

Dictamen de la proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias que elabore un estudio sobre el derecho de los diputados integrantes de la legislatura, a presentar y exponer iniciativas ante el pleno de la Diputación Permanente para su turno a la comisión competente.

A la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

Dictamen de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, referente a la proposición con **punto de acuerdo, por el que se solicita a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias que elabore un estudio sobre el derechos de los diputados integrantes de la legislatura, a presentar y exponer iniciativas ante el pleno de la Diputación Permanente para su turno a la comisión competente**, presentado por el diputado Octavio Guillermo West Silva, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias se considera competente y se dedicó al estudio iniciativa con fundamento en lo dispuesto en el **artículo 122, párrafos primero y segundo e inciso C, Base Primera, fracción V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos, 36, 38 y 42, fracción I, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; en los artículos 7, 10 fracciones I, XXVI y XXVII, 17 fracción VI, 36 fracción VII, 59, 60 fracción II, 61 fracción I, 62 fracción XXI, 63 párrafos segundo al cuarto, y 66 fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en los artículos 1, 2, 28 párrafos primero al cuarto, 32 párrafo primero, 87, 93, 132 fracción I y 133 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del**

Distrito Federal; y en los artículos 1, 4, 5 párrafo segundo, 8, 9 fracción I y 50 al 57 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En virtud de lo anterior, esta comisión dictaminadora se reunió en día 17 del mes de junio de 2010, para dictaminar la citada proposición con punto de acuerdo, con el fin de someterla a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea Legislativa, al tenor de los siguientes:

I.- ANTECEDENTES

1.- Con fecha 25 de mayo de 2010 el diputado Octavio Guillermo West Silva, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias que elabore un estudio sobre el derechos de los diputados integrantes de la legislatura, a presentar y exponer iniciativas ante el pleno de la Diputación Permanente para su turno a la comisión competente.

2.- Mediante oficio N° MDDPSRPA/CSP/473/2010, de fecha 26 de mayo de 2010, le fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias la proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias que elabore un estudio sobre el derechos de los diputados integrantes de la legislatura, a presentar y exponer iniciativas ante el pleno de la Diputación Permanente para su turno a la comisión competente, presentada por el diputado Octavio Guillermo West Silva, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

II.- CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Que la proposición que motiva el presente dictamen tiene como objeto que ésta comisión dictaminadora resuelva sobre la posibilidad o imposibilidad jurídica de que los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presenten y expongan iniciativas de leyes o decretos ante la Diputación Permanente.

Para la resolución de lo anteriormente señalado, esta comisión considera que las principales cuestiones a reflexionar son las siguientes:

1. El derecho de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes o decretos.
2. La atribución de la Comisión de Gobierno de recibir y turnar a comisiones iniciativas de leyes o decretos durante los recesos de la Asamblea.
3. La existencia o no de la facultad de la Diputación Permanente para recibir y turnar a comisiones iniciativas de leyes o decretos.

Antes de proceder al estudio material de la proposición antes señalada, esta comisión considera pertinente recalcar que la disposición contenida en las consideraciones del proponente para que la misma resuelva a más tardar dentro los 10 días hábiles posteriores a que le hubiere sido turnada, es de considerarse improcedente, al no contar con fundamento jurídico alguno. Esta comisión señala asimismo, que el plazo para emitir el presente dictamen, debe entenderse el mismo que para cualesquiera proposiciones que le fuesen turnadas, es decir, el contenido en el artículo 32 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que señala:

Artículo 32.- Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los asuntos de su competencia, dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido...

SEGUNDA.- Respecto del derecho de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de ley o de decreto, el diputado West Silva invoca los artículos 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 17 fracción IV de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Entre sus principales argumentos se encuentran que dichas disposiciones normativas “no excluye(n) la posibilidad de que los diputados, en ejercicio de ese derecho, presenten iniciativas ante la Diputación Permanente”, asimismo que se establece “como un derecho de los diputados iniciar leyes y decretos ante la Asamblea, sin acotar en forma alguna que si bien puede ejercerse ante la Diputación permanente, no puede ser expuesta ante la misma”.

