pedroza de la Llave. **El Congreso de la Unión. Integración y regulación**, p.p. 214 – 227; Luis Molina Piñeiro. **“Procedimiento legislativo”**, en: Francisco Berlín Valenzuela (coordinador); **Diccionario universal de términos parlamentarios**, p.p. 789 – 790; y Elisur Arteaga Nava; **Tratado de derecho constitucional**, vol. 1, p.p. 275 – 348. Para los efectos de este trabajo, las etapas del proceso legislativo se desglosan de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72 Constitucional, consúltese: Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 70.

² *Ibidem*. Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las iniciativas pueden presentarse en las Cámaras del Congreso durante los periodos de sesiones ordinarios, o en la Comisión Permanente durante los recesos, o incluso en periodos extraordinarios si la convocatoria a éstos considera la presentación de alguna o algunas en particular.

El Presidente de la Mesa Directiva es quien turna las iniciativas a las comisiones que correspondan, atendiendo a la competencia genérica de cada una de ellas, para los efectos de que sean analizadas y dictaminadas.

La iniciativa puede ser turnada a una comisión; y por práctica parlamentaria, a comisiones unidas; a una comisión con opinión de otra u otras; o bien, a comisiones unidas con opinión de otra u otras.

- **Dictamen.** Es la fase en la que una comisión emite un documento en el que propone al Pleno una resolución o decisión sobre una o varias iniciativas, bien en sentido afirmativo o bien en sentido negativo, esto es, para aprobarla o para desecharla.

Los requisitos para su formulación y presentación según establecen las disposiciones reglamentarias es que para que exista dictamen, se requieren fundamentalmente tres requisitos: que esté firmado por la mayoría de los miembros de la comisión, que contenga una parte expositiva de las razones en que se funda y que concluya con proposiciones claras y sencillas que puedan ser sometidas a votación (el proyecto de ley o decreto en sí)

³. El dictamen se presenta al Pleno de la Cámara, para que lo discuta y apruebe o rechace el proyecto de decreto propuesto por la comisión.

- **Discusión y votación.** Es la fase en la que la Asamblea delibera sobre un dictamen con proyecto de ley o decreto y en la que cada legislador expresa formalmente su voluntad, en sentido positivo o negativo, al respecto. Todas las votaciones de dictámenes con proyectos de ley o decreto son nominales, entendiendo este tipo de votación como aquel en el que el legislador identifica con su nombre y apellido el sentido de su voto ⁴.

³ *Ibid.* p. 365. Ver artículos 78 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

⁴ Jorge Fernández Ruiz. **Poder Legislativo.** p. 389

Primera y segunda lecturas. Todo dictamen antes de ser discutido y votado, debe tener dos lecturas en sesiones sucesivas a fin de que los legisladores estén en oportunidad de conocerlo, analizarlo y de decidir el sentido de su voto. Si el dictamen fuera distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria previamente a ser abordado, se podrá consultar a la Asamblea si autoriza la dispensa de cada una de esas lecturas y hasta de ambas en una sola sesión.

Discusión y votación en lo general. De conformidad con las disposiciones parlamentarias, todo dictamen debe ser discutido y votado primero en lo general⁵. Para el efecto, la comisión a través de alguno de sus integrantes podrá exponer a la Asamblea sobre los motivos y fundamentos del dictamen; una vez hecha la fundamentación, los grupos parlamentarios pueden fijar su posición al respecto. Luego, podrán intervenir oradores para hablar alternadamente en contra o en pro del dictamen, de conformidad con la lista que en su caso formule la Presidencia de la Mesa Directiva. Agotada la lista, se consultará a la Asamblea si el asunto está suficientemente discutido en lo general; si la respuesta es afirmativa, se procederá a la votación; si es negativa, continuará el debate, pero bastará que hable un orador en pro y otro en contra para hacer una nueva consulta. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, el Presidente informará de los artículos que se reservan para la discusión en lo particular y se procederá a recoger la votación en lo general y en lo particular de los artículos no reservados. Si es aprobado, continúa la discusión en lo particular. En caso contrario, se pregunta en votación económica si el proyecto vuelve a la Comisión para que lo reforme y pueda ser nuevamente presentado a consideración de la Asamblea, pero si ésta no aprueba la devolución, se tendrá por desechado.

