



EL DICTAMEN LEGISLATIVO

MIGUEL ANGEL CAMPOSECO CADENA

***EL DICTAMEN
LEGISLATIVO***

Por Miguel Angel Camposeco Cadena

“EL DICTAMEN LEGISLATIVO”

Copyright c 1997 por
Miguel Angel Camposeco Cadena.
Insurgentes Sur 421, Edif. “A”-1406
Col. Hipódromo Condesa, México, D.F.
C.P. 06170
Telfs. 564-5247 y 584-8676.

PRIMERA EDICION 1998
ISBN 970-91271-3-6

Reservados todos los derechos.

El contenido de esta publicación no podrá reproducirse total ni parcialmente, ni almacenarse en sistema de reproducción, ni transmitirse en forma alguna por ningún procedimiento mecánico, electrónico, o de fotocopia, grabación u otro cualquiera, con el propósito de comercializar o utilizar sus textos en cualquier otra obra o publicación, sin previo permiso del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, solicitado y otorgado por escrito.

LO QUE ESTE LIBRO HARÁ POR USTED

Con su lectura Usted adquirirá los conocimientos necesarios para elaborar un Dictamen Legislativo.

*Aprenderá que éste importante documento producido por las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo, tiene referencias en diversos sistemas parlamentarios.

*Sabrá su concepto, definición y naturaleza jurídica.

*Le preparará para organizar los trabajos preliminares.

*Podrá definir los aspectos esenciales o importantes que debe incluir dentro del Dictamen.

*Desarrollará la habilidad práctica necesaria para redactar los textos informativos preparatorios.

*Conseguirá sustentar adecuadamente los razonamientos que deben fundarlo.

*Le permitirá desarrollar una lista de comprobación para detectar en donde se encuentran los problemas jurídicos para el caso de probarse una Ley.

*Conseguirá llevar a cabo su trabajo en forma eficiente, clara y precisa.

*Ademas, podrá explicar eficazmente los puntos más difíciles del Dictamen.

*Todo ello enriquecerá su intercambio de información y su capacidad para resolver los problemas de Técnica Legislativa con creatividad.

Por último los miembros de la Comisión Dictaminadora sabrán agradecerle que sus proposiciones eliminen discusiones innecesarias, pérdidas de tiempo y energía.

Así, el trabajo conjunto evitará desviar los esfuerzos y participaciones de los Dictaminadores y, Usted, aprenderá a controlar las intervenciones orales con las palabras escritas.

Índice

Prólogo	7
Presentación	11
1. Introducción	14
1.2. Referencias de derecho comparado	17
1.2.a) Sistema español	17
1.2.b) Sistema francés	18
1.2.c) Sistema italiano	19
1.2.d) Sistema alemán	21
1.2.e) Sistema inglés	22
1.2.f) Sistema norteamericano	23
1.2.g) Nuestro sistema	25
2. Marco jurídico general	31
3. Marco jurídico procesal legislativo	33
3.1. Descripción del proceso operativo del dictamen	36
3.1.1. Trabajo de comisiones	36
3.1.2. Sesión preliminar de trabajo	37
3.1.3. Sesión formal de trabajo	38
3.1.4. Análisis integral de viabilidad	39
4. Concepto y definición	41
5. Naturaleza jurídica	43
6. Órganos que producen dictámenes	46
6.1. Bases constitucionales	49
6.2. Marco legal del Poder Legislativo del Estado de México	50
6.3. El procedimiento parlamentario estatal	50
6.4. Procedimiento para la emisión del dictamen	51
7. Estructura de los dictámenes	54
I. Elementos de revisión técnico legislativa (lista de comprobación de necesidad, factibilidad y viabilidad)	55

a)	La revisión de la existencia o no de razones políticas o jurídicas que fundamenten el proyecto	57
b)	Reconocimiento de necesidades	58
c)	Integración a los ordenamientos vigentes	58
d)	Revisión de plazo o término para expedir la ley	59
e)	¿Laguna de Ley?	59
f)	Articulación de la nueva norma con las Existentes	59
g)	Tomar como base la jurisprudencia de la Suprema Corte	60
h)	Plan nacional de desarrollo o presupuesto de egresos	60
i)	Previsión de efectos y consecuencias	60
II.	Elementos estructurales	61
II.1.	Elementos formales del dictamen	61
II.2.	Esquema para dictamen de iniciativa de ley	63
II.2.a.	Con relación en su forma escrita de presentación	64
II:2.a.1.	El destinatario	65
II.2.a.2.	El nombre de la Comisión o Comisiones	66
II.2.a.3.	Explicación de por qué se dictamina	66
II.2.a.4.	El nombre	67
II:2.a.5.	El fundamento del dictamen	67
II.2.a.6.	Relatoría de los trabajos de la Comisión	67
II.2.a.7.	Firmas	68
II.2.a.8.	El lugar y fecha de suscripción	68
II.3.	Elementos de materialidad jurídica del dictamen	69
II.3.a)	Exposición de motivos del dictamen	69
II.3.b)	Textos de los artículos	70
II.3.c)	Elementos de formalidad jurídica	71
II.3.d)	La declaración de la Comisión, Comisiones o Congreso, según el caso de ser competentes para dictaminar el asunto puesto a su consideración	72
II.3.e)	El análisis razonado de la “Exposición de Motivos”	74

	de la iniciativa	
II.3.f)	La explicación de las concordancias, discrepancias, proposiciones o adecuaciones u observaciones que a la Exposición de Motivos, haga la Comisión	76
II.3.g)	Las consideraciones generales propias de la Comisión con las cuales informa su aceptación o rechazo a las normas propuestas	78
II.3.h)	Dictamen negativo de Comisión	80
II.3.i)	Las observaciones y conclusiones particulares sobre los textos normativos propuestos	83
II.3.j.)	La justificación del lenguaje y los conceptos utilizados en la redacción de las propuestas de texto final para cada artículo de la ley o decreto	84
II.3.k)	La presentación esquemática del texto, es decir, la forma en que se han compuesto y dividido - articulado, en una palabra-, las partes o unidades que constituyen la ley	87
II.3.l)	La explicación, según el caso, del procedimiento recomendado por la Comisión para aplicarse al asunto dictaminado	90
	Bibliografía y Referencias	93

