



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, CON PUNTOS DE ACUERDO, POR EL QUE SE DESECHA LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 85, DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

**Dictamen: 75/CRRPP/LXII
Iniciativa: 137/CRRPP/LXII
Expediente: 5287/DGPL.**

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente la iniciativa presentada el pasado 14 de octubre de 2014, por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

Esta Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LXII Legislatura, habiendo analizado su contenido, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen conforme a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

En fecha 14 de octubre de 2014, la diputada del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

La iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número 4132-III, del 14 de octubre del 2014.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que los asuntos citados fueran turnados a esta Comisión para su estudio y dictamen.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La propuesta en lo conducente se sustenta en los siguientes argumentos:

El artículo 16 constitucional prevé la exigencia de que los actos de autoridad se fundamenten, lo que implica el deber de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer con ese acto autoritario; además, de que la autoridad debe motivar la aplicación del referido numeral.

Esto es, la fundamentación y motivación de los actos de autoridad es una exigencia que trata de establecer, sobre bases objetivas, la racionalidad y la legalidad de aquéllos, a efecto de procurar eliminar, en la medida de lo posible, la subjetividad y arbitrariedad de las determinaciones de la autoridad, lo que además permite a los gobernados estar en condiciones de impugnar tanto los fundamentos del acto, como los razonamientos que lo rigen.

Respecto de la fundamentación y motivación de las resoluciones jurisdiccionales, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que su análisis debe realizarse a la luz de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la tesis de jurisprudencia 1ª./J.139/2005, que lleva por rubro:

“Fundamentación y motivación de las resoluciones jurisdiccionales, deben analizarse a la luz de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.”

De la tesis de jurisprudencia referida, se advierte que el Alto Tribunal del país ha establecido que la fundamentación y motivación de una resolución se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la Litis; es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

De lo indicado se deduce por analogía, que en la emisión de un dictamen la comisión legislativa respectiva debe emitirlo observando los requisitos de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, para lo



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

cual se requiere citar los preceptos legales aplicables al caso concreto que se vaya a dictaminar y exponer las razones que la comisión estime necesarias para sustentar sus argumentaciones, aunque no tenga el carácter de ser un órgano jurisdiccional, puesto que las Comisiones son formalmente órganos del Poder Legislativo investidos de personalidad jurídica y están dotadas tanto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como por los reglamentos respectivos de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de capacidad jurídica para emitir dictámenes y son autoridades.

Tan es así, que el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, señala en sus fracciones de la I a la XIV del numeral 1 que la comisión o comisiones que emitan dictamen deben cumplir con determinados elementos, refiriéndose la III a la fundamentación del dictamen y concretamente las demás a la motivación y al procedimiento, en congruencia con los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental citados.

*Sin embargo, específicamente la fracción IX hace referencia a que el dictamen deberá contener el **“análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos”** pero omite precisar que dicho análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos debe ajustarse a los principios de congruencia y exhaustividad, lo que propicia, en ocasiones, que un dictamen se emita no atendiendo a los argumentos expresados por el autor de una determinada iniciativa o punto de acuerdo, lo que implicaría una violación al referido artículo 16 constitucional.*

III. CONSIDERACIONES

La Cámara de Diputados está facultada para conocer y resolver la iniciativa enunciada en los antecedentes de este dictamen, de acuerdo con lo que señala el artículo 71, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, esta Dictaminadora después del análisis de la propuesta considera pertinente señalar lo siguiente:



a) Planteamiento del problema.

La presente iniciativa no se encuentra estructurada conforme a los lineamientos establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados, concretamente en el artículo 78, que al respecto señala:

Artículo 78.

1. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:
 - I. Encabezado o título de la propuesta;
 - II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
 - III. Argumentos que la sustenten;
 - IV. Fundamento legal;
 - V. Denominación del proyecto de ley o decreto;
 - VI. Ordenamientos a modificar;
 - VII. Texto normativo propuesto;
 - VIII. Artículos transitorios;
 - IX. Lugar;
 - X. Fecha, y
 - XI. Nombre y rúbrica del iniciador.¹

El objeto de contemplar el Reglamento mencionado tales elementos, se hace consistir es que se establezca en forma clara los requisitos necesarios con los que deben cumplir las iniciativas de ley, para que cuenten con un mayor sustento, que a la postre fortalecerá el trabajo legislativo y promoverá la calidad del debate².

Por otra parte, el hecho que en el Reglamento de la Cámara de Diputados se contemplen tales elementos, favorece metodológicamente a contar con

¹ Artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados vigente.

² Reglamento de la Cámara de Diputados, versión comentada, 1ª reimpression, Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, julio 2013, p. 71



propuestas mejor estructuradas y que expongan claramente la necesidad de su aprobación.