Esta comisión, de la lectura de los citados artículos, así como del artículo 85 fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aduce que no hay una relación directa entre el ejercicio de dicho derecho y la posibilidad de ejercerlo ante la Diputación Permanente. Lo anterior debido a que el propio Estatuto de Gobierno, en su artículo 51 fracción III, y la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, en su artículo 44 fracción XIII, contemplan mecanismos suficientes para el ejercicio pleno, y sin mayores restricciones que aquellas de carácter procesal, de ese derecho durante los periodos de receso de la Asamblea.

Para ahondar en lo anterior, esta comisión ha de señalar que dichas disposiciones jurídicas operan conforme al *principio de libertad política*, mismo que la doctrina define como “la participación que bajo una u otra forma tienen los sujetos del derecho en la elaboración de este derecho” (Villoro: 1966).

Adicionalmente, esta comisión dictaminadora considera que el cabal cumplimiento de las citadas disposiciones normativas y del respeto irrestricto de ese *principio de libertad política*, son fundamentales para que las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sigan siendo portadoras de la legitimidad que su alta jerarquía les requiere, es decir, que como Mora Donatto señala la “ley como expresión de la voluntad institucional del Parlamento se caracteriza frente a las demás formas de producción jurídica tanto por un procedimiento especialmente calificado como por la intervención de unos órganos cualificados”.

TERCERA.- En referencia a la atribución de la Comisión de Gobierno de recibir y turnar a comisiones iniciativas de leyes o decretos durante los recesos de la Asamblea, a la que el diputado promovente refiere en las consideraciones primera y octava de la proposición en estudio, esta se entiende de la interpretación literal de los ya citados artículos 51 fracción III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 44 fracción XIII de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Que a la letra dicen:

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

ARTÍCULO 51.- En los recesos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno, además de las atribuciones que le confiera la Ley Orgánica de la propia Asamblea, tendrá las siguientes:

...

III. Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones...

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

ARTÍCULO 44.- Corresponde a la Comisión de Gobierno:

...

XIII.- Recibir, durante los recesos, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas a las comisiones correspondientes, a fin de que se discutan y aprueben, en su caso, en el inmediato periodo de sesiones...

Es menester de esta comisión señalar que de la interpretación sistemática de nuestra normatividad aplicable se concluye que dicha atribución se entiende exclusiva de la Comisión de Gobierno, debido a que es el único órgano de la Asamblea Legislativa facultado por ley para ejercerla, no existiendo ningún otro órgano autorizado expresamente y de la misma manera.

CUARTA.- En cuanto a la existencia o no de la facultad de la Diputación Permanente para recibir y turnar a comisiones iniciativas de ley o decreto, que el Dip. West argumenta en sentido afirmativo en sus consideraciones cuarta, quinta, séptima, novena y décima, esta comisión, con el fin de analizar exhaustivamente los argumentos del diputado proponente, se abocó al estudio de la cuestión mediante el uso del método interpretativo exegético. Es decir, que además de la interpretación literal y gramatical de las disposiciones normativas que versan sobre el tema en cuestión, esta comisión acudió a la reconstrucción de la intención del legislador al momento de la creación de dichas normas y a los principios generales de derecho.