PRÓLOGO

La obra de Miguel Ángel Camposeco Cadena, que hoy nos honramos en prologar, se inscribe en la serie de Manuales y libros que sobre diversos temas del Derecho Parlamentario ha venido publicando en los últimos años, entre los cuales se encuentran: “Ordenamientos Legislativos” (Textos concordados); “Manual de Temas Legislativos”; “El Legislador Federal” (Prontuario Jurídico); los “Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos”, en los que trata “De las Iniciativas”, “El Orden del Día” y “De las Sesiones”, El Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México y su más reciente libro intitulado “Lógica Parlamentaria”.

En todos y cada uno de estos trabajos, encontramos un valioso material, que evidencia la agudeza del investigador académico, especializado en el Derecho Parlamentario, con la visión pragmática de quien como diputado de la Quincuagésima Legislatura, brilló con luz propia en el apasionante mundo del que hacer legislativo. Desde esta atalaya, el autor que comentamos, se pudo percatar del abandono en que ha estado la temática y el contenido del derecho parlamentario en general y del mexicano en particular, por parte de los académicos, dirigentes de partidos políticos, investigadores en la ciencia del derecho, así como de los propios legisladores, no obstante que su praxis abarca ya un largo periodo de casi 186 años, a partir del momento en que nuestra nación, en los albores de su independencia, eligió en 1812, por vez primera, a sus representantes a las Cortes de Cádiz.

Esta respetable antigüedad de nuestros órganos legislativos, que debía haber generado un importante desarrollo de la materia parlamentaria, no fue posible que se lograra al no existir en nuestro medio las condiciones para una carrera parlamentaria sucesiva y profesionalizada, debido al impedimento constitucional de la reelección en el cargo de diputados y senadores, por lo que no existió la suficiente motivación en los estudiosos de las ciencias sociales y políticas, que en términos generales, se mantuvieron indiferentes a su tratamiento doctrinario, con el consiguiente vacío y desconocimiento en las tareas legislativas, que se ha venido evidenciando en los miembros del Congreso Federal y de las legislaturas de los Estados.

Afortunadamente, en los últimos años el estudio del Derecho Parlamentario desde las dimensiones normativa, sociológica y axiológica, ha suscitado un gran interés en los estudiosos del fenómeno político, sentando las bases para la integración de su contenido temático y su tratamiento académico en algunas Facultades de Derecho del país, que han introducido la materia en sus programas de estudios en la Licenciatura y en su División de Posgrado, impartándose en ésta última desde hace cuatro semestres un curso de Técnica Legislativa, que ha generado la curiosidad cognoscitiva en los alumnos de la Maestría, a juzgar por los interesantes trabajos de investigación realizados y por las tesis doctorales elaboradas sobre aspectos específicos de la institución parlamentaria.

El maestro Miguel Ángel Camposeco Cadena, es uno de esos estudiosos del Derecho Parlamentario, que ha contribuido con sus obras publicadas a desarrollar los contenidos de la materia, llamando la atención de los interesados sobre aspectos concretos de la teoría y la praxis parlamentaria, a fin de enriquecer con nuevas aportaciones y estudios doctrinarios la bibliografía sobre el particular.

Para un país como México, en donde se están dando las condiciones sociopolíticas para el fortalecimiento real del Poder Legislativo, dentro del proceso de democratización de la vida nacional que la sociedad viene demandando, resulta de primordial importancia el conocimiento de todo lo relacionado a la teoría parlamentaria y, particularmente, a los temas de la Técnica Legislativa, a fin de posibilitar a los legisladores del futuro el acceso a las Cámaras del Congreso con los conocimientos adecuados para el mejor cumplimiento de sus tareas legislativas y de otra índole.

De ahí, que la Técnica Legislativa, al ser considerada como una parte del Derecho Parlamentario cobra especial relevancia, por tener como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas en particular, incluyendo desde luego las reformas o enmiendas que le son introducidas. Requiere, por lo tanto, el saber técnico legislativo de un conocimiento especializado para su aplicación a los aspectos teórico-prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general, que habrán de repercutir en una mejor aceptación y comprensión, por parte del pueblo a quienes están destinadas, y por consiguiente de un más efectivo cumplimiento.

El procedimiento parlamentario, según lo considera Asunción García Martínez, es “una sucesión preestablecida de actos jurídicos, realizados por sujetos y órganos diversos, a través de los cuales el Parlamento ejerce sus funciones”. Estos actos jurídicos se convierten en actos parlamentarios también, al ser realizados por órganos de las Cámaras para el ejercicio de las funciones parlamentarias, dentro de las cuales se encuentra la función legislativa, que consiste en la facultad de crear las leyes de carácter general.