Discusión y votación en lo particular. Discutido, votado y aprobado un dictamen en lo general, se procede a la discusión en lo particular de uno por uno de los artículos reservados. Cerrada la discusión en cada caso, de acuerdo a las normas reglamentarias, se pregunta a la Asamblea si procede votar el artículo en cuestión, si la respuesta es positiva, se recoge la votación nominal correspondiente; pero si es negativa, el artículo se

⁵ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 369. Ver artículo 97 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

regresa a la comisión para un nuevo análisis. Existen precedentes de práctica parlamentaria, de votar en conjunto los artículos reservados, al término de la discusión en lo particular, de dos maneras: la Presidencia o la Secretaría informan los artículos que se votarán, tanto en los términos del dictamen como aquellos con modificaciones que eventualmente hubiere aprobado la Asamblea, procediéndose a recabar la votación nominal en un sólo acto; o bien, se votan los artículos que quedarán en los términos del dictamen y posteriormente aquellos modificados por la Asamblea.

Moción suspensiva. Es un recurso parlamentario que puede solicitar cualquier legislador para interrumpir o posponer la discusión y votación de un dictamen⁶, con la intención de dar mayor tiempo a los legisladores para analizarlo, estudiarlo y decidir el sentido de su voto. El procedimiento para desahogar la solicitud respectiva es el siguiente: se lee la proposición y se podrá oír a su autor, si la quiere fundar, y a algún impugnador, si lo hubiere, y se pregunta al Pleno si se toma en consideración. Si la respuesta es afirmativa, se discute y vota inmediatamente, pudiendo hablar hasta 3 oradores en pro y 3 en contra; si fuera negativa, se desecha y continúa el debate, no pudiéndose presentar otra proposición suspensiva sobre el mismo asunto. Si la moción suspensiva se aprueba, la discusión del dictamen se pospone. De acuerdo a los antecedentes parlamentarios, una moción suspensiva puede solicitarse antes del inicio de la discusión en general; luego de la fundamentación del dictamen o de la fijación de posiciones de los grupos parlamentarios; o incluso antes de la discusión en lo particular.

Modificaciones y adiciones presentadas durante la discusión. En la discusión en lo particular los legisladores pueden presentar por escrito adiciones o modificaciones a los artículos reservados, mismas que una vez leídas y expuestos sus fundamentos por su autor, se preguntará a la Asamblea si se admiten a discusión. Si la respuesta es negativa, se tendrán por desechadas; pero si es afirmativa, según establecen las normas reglamentarias, pasarán a comisión; aunque por precedentes y prácticas parlamentarias, admitidas a discusión, podrán hablar alternadamente oradores en contra y en pro de las propuestas de conformidad con la lista que en su caso formule la Presidencia de la Mesa Directiva; agotadas las intervenciones, se consultará a la Asamblea si se aprueban, si la respuesta es negativa, quedan desechadas y los artículos en cuestión se votan en los

⁶ *Ibid.* p. 371. Ver artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

términos del dictamen; si es afirmativa, los artículos se votan con tales adiciones o modificaciones, y aprobados por el Pleno, en la minuta que se derive, deberán asentarse en los términos exactos en que fuesen aprobados, esto es, con tales adiciones o modificaciones.

Algunas circunstancias que se pueden presentar en una discusión son la presentación de algún voto particular o una fe de erratas.

Voto particular. Cuando una minoría de una comisión disiente del parecer de la mayoría que aprueba un dictamen, ya sea en alguna parte específica o sobre la totalidad de él, tiene derecho a presentar por escrito un documento que se conoce como voto particular y que es una especie de dictamen alternativo de la minoría⁷, el cual debe presentarse ante la comisión dictaminadora y anexarse al dictamen de la mayoría. Si un proyecto se desecha en su totalidad o en una de sus partes y existe voto particular presentado al menos un día antes de la discusión del dictamen de mayoría, se procede a someterlo a discusión, en lo que corresponda, con el mismo procedimiento para la discusión de dicho dictamen de mayoría.

Fe de erratas presentada por la comisión. Aunque normativamente no existe la figura de la fe de erratas presentada por comisiones en relación con un dictamen publicado, ni por ende un procedimiento establecido para su atención, por práctica parlamentaria en la Cámara de Diputados se desahogan de dos maneras: luego de ser presentadas, leídas (por conducto de la Secretaría de la Mesa Directiva o a través del diputado que a nombre de la comisión fundamente el dictamen) y distribuidas entre el Pleno, el Presidente instruye directamente su incorporación al dictamen, o solicita a la Secretaría consultar a la Asamblea si aprueba su incorporación al dictamen.

Desde luego, se entiende que la fe de erratas procede sólo cuando existen errores durante el proceso de captura, impresión y reproducción de un documento original en la Gaceta Parlamentaria o en el Diario de los Debates, o cuando la corrección contribuye a aclarar el sentido del texto publicado o la voluntad del órgano que lo emite, esto es, de la propia comisión, por lo que no se puede, mediante este mecanismo, subsanar deficiencias,

⁷ *Ibidem.* P 369 Ver artículo 95 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

omisiones o modificar sustancialmente lo originalmente aprobado por los miembros de la comisión.