En tal sentido, al no tener la propuesta la estructura mínima, observamos la dificultad para determinar cuál es el problema que pretende resolver con su iniciativa, no debemos pasar por alto que esta es una cuestión metodológica que este conlleva una pregunta inicial y una serie de preguntas tópicas relacionadas con dicho fenómeno tales como el ¿Qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Por qué? ¿Para qué?, entre otras.

Lo anterior, resulta de gran importancia, ya que es indispensable comprobar si los proyectos propuestos se relacionan con un problema jurídico, político, social, cultural, científico o técnico y con ello se puedan precisar las causas y efectos de un problema, para que a través de un acto legislativo se aporte su solución³.

No obstante lo anterior, pese a contar en la propuesta a estudio sólo con el apartado de “exposición de motivos”, al parecer la inquietud de la proponente para proponer una reforma en el Reglamento de la Cámara de Diputados es que en los dictámenes emitidos en torno a la aprobación o no de iniciativas propuestas por el legislativo puedan violar el artículo 16 Constitucional.

b) Artículo 16 Constitucional y Acto de Autoridad.

En su exposición de motivos, la diputada proponente alude al artículo 16 de nuestra Carta Magna, concretamente a la exigencia de que los autos de autoridad se fundamenten.

En tal sentido si bien el legislativo en esencia es un órgano productor de leyes, en ciertos aspectos puede emitir actos en calidad de autoridad, por ello es necesario dejar en claro que se debe entender por acto de autoridad y al respecto se cita lo siguiente:

Puede entenderse por acto de autoridad, cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un organo del estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones

³ Muro Ruíz, Eliseo, “Algunos Elementos de Técnica Legislativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, pág. 61.



jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de tales característica, destaca el elemento voluntariedad que lo distingue de un acontecimiento cualquiera, el de intencionalidad que estriba en la causación de una afectación, esto es que tiende a la obtención de un fin determinado, así como la índole decisoria o ejecutiva del acto dotado de imperatividad, unilateralidad y coercitividad, que le imprimen naturaleza autoritaria y que por ello puede producir una afectación en bienes o derechos del particular. por lo tanto, el acto de autoridad reclamable a través del juicio de garantías, necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo.⁴

Sentado lo anterior, observamos las siguientes características del *acto de autoridad*:

1. Es unilateral porque para su existencia y eficacia no requiere del concurso o colaboración del particular frente al cual se ejercita.
2. Es imperativo porque supedita la voluntad de dicho particular, porque la voluntad de éste le queda sometida.
3. Es coercitivo porque puede constreñir, forzar al gobernado para hacerse respetar.⁵

Expuesto lo anterior, se pone de manifiesto que un dictamen emitido por el poder legislativo es parte del proceso de la creación de leyes o normas y se rige bajo ciertas directrices que para el caso de la Cámara de Diputados se encuentran previstas precisamente en el artículo 85 de su Reglamento y, además, queda sometido a la aprobación o no a cargo de quienes en ejercen el de Diputado por voluntad popular, por tanto, no puede considerarse como acto de autoridad al que se refiere el artículo 16 Constitucional.

c) Principios de Congruencia y Exhaustividad.

La Diputada proponente refiere en su iniciativa a los principios de congruencia y exhaustividad, señalando de hecho que tales principios deben establecerse como elementos de los dictámenes que emitan las comisiones de la Cámara de Diputados, sin embargo, pese a mencionarlo e incluso proponerlos en su proyecto de decreto, omite señalar el concepto de los mismos y en qué consisten y dada la naturaleza de su proyecto y la alusión de tales principios

⁴ Semanario Judicial de la Federación, Octava época, tomo XIV, julio de 1994, primera parte, p. 390.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Edit. Themis, 2ª ed., México, 1996, p. 23.



no resulta congruente, al respecto se expone lo siguiente respecto a tales principios.

Congruencia:

José Ovalle Favela señala que el principio de congruencia se traduce en el deber del juzgador de pronunciar su fallo de acuerdo exclusivamente con las pretensiones, negaciones o excepciones que, en su caso, hayan planteado las partes durante el juicio.⁶

En tales condiciones García Castillo y Santiago Jiménez, señalan que la congruencia es una condición impuesta, a la vez por el derecho y la lógica, ya que es el momento en que el juez va a conformar la información obtenida, reuniendo en un mismo documento lo que indica el derecho y las partes, y de acuerdo a una operación lógica, dar a conocer un resultado.⁷

Cabe mencionar que tales autores, refiriéndose también a dicho principio de congruencia señalan que éste es para efecto de que la sentencia debe formarse de acuerdo con el sentido y alcance de las pretensiones o impugnaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas a fin de que exista la identidad jurídica entre lo pedido y lo resuelto.⁸

Exhaustividad:

Se dice que la exhaustividad no es sino consecuencia de varios principios que rigen a la emisión de las sentencias por parte de la autoridad jurisdiccional, entre ellos el de congruencia.⁹

La doctrina señala el requisito de exhaustividad como el que impone al juzgador el deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes, ya sea a favor o en contra.