Los procedimientos parlamentarios, derivados de las diversas funciones que éste órgano tiene asignadas, constituyen un concepto dinámico de la actividad que el parlamento realiza, siendo desde luego más amplio que el procedimiento legislativo, caracterizado por su rigor jurídico al estar referido a una de las funciones que realiza éste órgano, como es la de hacer las leyes. Se caracteriza, el procedimiento legislativo, por ser un todo unitario, constituido por diversos actos parlamentarios dispuestos u ordenados para hacer posible la realización del acto final, que es la creación de la ley. Consta de varias fases como son, en nuestro medio, la iniciativa legislativa, la discusión, la aprobación, la sanción, publicación y promulgación, las cuales se desenvuelven en forma sucesiva.

Dentro del procedimiento legislativo, en la primera fase de iniciativa legislativa, que constituye un presupuesto de hecho de las otras fases, encontramos el tema del Dictamen, que es analizado en esta obra del Lic. Camposeco Cadena, destacando su excepcional importancia, por estar referido al documento por medio del cual las Cámaras Federales y las Legislaturas de los Estados, crean, reforman, derogan o abrogan leyes o decretos, con motivo de la presentación de una iniciativa de ley.

El Dictamen, como acertadamente lo señala el autor “es un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un órgano de instancia de decisión, denominado Comisión de Dictamen Legislativo o Comisión Dictaminadora. Como documento, constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario indispensable para la integración del acto legislativo”.

La concepción jurídica procesal, contenida en el párrafo anterior, dimensiona la trascendencia del Dictamen, puesto que el órgano legislativo, no puede prescindir de él, salvo en algunas excepciones, como cuando se trata de asuntos considerados de urgente y obvia resolución, las cuales deben ser rigurosamente reglamentadas, a fin de evitar su empleo indiscriminado, que generalmente se presta a violentar la creación del Derecho por las presiones que suelen ejercerse por las fuerzas políticas; fuera de estos casos se hace necesario un dictamen al iniciar el procedimiento de discusión que conduce a la aprobación o rechazo de un proyecto de ley, de decreto o de una resolución parlamentaria.

Hoy más que nunca, por el momento político que vive la nación, se hace necesario reflexionar sobre la importancia de reformar el impedimento constitucional que prohíbe a los diputados tanto federales como locales, así como a los senadores, que puedan ser reelegidos en el cargo en forma sucesiva, porque tal prohibición ha evidenciado con creces que ha sido uno de los factores que ha impedido el fortalecimiento real del Poder Legislativo como uno de los órganos del Estado Mexicano, al haberse convertido en un obstáculo para la profesionalización de sus miembros, que tienen que realizar una tarea que por su naturaleza es sumamente difícil y compleja.

Como profesor de Derecho Parlamentario y de Técnica Legislativa, en la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM, he venido sosteniendo la conveniencia, por muchas razones, de que se modifique la Constitución en este aspecto, a fin de que los miembros de los órganos parlamentarios, tanto federales como locales, puedan ser reelegidos en forma sucesiva y limitada, para no impedir la movilidad social de las nuevas generaciones que tienen derecho a poder ocupar estos importantes cargos. Se explica así el por qué sostenemos que los diputados podrían tener una elección y cuando mucho dos reelecciones, si los electores consideran que son merecedores de ocupar nuevamente sus cargos, por el buen desempeño que hayan tenido; en cuanto a los senadores, por la mayor duración de su cargo podrían ser reelectos

solamente una vez, con lo que llegarían a desempeñar sus funciones hasta 12 años.

Escrito con un lenguaje sencillo y claro, esta obra se hace accesible a toda persona interesada en el procedimiento legislativo, con una utilidad específica para los miembros de estos órganos legislativos, así como para quienes prestan sus servicios de apoyo como secretarios técnicos y como asesores en las diversas comisiones legislativas, los cuales encontrarán, como lo desea el autor, una serie de herramientas de fácil aplicación, simples y prácticas.

De que el autor de este libro, Miguel Ángel Camposeco, nos invita a adentrarnos en uno de los temas más interesantes del Derecho Parlamentario y particularmente de la Técnica Legislativa, y con ello a conocer mejor las trascendentes funciones que hoy en día realiza el Congreso mexicano, cuyos miembros, diputados y senadores, cumplirán adecuadamente sus tareas si son capaces de interesar a sus electores en lo que ellos hacen para representarlos debidamente.

Diciembre de 1997
Francisco Berlín Valenzuela

PRESENTACIÓN

Hasta hoy, casi nada se había escrito sobre el Dictamen Legislativo, no obstante la importancia que este acto y el documento que lo acredita, tienen dentro del procedimiento formal que se sigue por las Cámaras del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados, para crear, reformar, derogar o abrogar leyes o decretos.

El Dictamen resuelve el curso reglamentario que debe aplicarse a una Iniciativa de Ley.

El Dictamen es un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un Órgano de instancia previa de decisión, denominado Comisión de Dictamen Legislativo o Comisión Dictaminadora.

Como documento, constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario indispensable para la integración del acto legislativo.

De esta concepción jurídico procesal deriva la necesidad de explicar su importancia ya que, sin la existencia de un Dictamen (salvo la excepción prevista para los casos de urgencia y de obvia resolución) la Asamblea de las Cámaras no puede iniciar el procedimiento de discusión y el de la consecuente aprobación de una nueva norma.

No obstante la trascendencia de la forma y el fondo que debe contener el Dictamen Legislativo, muy pocas personas conocen o aplican las reglas y principios que rigen su elaboración. Para difundirlos se escribe este texto.