• **Aprobación y remisión a la Cámara Revisora.** Luego de que la Asamblea aprueba un proyecto de ley o decreto en lo general y en lo particular en la Cámara de Origen, el Presidente hace la declaratoria correspondiente y lo remite a la Cámara Revisora en calidad de minuta, en la que, al recibirla, se turnará a comisiones para su estudio y dictamen. En ella, también se deberá cumplir un proceso similar al descrito, incluyendo las etapas de primera y segunda lecturas, discusión y votación del proyecto de decreto respectivo.

En la Cámara Revisora puede suceder lo siguiente:

1. La Cámara Revisora aprueba el proyecto en los términos enviados por la de Origen y lo remite al Ejecutivo para su promulgación y publicación.
2. La Cámara Revisora desecha en su totalidad el proyecto aprobado por la de Origen, regresándolo a ésta con sus observaciones. Si la Cámara de Origen lo aprobara nuevamente por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, lo remitirá otra vez a la Revisora, la que en esta segunda revisión podrá: a) aprobar el proyecto en sus términos y remitirlo al Ejecutivo para su promulgación y publicación; o b) desecharlo de nueva cuenta, con lo que no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.
3. La Cámara Revisora desecha en parte, modifica o adiciona el proyecto aprobado por la de Origen, devolviéndolo a ésta, la cual discutirá únicamente sobre los cambios incorporados por la Revisora sin poder alterar lo aprobado. Si la Cámara de Origen aprobara dichos cambios por la mayoría absoluta de los votos presentes, remitirá todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación y publicación; pero si los rechazara por mayoría de votos, lo regresará a la Revisora, la que en una segunda revisión podrá: a) desecharlo por mayoría absoluta de votos presentes sus propios cambios, aprobando entonces el proyecto original enviado por la Cámara de Origen, y turnando el proyecto al Ejecutivo para su promulgación y publicación;

o b) insistir por mayoría absoluta en sus cambios y en tal caso, el proyecto en su totalidad no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por mayoría absoluta en cada una de ellas, que se expida el proyecto de ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Así, aprobado en definitiva un proyecto por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remitirá al Ejecutivo, el que de no tener observaciones, lo promulgará y publicará en el Diario Oficial de la Federación.

- **Observaciones del Ejecutivo.** La intervención del Ejecutivo al final del proceso legislativo de creación o reforma de leyes, tiene dos vertientes: lo concluye por medio de la promulgación y publicación de los decretos aprobados por el Congreso de la Unión; o lo suspende cuando les hace observaciones o veta⁸.

Formalmente la palabra veto no existe en la Constitución Política, sino la de observaciones, pero ambas tienen la misma significación.

El veto es la facultad que tiene el Ejecutivo para oponerse a un decreto aprobado por el Congreso y que éste le remite para su promulgación. Doctrinariamente, tiene tres finalidades: evitar la precipitación en el proceso legislativo; asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación, reforma o derogación de leyes; y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo por eventuales invasiones de competencias.

Como mecanismo de equilibrio o de pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el veto supone la necesidad de lograr nuevos y más amplios consensos, tanto entre ambos poderes como al interior del segundo.

⁸ *Ibid.* p. 70. Ver artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proyecto desechado en todo (veto total) o en parte (veto parcial) por el Ejecutivo, se devolverá a la Cámara de Origen con las objeciones y observaciones a fin de que recorra nuevamente el proceso legislativo, es decir, que se turnará a las comisiones que dictaminaron en principio, se dictaminará nuevamente, se discutirá y votará, y en su caso, se remitirá a la legisladora, que deberá hacer lo propio. Al respecto, el Legislativo tiene dos posibilidades: admite las observaciones y las aprueba por la mayoría absoluta de ambas cámaras; o lo confirma y sanciona por mayoría calificada tanto en la Cámara de Origen como en la Revisora, regresándolo entonces al Ejecutivo, el que estará obligado a promulgarlo y publicarlo. Cabe al respecto una situación intermedia: que apruebe unas observaciones y deseche otras, requiriéndose en cada situación las votaciones previstas en los dos supuestos anteriores.

El plazo que tiene el Ejecutivo para hacer observaciones es el de 10 días útiles, a no ser que antes el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerla el primer día útil en que esté reunido.

- **Promulgación y publicación.** La promulgación es la facultad del Ejecutivo mediante la cual expresa su aceptación de mandar a que una ley o decreto se le dé debido cumplimiento. La publicación es el acto del Ejecutivo por el cual la ley o decreto aprobado y promulgado, se hace del conocimiento de los habitantes y sujetos obligados a cumplirla.