De lo anterior, si la proponente alude a tales principios que, por cierto son relativos a las resoluciones que en todo caso emita una autoridad jurisdiccional, se desprende cierta inconsistencia en su propuesta ya que consiste en incorporar tal elemento para valoración de dictámenes legislativos

⁶ Ovalle Favela, José, citado por García Castillo, Zoraida y Santiago Jiménez, José A., Generalidades sobre la Técnica Jurídica para la Elaboración de Sentencias, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 89.

⁷ *Ibidem*, p. 92.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, p.94.



por las comisiones de la Cámara de Diputados, pero no aporta los argumentos suficientes precisamente para considerar en la dictaminación de su iniciativa.

Aunado a lo anterior, los principios invocados por la proponente como ha quedado expuesto, son aplicables en técnica jurídica para la elaboración de las sentencias o de las resoluciones emitidas por la autoridad, que tiene la función de determinar o resolver un litigio, ésto es, la aplicación de leyes y normas para la administración de justicia en materia legal y judicial.

Y para efectos de la actividad de la creación de leyes, se rige por la técnica legislativa la cual se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas y estilos ordenados y sistematizados que tratan a la ley durante todo su proceso, es decir, desde su preparación, pasando por su elaboración y llegando a su sanción.

d) Analogía.

Se aprecia que la proponente señala como argumento de su iniciativa *“Se deduce por analogía, que en la emisión de un dictamen la comisión legislativa respectiva debe emitirlo observando los requisitos de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 Constitucional”*

Ha quedado expuesto en el cuerpo del presente dictamen diversos aspectos para considerar que no es viable la iniciativa en comento, aunado a ello en cuanto a la aplicación por analogía es dable mencionar que Ricardo Guastini menciona que “analogía” es (casi) sinónimo de “semejanza. En el lenguaje jurídico, suele llamarse “aplicación analógica” a la aplicación de una norma a un supuesto de hecho no contemplado por ella, pero semejante al previsto por la misma.¹⁰

Igualmente el autor citado nos menciona: se llama “argumento analógico” o argumento *a simili* al procedimiento discursivo que se emplea para justificar (o motivar) la aplicación analógica.¹¹

De lo anterior tenemos que no es procedente aplicar el criterio de la proponente respecto a la elaboración de dictámenes por parte de las

¹⁰ Guastini Riccardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., México 1999, p. 57.

¹¹ *Ibidem*.



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

comisiones de la Cámara de Diputados, ya que al respecto el Reglamento de la Cámara de Diputados sí contempla cómo deberán elaborarse los dictámenes, siendo precisamente el artículo 85, el cual establece claramente lo siguiente:

I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;

II. Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;

III. Fundamento legal para emitir dictamen;

IV. Antecedentes del procedimiento;

V. Nombre del iniciador;

VI. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;

VII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;

VIII. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;

IX. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;

X. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;

XI. En caso de dictamen positivo:

a) El proyecto de decreto;

b) La denominación del proyecto de ley o decreto;

c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y

d) Los artículos transitorios.

XII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo,

XIII. En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y



XIV. Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.

2. Deberá además, acompañarse de la lista de asistencia de la Reunión en que se aprobó, a efecto de verificar el quórum.

3. Lo anterior no obstará para que las diputadas o los diputados que voten en contra, también lo hagan constar en el dictamen mediante su firma, acompañada de la frase: "En contra".

Requisitos los anteriores de los que se desprende que el análisis de los dictámenes contemplan la valoración del contenido del asunto, destacando el planteamiento del problema, los argumentos que sustenten el asunto e incluso alude a un proceso de análisis.

Lo que deja entrever que al respecto no existe una laguna que justifique la aplicación analógica de alguna otra disposición, principio o regla al respecto, ya que el Reglamento actual es claro en sus disposiciones a considerar para la emisión de los dictámenes por parte de las comisiones, recordar que no es lo mismo la técnica legislativa que la técnica jurídica para emitir resoluciones por parte de autoridades legales.

No se pasa por alto que al respecto la doctrina señala que si no se justifica una laguna y la imposibilidad de resolverla de otro modo, así como la semejanza entre los dos supuestos de hecho, la analogía es un modo de argumentar poco persuasivo.¹²

La aplicación analógica es una técnica de integración del derecho en presencia de lagunas. Se dice que el derecho presenta una laguna o es incompleto cuando el intérprete considera que un determinado supuesto de hecho no está regulado por ninguna norma expresa¹³, lo que en el caso en forma evidente no acontece.

Por todo lo expuesto, los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LXII Legislatura proponemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

¹² *Ídem*, p. 58

¹³ *Ídem*, p. 61



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

Acuerdo

Primero. Se desecha la Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentada por la Diputada Magdalena Núñez Monreal, del Partido del Trabajo.

Segundo. Archívese el expediente como asunto totalmente y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron los diputados integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en el Recinto Legislativo de San Lázaro, el día 12 de febrero de 2015.