En la suma de estas reglas y principios de técnica normativa o legislativa, se encuentran los relacionados con el lenguaje y el estilo que deben regir los textos, la lógica aplicable a la construcción de los conceptos que informan los contenidos jurídicos incluyendo sus conexiones funcionales, las fórmulas para resolver los diversos problemas que nacen de la acumulación de artículos, los provocados por la incontrolada producción de normas (inflación o deflación legislativa), los aspectos técnicos que generan las derogaciones expresas o tácitas en el tiempo y en el espacio, la dificultad para la integración de los nuevos preceptos a los diferentes cuerpos jurídicos existentes y a los ordenamientos especiales y, por último, los de su coherencia con el orden constitucional.

Como es fácil advertir desde este apunte, el estudio de la problemática que encierra la preparación del Dictamen Legislativo descubre la relevancia que en sí mismo tiene y porque, además, permite fijar y deslindar las responsabilidades del dictaminador por las consecuencias de una probable improvisación para elaborar

textos de regulación apropiada; supuesta imprevisión de los alcances y efectos sobre derechos y obligaciones existentes; así como respecto de las consecuencias que en el mundo de la realidad jurídica pueden producir normas innecesarias, oscuras, contradictorias, defectuosas, ineficaces, redundantes, impertinentes o injustas.

Mediante el Dictamen, la Comisión responsable de su preparación puede al tiempo que ponderar las virtudes corregir los vicios de una Iniciativa. Del estudio que de ella realiza facilitará su viabilidad dentro del orden jurídico vigente, su correspondencia orgánica, adecuar su lenguaje normativo y permitir una eficaz y armoniosa integración.

De las buenas proposiciones que contenga un Dictamen depende reducir el tiempo y el esfuerzo de la Asamblea al permitir un debate simplificado y una correcta aprobación de la ley ya que, la Asamblea habrá sido informada con oportunidad, claridad, precisión y propiedad sobre las proposiciones que encierra la nueva norma.

Este libro no contiene un formulario para hacer Dictámenes. Nada más alejado de su propósito.

A cambio, ofrece una serie de reflexiones, consejos prácticos y un conjunto de reglas y principios que ha elaborado la técnica legislativa para organizar, redactar y componer las partes esenciales del Dictamen exclusivamente Legislativo.

Como los otros Manuales de Técnica Legislativa que he preparado y publicado, éste también procura llenar un vacío en la literatura especializada y entregar, a quien lo consulte, una serie de herramientas de fácil aplicación, simples y prácticas.

He procurado escribirlo en forma sencilla. Con un lenguaje comprensible para quienes tienen la responsabilidad de redactar Dictámenes y no tienen el tiempo para consultar obras de mayor profundidad. Por lo tanto, no es para juristas ni abogados.

El método expositivo empleado, que se basa en la repetición de ideas y conceptos esenciales, ya de forma ya de fondo, dentro de las diversas partes del texto que integran sus secciones y apartados, tiene dos claras intenciones: una, de carácter mnemotécnico para facilitar la recordación del lenguaje usado en las Cámaras; otra, de orden utilitario a fin de que cada parte del texto cobre plena independencia y facilite la comprensión del contexto de la temática expuesta.

El estudio está dedicado a los señores Legisladores, Secretarios Técnicos y personal especializado que colabora en las Comisiones Legislativas de todas las Cámaras de la República quienes, sin ser profesionales del Derecho, por el

conocimiento y sentido común, experiencia política o la práctica parlamentaria que han adquirido son -a justo título y merecido reconocimiento- expertos peritos en leyes.

Aspira a servir de guía de aprendizaje para todas aquellas personas que quieran conocer las reglas del procedimiento, los tiempos de ejecución y el modo de documentar las decisiones, y las instancias y documentos que son necesarios para crear los actos legislativos, es decir, para conocer el difícil trabajo que tienen que cumplir los legisladores para crear las leyes.

Aunque no deseo presentar una excusa por las posibles limitaciones o deficiencias de esta exposición, sinceramente creo no haber podido desarrollar todos los aspectos que se consideran directamente relacionados con el Dictamen Legislativo, dada la complejidad que deriva de los problemas de su interpelación con otros muchos temas afines, tales como la técnica jurídica o metodología del derecho.

Por último, deseo agradecer: primero, las opiniones críticas que se formulen al texto de este Manual (como si fuera un ejercicio de Dictamen a una Iniciativa de Tema -lo calificaría yo-). Luego, todas aquellas sugerencias y observaciones que para enriquecerlo produzca su lectura porque con ellas, sin duda alguna, podré sustentar y enriquecer las futuras correcciones que se requieren para mejorar su utilidad. Desde ahora, bienvenidas.

El Autor.

Ciudad de México, diciembre de 1997.

1. Introducción

Dentro de nuestro sistema constitucional federal el ejercicio del poder público legislativo, corresponde a un Congreso General en el orden federal; y en el orden estatal, al poder legislativo de cada uno de las entidades que componen la federación. Estos poderes tienen la facultad constitucional para crear, reformar, suprimir y poner en vigor leyes y decretos.

Por esta razón, la principal función de las Cámaras que integran tanto el Congreso Federal, los Congresos o Legislaturas de los Estados o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, consiste en cumplimentar, según el caso, los procedimientos legales pertinentes a la preceptiva constitucional y reglamentaria para cumplir su función legislativa.