La Diputación Permanente, creada mediante reforma a la Ley Orgánica de la Asamblea del 5 de diciembre de 2002, se encuentra actualmente regulada por los artículos 3, 10 fracción XX, 16, 18 fracción III, 24, 44 fracción IV, 45 al 58, 90 fracción III y 105 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal; así como los artículos 2, 23, 25, 27, 32, 44, 71 fracción III, 81 al 84, 87, 88, 151, 152 y 168 fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. A lo largo de esos artículos se encuentran diversas atribuciones, dentro de las que resaltan aquellas contenidas en el artículo 58 de la multicitada Ley Orgánica, mismas que a continuación se transcriben:

- I.- Ser órgano deliberativo de la Asamblea Legislativa durante los periodos de recesos de la misma;*
- II.- Conocer y desahogar los asuntos que no sean competencia exclusiva del Pleno o de la Comisión de Gobierno;*
- III.- Aprobar a solicitud de la Comisión de Gobierno los cambios en la integración de las Comisiones y Comités, durante los recesos de la Asamblea;*
- IV.- Solicitar a la Comisión de Gobierno la convocatoria para llevar acabo periodos de sesiones extraordinarios;*
- V.- Conocer de las sustituciones que en su caso se presenten respecto de los Diputados integrantes de la Comisión de Gobierno;*
- VI.- Velar por el respeto de las prerrogativas de los Diputados y por la salvaguarda a la inviolabilidad del recinto;*
- VII. Conocer de los Comunicados de los Diputados, de las Comisiones y de los Grupos Parlamentarios;*
- VIII. Conocer de las Comunicaciones de los Poderes de la Unión u órganos legislativos locales;*
- IX. Conocer de las Comunicaciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal;*
- X. Conocer de los pronunciamientos, propuestas y denuncias que no comprendan la aprobación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos;*

XI. Ratificar los nombramientos que haga la Comisión de Gobierno del encargado del despacho en caso de ausencia de alguno de los titulares de la Oficialía Mayor, Tesorería General, Contraloría Interna, Coordinación General de Comunicación Social, de la Dirección del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, de la Dirección de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, de la Coordinación General de Servicios Parlamentarios, todos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

En cuanto a la facultad contenida en la fracción II del artículo transcrito, esta comisión advierte que ya ha desentrañado su sentido en la consideración anterior del presente dictamen, por lo que no se reiterará dicho estudio.

El diputado West Silva, en las consideraciones quinta y séptima de la proposición que ha dado origen al presente dictamen, hace alusión a lo contenido en la fracción I del citado artículo 58 de nuestra Ley Orgánica, señalando que la Diputación Permanente es órgano deliberativo en los recesos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La palabra deliberar proviene de la voz latina *deliberare*, compuesta por el prefijo *de-* (indicativo de intensidad) y el verbo *liberare* (pesar). El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define deliberativo como “perteneciente o relativo a la deliberación”, asimismo define deliberación como “acción y efecto de deliberar” y define el verbo deliberar como “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos”.

Es decir, que al señalar el legislador el término “órgano deliberativo”, este podría entenderse como un órgano *perteneciente a la acción y efecto de considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos.*

Una vez dilucidado lo anterior esta comisión considera la esfera competencial que la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha atribuido a los órganos permanentes de los congresos estatales en diversas tesis, destacando lo contenido en la tesis de localización 5a. Época; 1a. Sala; S.J.F.; LXIV; Pág. 257; [T.A.]; que a la letra señala: “La facultad de expedir, reformar y derogar las leyes, es privativa del Poder Legislativo, y éste, constitucionalmente, no puede delegar esas atribuciones en la Comisión Permanente, que funciona durante el receso del Congreso, so pena de violar la soberanía de un Estado que se ejerce por medio de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el primero, que forma y expide las leyes; el segundo, que las sanciona y las hace cumplir, y el tercero que se encarga de aplicarlas”; así como lo contenido en la tesis de localización 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; LXIX; Pág. 5162; [T.A.], que a la letra dice: “La diputación permanente de la Legislatura Local del estado de Coahuila, tiene, durante los recesos, las facultades que fija el artículo 73 de la Constitución de dicha entidad y solamente puede resolver asuntos para los que fue autorizada por el Congreso, al clausurarse el periodo de sesiones ordinarias; por lo que si no consta en forma alguna, que se le hubiere conferido autorización para dictar determinado acuerdo, su incompetencia es notoria para hacerlo”.