- **Inicio de la vigencia.** Es el momento temporal preciso en el que un decreto se hace exigible u obligatorio. En el orden jurídico mexicano existen dos sistemas de inicio de vigencia:

1. Sincrónico, establecido en el artículo 4° del Código Civil Federal, que señala: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior" ⁹. En este caso, el mismo decreto considera el día en que debe comenzar a regir y hacerse obligatorio, normalmente señalándolo con la fórmula *E/*

⁹ Consúltense: **Código Civil Federal**. En: **Página electrónica de la Cámara de Diputados**. www.cddhcu.gob.mx, sección Leyes Federales Vigentes. México.

presente decreto entrará en vigor, seguido de: el día, al día siguiente o determinado tiempo después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2. Sucesivo, en el que el decreto no precisa el día en que entrará en vigor, aplicándose entonces lo previsto en el artículo 3° del Código referido, es decir, 3 días después de su publicación en el periódico oficial, y en los lugares distintos en que éste se publique, un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad¹⁰.

Este último sistema se considera totalmente anacrónico en la actualidad.

B) El proceso legislativo en el caso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proceso legislativo de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene algunas particularidades con relación a las relativas a ordenamientos ordinarios. Así, si bien parte de la iniciativa presentada en la Cámara de Origen, sigue con el dictamen, discusión, votación, aprobación y remisión a la Cámara Revisora, ambas cámaras requieren de una votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes¹¹ (requisito no establecido para su votación al interior de la comisión dictaminadora, en la cual requiere tan sólo la votación absoluta). Aprobado el proyecto por el Congreso Federal, pasa a las legislaturas de los estados para su revisión y aprobación, y bastará que lo hagan la mitad más uno de los congresos locales. El cómputo de las aprobaciones, lo hace la Cámara que lo remite si está reunido el Congreso o la Comisión Permanente en periodos de receso¹². En ambos casos, se elabora un dictamen con proyecto de declaratoria de las reformas constitucionales aprobadas (aunque la propia aprobación es sólo trámite, y por precedentes parlamentarios puede ser en votación económica o nominal) y se turna al Ejecutivo para su publicación. En este caso no procede el veto u observaciones del Ejecutivo.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Cámara de Diputados. *Op. Cit.* p. 173. Ver artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹² *Ibidem*

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Arteaga Nava, Elisur. **Tratado de Derecho Constitucional**. México, Oxford University Press, 1999, vol. 1.

Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). **Diccionario Universal de términos parlamentarios**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998 (2ª. Edición).

Fernández Ruiz, Jorge. **Poder Legislativo**. México, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

García-Pelayo, Manuel. **Burocracia y tecnocracia y otros escritos**. España, Alianza Universidad, 1974.

Jiménez Aldana, José Adolfo. "La composición del Congreso de la Unión como resultado de la elección 2003". En: Manuel Larrosa Haro y Pablo Javier Becerra Chávez (coordinadores). **Elecciones y Partidos Políticos en México**. México. Universidad Autónoma Metropolitana - Plaza y Valdes. 2003.

Michels, Robert. **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas**. Argentina, Amorrortu, 1991 (4ª. Reimpresión), 2 volúmenes.

Pau I Vall, Francesc (coordinador). **El Parlamento del Siglo XXI**. España. Tecnos. 2002.

Pedroza de la Llave, Susana Thalfá. **El Congreso de la Unión. Integración y regulación**. México, Diversidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Rabotnikof, Nora. **Max Weber: desencanto, política y democracia**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

Weber, Max. **Economía y Sociedad**. México. Fondo de Cultura Económica, 1984 (7ª. Reimpresión).

Weber, Max. **¿Qué es la Burocracia?**, México. Ediciones Coyoacán. 2004 (1ra Reimpresión).

BIBLIOGRAFÍA

Leyes y Reglamentos

Cámara de Diputados. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. En: **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México septiembre 2005.

Cámara de Diputados. **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. En: **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México septiembre 2005.

Cámara de Diputados. **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. En: **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México septiembre 2005.

Código Civil Federal. En: **Página electrónica de la Cámara de Diputados**. www.cddhcu.gob.mx, sección Leyes Federales Vigentes. México.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Cámara de Diputados. **Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico.** En **Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.** Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México septiembre 2005.

Cámara de Diputados. **Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.** 01 de septiembre de 1997. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, 1997.

Cámara de Diputados. **Manual de Organización General de la Cámara de Diputados,** expedido en cumplimiento a los lineamientos para la organización de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, establecidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Marzo 2001.

Cámara de Senadores. **Manual de Organización Técnica y Administrativa del Senado de la República.** Diciembre, 2005, publicado en la página de Internet www.senado.gob.mx, sección Organización. México.

Cámara de Diputados. **Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la Reingeniería de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados,** publicado en la página de Internet de la Gaceta Parlamentaria el martes 20 de diciembre de 2005. www.gaceta.diputados.gob.mx.