Los procesos legislativos del Congreso General,¹ y los de cada Estado y en el Distrito Federal siguen, con algunas variantes peculiares y particulares, los mismos principios generales del procedimiento reglamentario del Congreso de la Unión.

Debido a que en cada Estado y en el Distrito Federal, el Poder Legislativo local se estructura con una sola Cámara de representantes populares llamados, respectivamente, Diputados locales -por oposición a los Diputados Federales y Diputados del Distrito Federal (por el régimen singular del Distrito Federal)-, sus trabajos son regulados por las leyes orgánicas, como es el caso del Estado de Morelos, y por los reglamentos para su gobierno interior, como sucede en la mayoría de las otras entidades. En tanto que, el Congreso General, queda regulado por el procedimiento constitucional (artículo 72) establecido para el sistema bicamaral federal.

Este estudio trata sobre el documento que producen las Comisiones de Dictamen Legislativo que por disposición reglamentaria tienen existencia en los Congresos y en la Asamblea. Documento que se conoce comúnmente con el nombre de Dictamen con proyecto de ley, Dictamen con proyecto de decreto o Dictamen con proyecto de resolución, según el caso.

Igualmente, trata de aquellos documentos que producen las Comisiones

1 Por proceso legislativo entiendo el conjunto de actos normativos de realización necesaria y obligatoria que deben ejecutar o cumplir los órganos normativos para formar, reformar o derogar las leyes. En este sentido, el acto normativo al satisfacer el requerimiento impuesto por la regla (norma reglamentaria) constituye una resolución de instancia, pues si no se cumple el mandato o la prevención ordenada no puede continuarse el procedimiento y, al desahogarlo, se inicia de inmediato la nueva etapa dentro de la cual toca satisfacer otros nuevos requisitos -ya sean materiales o formales- para ir "cerrando las esclusas", que son los procedimientos cerrados que se integran por la serie de actos normativos ordinarios o extraordinarios que deben observar, ordenar y cumplir los órganos de gobierno de la Cámara o del Congreso. Por tales órganos incluyo: a) al pleno de la Cámara o del Congreso. b) las Comisiones de Dictamen Legislativo, c) la Mesa Directiva y d) la Asamblea constituida en quórum legal para aprobar resoluciones o leyes en forma válida.

especiales creadas por resolución mayoritaria de los plenos de las Cámaras, para que intervengan y resuelvan aquellas cuestiones o asuntos, de cualquier índole o naturaleza, que la Asamblea juzgue de su interés y competencia conocer.

Es decir, trata de los dictámenes emitidos por las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo y expone algunas cuestiones jurídicas, forma para identificación de problemas, explicación de reglas y sugerencias de soluciones prácticas que, a través de la técnica legislativa y la tradición parlamentaria nacional de orden federal, se han integrado como criterios pragmáticos y reglas directrices para la correcta estructuración, organización de partes y contenidos, homologación de textos y presentación escrita de los textos de los Dictámenes.

La elaboración del Dictamen pone de relieve la necesidad del estudio y aplicación de muchos y novedosos aspectos de técnica legislativa. Coinciden asuntos tan relativamente simples como el lenguaje o la ordenación y numeración de los artículos y las partes que los componen, al lado de temas de mayor valor y calado como la lógica interna de las normas, la revisión de su fundamento y viabilidad constitucional, el costo social de su aplicación, su armonización con los ordenamientos vigentes, la articulación de las complejas conexiones de sistemática y hasta la posibilidad de resolver sus contradicciones con otras normas, incluyendo, por consecuencia, la capacidad de los órganos de administración de la justicia para atender los conflictos jurisdiccionales que se produzcan por las nuevas normas.

Para introducir el tema se considera conveniente explicar que todo Congreso o Asamblea está constituido por un número de representantes populares electos bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que determinen las constituciones federal o locales, la Ley Orgánica del Poder Legislativo correspondiente, así como la Ley Electoral de cada entidad federativa.

Luego, para su organización interior se aplican los principios parlamentarios que sustentan la vida de la mayoría de las Asambleas democráticas modernas:

* La existencia de un Pleno o Asamblea General que representa la máxima expresión de la voluntad colegiada de sus Miembros y, por ende, la potestad legislativa y de la soberanía de los Estados.

* Para el eficaz cumplimiento de sus funciones requieren de una eficiente organización interior basada en la división de su trabajo técnico y especializado.

* El agrupamiento orgánico de sus miembros, de acuerdo a los partidos políticos que representan.

* La constitución, integración y reglas de coordinación de sus órganos de gobierno.

- * El establecimiento de los principios, reglas y normas de los procedimientos que deben aplicarse para cada función específica.
- * Los derechos y obligaciones que se establecen entre los miembros de la Asamblea durante el proceso legislativo.
- * Las instancias y los documentos que justifiquen y se requieran para poner en acción el proceso que le corresponda a la Cámara, como autoridad normativa facultada para la producción, revisión, reforma o sustracción de leyes dentro del sistema del derecho positivo vigente.

1.2 Referencias de derecho comparado.

Conviene recordar la existencia de algunos antecedentes en los Órganos Legislativos Europeos y Americanos, que se relacionan con el documento que nosotros formalmente denominamos el Dictamen.

Para el efecto, enseguida se hará una breve referencia a los sistemas español, francés, italiano, alemán, inglés y norteamericano, por constituir los más significativos.

1.2. a) Sistema español.

En el Sistema Parlamentario en Español, en las Comisiones de Dictamen Legislativo se integra un grupo de trabajo que se denomina Ponencia Colectiva y que tiene por objeto estudiar la iniciativa que se ha puesto a su consideración presentar un informe en el cual se den a conocer los propios puntos de vista de este grupo de trabajo.