Siguiendo el orden lógico de la exposición, los dos párrafos que anteceden arrojan que la atribución conferida a la Diputación Permanente de ser órgano deliberativo en los recesos de la Asamblea Legislativa, debe entenderse como una facultad de *considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos*, en todos aquellos actos que no sean formal y materialmente legislativos, ya que estos no se encuentran contemplados por ley.

Por otro lado, y pasando a la reconstrucción de motivos del legislador al momento de la creación de dichas normas, esta comisión observó de la lectura del

dictamen aprobado el 5 de diciembre de 2002, relativo al proyecto de decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y que puede consultarse en el Diario de los Debates de esa fecha, que el legislador no previó el otorgar ningún tipo de facultades para recibir y dar curso a iniciativas de ley a la Diputación Permanente.

Lo anterior queda confirmado por la fracción X del citado artículo 58 de la Ley Orgánica, que no se entiende contradictoria con el derecho de los diputados a presentar y exponer iniciativas en los momentos procesales que la propia ley señala, como expone el diputado West Silva en su novena consideración.

Adicional a lo anterior, el diputado proponente señaló como otro argumento, contenido en su décima consideración, que el artículo 84 del Reglamento para el Gobierno Interior de esta Asamblea dispone como relativo al desarrollo de las sesiones de la Diputación Permanente lo contenido en el Título Tercero, Capítulo I del mismo. Esta comisión no considera que dicho reenvío en el ordenamiento haga resultar evidente la procedencia de la presentación y exposición de iniciativas ante la Diputación Permanente, como señala el diputado West Silva; sino que considera que de la interpretación sistemática de ese y los demás ordenamientos que nos rigen, debe considerarse que solo son de aplicarse aquellas disposiciones del Título que no se contrapongan con la esfera competencial de la Diputación Permanente.

Continuando con el método de interpretación propuesto, esta comisión no puede dejar de señalar que de acuerdo al *principio de legalidad* contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad debe someterse al mandato de nuestra carta magna y de las leyes que de ella emanen, debiendo estar debidamente fundado y motivado. Asimismo, en consonancia con el *principio de seguridad jurídica*, también recogido por nuestra Constitución, las autoridades solo pueden realizar aquellos actos que

la ley les permita. En el caso que nos atañe, esta comisión considera que en estricto apego a esos principios generales del Derecho, la Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa del Distrito no se encuentra legitimada por la propia Constitución Política, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y por el Reglamento para su gobierno interior, para ejercer la facultad en cuestión.

QUINTA.- En base a las consideraciones anteriores esta comisión ha determinado que no existen los fundamentos jurídicos suficientes para sustentar que los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, tengan el invocado derecho a presentar y exponer iniciativas ante la Diputación Permanente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, hace del conocimiento de la Comisión de Gobierno de esta Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal el desahogo de la consulta presentada por el diputado West Silva, al tenor de los siguientes:

RESOLUTIVOS:

PRIMERO. Posterior al estudio de la materia en cuestión, se determina que no es procedente que los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, presenten y expongan iniciativas ante la Diputación Permanente.

SEGUNDO. Comuníquese el presente a la Mesa Directiva de la Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y publíquese en el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dado en el Recinto Legislativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, a los diecisiete días del mes de junio de dos mil diez, firmando para constancia y conformidad los integrantes de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias.

Dip. Guillermo Orozco Loreto
Presidente

Dip. Rafael Miguel Medina Pederzini
Vicepresidente

Dip. Aleida Alavez Ruiz
Secretaria

Dip. Fidel Leonardo Suárez Vivanco
Integrante

Dip. Maria N. Patricia Razo Vázquez
Integrante

Dip. Héctor Guijosa Mora
Integrante

Dip. Alejandro Carvajal González
Integrante

Dip. Sergio Israel Eguren Cornejo
Integrante

Dip. Maximiliano Reyes Zúñiga
Integrante