También se puede nombrar a un Ponente (una sola persona) a quien la Comisión le ha encargado el trabajo de hacer las actividades que cumple la ponencia colectiva. Tanto el Ponente como la Ponencia, realizan dos tipos de actividad. Una que es de carácter técnico procesal y que tiene por objeto analizar el contenido de la propuesta o iniciativa de ley y presentar un informe para que la Asamblea tome la decisión conveniente; la otra, de participar ante la Asamblea para sostener o aclarar el Informe.

La Ponencia Española se considera como una instancia necesaria dentro del proceso formativo de las leyes porque cumple una importantísima labor como instrumento agilizador del trabajo y del procedimiento legislativo. Por el tipo y crédito de la persona a quien se le encarga o por la coincidencia de los pareceres de quienes forman la Ponencia Colectiva, el informe se permite enunciar la visión crítica de ciertos aspectos relevantes y estará fundamentado en un criterio suficientemente acreditado en el campo de la legislación parlamentaria, como para que la Asamblea inicie la discusión de la propuesta o iniciativa de ley, sobre una base de certidumbre.

En este sentido el informe que rinde la Ponencia, es decir, el grupo de trabajo formado en la Comisión de Dictamen Legislativo, es una fase constitutiva del procedimiento legislativo.

1.2 b) Sistema francés.

Otros parlamentos tienen un modo menos formal para elaborar los informes que debe conocer la Asamblea. Por ejemplo, en el Derecho Francés existe el rapporteur de la Asamblea que, en realidad es una sola persona, miembro de una Comisión a quien se le ha confiado la responsabilidad, en calidad de órgano legislativo unipersonal, de estudiar el texto que ha sido remitido a fin de que presente sus conclusiones ante la Asamblea.

En estricto sentido, el rapporteur es un órgano también de carácter unipersonal que tiene dos obligaciones o facultades que desempeñar en su calidad de Ponente. Una en el seno de la Comisión para informar de su opinión a efecto de que este órgano la apruebe o la repruebe y otra, sucesiva, cuando el informe o reporte se presente en el Pleno de la Asamblea.

Cuando el reporte se estudia en el seno de la propia Comisión, el rapporteur puede estar asistido por los funcionarios adscritos a la Comisión y tiene facultades para solicitar o recabar la opinión de personas públicas o privadas, si así lo estima conveniente; en su caso, pedirle a los otros miembros de la comisión que propongan enmiendas al texto y, recibéndolas, dar a conocer su punto de vista sobre las mismas o su viabilidad para integrarlas o rechazarlas.

En la simplificación del trabajo de la Comisión, el Ponente puede dar, con anterioridad a la redacción de su informe, un reporte previo en el que intenta recoger la voluntad de todos los miembros de la Comisión.

La estructura básica que se utiliza en este reporte, consiste en lo siguiente: se inicia con una exposición histórica del problema que va a tratarse, un análisis de la situación social que ha llevado a la iniciativa de la acción parlamentaria, una descripción de las primeras proposiciones legislativas, un examen crítico del proyecto, y por último, las propias recomendaciones del ponente.²

La función política más importante del Ponente es constituirse en un instrumento eficaz de resolución al obstruccionismo del parlamento frente a la iniciativa política del ejecutivo. No obstante lo anterior, no ha sido rara la inscripción en el Orden del Día de la Asamblea Francesa, de algún texto destinado a discusión sin que hubiera sido previamente distribuido el reporte por la Comisión, fundamentándose en un artículo de la Constitución Francesa, que favorece tal situación.

2 H. Finer.- Guía y Práctica del Gobierno Moderno. Trad. De. Tierno Galván. Ed. Tecnós. Madrid, 1964, pág. 606. Citado por Durán Alva, Juan Fernando y Ana María Redondo García en Disfunciones de la Ponencia en el Procedimiento Legislativo. La Técnica Legislativa a Debate. Asociación Española de Letrados y Parlamentos. Ed. Tecnós. Pág. 241.

El rapporteur es, pues, un órgano legislativo unipersonal, debe destacarse que junto a él participan pequeños grupos de parlamentarios que se reúnen con el propósito de coadyuvar a la dinámica del funcionamiento de la Comisión, constituyendo lo que en nuestra práctica se conoce como subcomisiones, cuyo número de miembros designados por la Comisión General, debe formarse de acuerdo a una representación proporcional que mantienen los grupos parlamentarios en la Cámara.

El trabajo de estas subcomisiones se traduce en formular las enmiendas que el Ponente recoge e incorpora a su reporte definitivo. Esta práctica, -que ha rebasado el marco reglamentario que rige el procedimiento francés-, de hecho constituye una ponencia colegiada junto al reporte unipersonal.

1.2 c) Sistema italiano.

El término relazione tiene una larga historia en el léxico parlamentario italiano y sirve para indicar diversos asuntos, tales como la comunicación que da una Comisión a la Cámara informándole su argumentación del asunto que ha sido puesto a su conocimiento para que lo examine. También se refiere a la exposición introductiva de un proyecto de ley que se redacta para la presentación del propio proyecto de la ley. Este aspecto es el que trataremos en este apartado.

El artículo 49 fracción I de la Ley de 25 de mayo de 1970 no. 352, establece que la propuesta de iniciativa de ley popular necesariamente debe ser acompañada de una relazione que ilustre la finalidad y la norma. Que esta relación con base en la costumbre parlamentaria justifica que dicha norma sea discutida porque contiene la noción de la relación que se acompaña al proyecto de la ley. En el Senado se establece que al término de las discusiones de trabajo que realiza una Comisión, se debe elaborar la relación que justifique el proyecto de iniciativa de ley. La Comisión también puede autorizar que dicha relación se refiera oralmente (art. 79, 5o. de la Cámara; y art. 77 frac. II del Senado).

Como se puede apreciar, el Sistema Parlamentario Italiano prevé una situación similar a la del sistema francés. En principio, existen dos posibilidades: que haya un ponente unipersonal que se conoce como Relatore o la posibilidad de ponencias colegiadas que se conocen, como Comitato Ristreto.

Del mismo modo como trabaja el ponente francés, el ponente italiano realiza la doble función de dar su informe por relatoría al seno de la Comisión para el efecto de obtener el consenso de los diferentes grupos que la integran sobre el texto que el propone y, en un segundo momento, participar ante la Asamblea para defender los puntos de vista contenidos en su relatoría.

Dentro de las funciones del ponente o de la ponencia colegiada se establecen, dentro de esta instancia informal del procedimiento, una serie de atribuciones las cuales pueden ejercer libremente los legisladores: entre otras, la de invitar a personas ajenas a la Comisión y presentar informes o puntos de vista relacionados con el tema de la iniciativa o de la propuesta. Las disposiciones reglamentarias le reconocen capacidad integradora para llegar a acuerdos y propuestas comunes entre los diversos grupos.³

Una vez que la Comisión ha discutido el texto informado por el ponente y ha otorgado su consentimiento, se produce un documento que se llama Dictamen o Relazione.

En estricto sentido es el documento parlamentario que propuesto por una Comisión se da a conocer a todos los Diputados para explicarles el trabajo preparatorio desarrollado, así como para establecer la base necesaria para discusión y la deliberación de la Asamblea.

Generalmente el Dictamen o Relazione se compone de dos elementos:

- a) el descriptivo, en el cual se anotan los antecedentes, el trabajo llevado a cabo por el Ponente, las enmiendas que hubiera recibido o las negociaciones que haya hecho con los grupos miembros de la Comisión o con personas ajenas a la misma;
- b) y el segundo, que podríamos decir que es el que contiene las conclusiones sobre las cuales se va a aprobar, reformar, adicionar o rechazar el proyecto de la iniciativa o de la proposición.

Es pues, la relazione, el documento que al suponer la conclusión de la fase instructora desarrollada por la Comisión (lo que en nuestro medio le llamamos poner en estado de resolución), sirve de base a la posterior discusión en la Asamblea Plenaria.

Como facultad de los grupos minoritario o de grupos o de las personas disidentes que actúan dentro de la propia Comisión Dictaminadora, se permite que al lado del dictamen se adicionen una lacioni di minoranza y, de existir, también la lacioni di dissenzienti. Por seguridad en el procedimiento deben entregarse dichas relaciones en forma escrita para que quede constancia acreditable.

En resumen, este procedimiento es similar al procedimiento francés puesto que existe un ponente o una ponencia colectiva que trabaja para reunir los puntos de vista de los grupos parlamentarios al interior de la Comisión y a la vez para recibir las enmiendas que estos quieran hacer al texto de la iniciativa.

3 A. Manzella, *Il Parlamento, Il Mulino*, Bolonia, 1977, pp. 87 ss. Cit. por Durán Alva. otra *Funciones de la Ponencia en el Procedimiento Legislativo*, cit., pág. 243 y ss.

Concluidas las actividades anteriores, se presenta el dictamen junto al cual se agregan las relaciones de la minoría o de los grupos disidentes para que formen parte del dictamen -lo que en nuestro medio conocemos como los votos en contra, votos particulares o votos relacionados-.

1.2 d) Sistema alemán.

La función legislativa está encomendada a dos Cámaras: el bundestag que representa al pueblo y el bundesrat que representa a los 16 länder (estados federados).

Dentro del procedimiento legislativo presentan iniciativas cualquiera de los miembros de ambas Cámaras y el Gobierno Federal. Toda iniciativa que introduzca el diseño de una nueva ley o modificaciones a las existentes pueden presentarse en cualquiera de las Cámaras. Se somete a la primera lectura en el bundestag durante la que se hace un debate general sobre los puntos fundamentales del texto y aprobada su viabilidad, se turna a las comisiones competentes a efecto de que hagan un examen detallado y produzcan el dictamen fundatorio.

En términos generales, esta etapa es un prerequisite para la adopción de la ley en el Bundesrat mientras que en el Bundestag el examen en comisiones no siempre es necesario. Pero cuando se ha remitido a las Comisiones, resulta indispensable llevar a cabo el trabajo para examinar la iniciativa.

Se organiza un Comité de Conciliación en el que participan miembros de ambas Cámaras para determinar la procedencia o improcedencia de la iniciativa. El objeto de las deliberaciones de este órgano coloca a la iniciativa en el centro del análisis jurídico y político y, el mecanismo de conciliación permite la integración de un compromiso para el caso de las divergencias y opiniones, mismo que se integra al documento en que se dictamina. Todas las modificaciones o adiciones que se hacen a la iniciativa tienen que ir fundamentadas en la propuesta de conciliación que han hecho los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Corresponde al Comisionado de Conciliación presentar una propuesta de conclusiones y discutirla con la mayoría para obtener resultados coincidentes.

En este sentido, puede afirmarse que en el dictamen que presenta la Comisión, generalmente su elaboración ha sido encargada por este órgano a uno o varios ponentes por cada uno de los objetos de las deliberaciones.

La función básica del Ponente Alemán consiste en actuar como Secretario Técnico de los trabajos y deliberaciones de la Comisión y recoger las enmiendas,

propuestas o sugerencias que presentan cada uno de los miembros en forma oral o en forma escrita, a efecto de que con toda esta información prepare un informe escrito. Con base en él debe presentar un documento en el que se establezca el texto original y las propuestas de modificación.

El Ponente o el grupo de Ponentes de una ,Comisión o, en su caso, el que represente al Ponente o el Grupo de Ponentes de dos Comisiones unidas o más, si así es la circunstancia, siempre deberán presentar un informe o dictamen técnico, que no contiene juicios de valoración ni a favor ni en contra del texto original ni de las propuestas realizadas.

Por esta razón, la Asamblea siempre conocerá un documento objetivo e imparcial, y de esta manera podrá discutir con libertad todos los puntos de vista que se presentan en dicho informe.

1.2 e) Sistema inglés.

En Inglaterra el sistema difiere de lo expuesto acerca de los sistemas español, francés y el alemán. Para que haya dictamen se requiere que una vez que la iniciativa ha pasado el trámite de las dos lecturas ante el pleno de la Cámara, usualmente se refiera al Comité para que se haga un examen detallado de las proposiciones que contiene.

En ocasiones el Comité puede integrarse con 16 y hasta 50 miembros o el Comité puede constituirse por toda la Cámara de los Comunes. Este último caso por ejemplo, sucede cuando las iniciativas tienen importancia constitucional o se refieren a la ley de ingresos que incorpora el presupuesto de egresos.

Pocas veces la ley va a un Comité selecto o a un grupo especial del Comité, aunque éstos organismos tienen el poder de llamar o convocar a funcionarios o testigos.

El objetivo que se persigue en la instancia del Comité es estudiar todos los detalles con mesura. La iniciativa de ley puede ser cerrada o sufrir una serie de modificaciones que cada uno de los individuos pueda hacerle, siempre y cuando ellas sean compatibles con los principios de la iniciativa y que han sido tomados por la Cámara cuando fue votada en la segunda lectura.

Durante los trabajos del Comité los miembros pueden intervenir tan seguido como deseen siempre y cuando se traten los puntos específicos a debatir, por ello pueden hacer comentarios y examinar detenidamente, con atención en los propósitos legislativos, todos aquellos puntos complejos o que resulten insuficientes o inapropiados, a fin de eliminarlos y obtener la consistencia necesaria y lógica para el texto de la nueva ley.

Todos los trabajos quedan referidos en el "report stage". En donde quedan asentados las afirmaciones, las discusiones propositivas y los nuevos textos, para el caso de las modificaciones, que hayan propuesto los miembros del Comité.

En la Cámara de los Lores todas las iniciativas de ley son atribuidas a una sola Comisión, salvo disposición expresa. En tanto que, en la Cámara de los Comunes todo el examen de la ley es atribuido a una sola Comisión, correspondiendo la autorización a la rama gubernativa especializada.

Cuando el proyecto que se va a debatir llega al seno de la Cámara, corresponde al Presidente de la Comisión (Chairman) presentar al Pleno un informe (report) del texto, incluyendo las enmiendas que hayan sido discutidas en el Committee.

El *Chairman* no puede introducir una enmienda que no esté suficientemente justificada. Existe una práctica parlamentaria de extraer, del orden establecido para el debate, las iniciativas. A esta costumbre de seleccionar, se le ha llamado de "canguro", porque da la impresión de que "la selección salta por encima de algunas enmiendas para recaer sobre otras -ignorándose las no seleccionadas-".⁴

A diferencia de lo establecido en los otros sistemas, una vez que el documento esté en estado de resolución y antes de que Chairman haga la presentación ante el Pleno, corresponde a sus funciones -aunque extra reglamento-, informar al Gobierno, a la oposición, o incluso a todos aquéllos Diputados interesados en el texto sobre el reporte elaborado, para recabar las últimas opiniones y, con ellas, de elevarlo al conocimiento de la Asamblea General.

1.2 f) Sistema norteamericano.

El sistema norteamericano que realizan los Comités tiene algunos puntos de coincidencia con el modelo procesal del trabajo de nuestras Comisiones, aunque sus miembros cuentan con un mayor poder de convocatoria al sector público y a los sectores privados y social, por cuanto a la formación de audiencias de testigos, así como la recepción de testimonios de personalidades, expertos, o personas de gran relieve y conocimiento en el campo y materia de la iniciativa que se discute.

Los Comités, después de revisar y hacer enmiendas a las iniciativas que reciben, realizan una votación para probar tal medida que ordena que se reporte la iniciativa (order the bill reported)., mismo que se somete por el Presidente del Comité al Pleno de la Cámara o del Senado previo a cualquier debate,

⁴ Cfr. S. Gordon, El Parlamento Británico, Hansard Soc., Londres, 1948, pág. 122 (versión española, no consta el traductor). Cit. Alva Opus. cit. pág. 245.

recomendando la aprobación, bajo el principio de que la versión que se presenta tiene el consenso que satisface la mayoría de sus miembros.

En la práctica se conoce como presentar una iniciativa limpia si las modificaciones adicionales son substanciales y la legislación es compleja. En este caso, la iniciativa original queda desechada y la que presenta el Comité, que es la que se reporta, tiene un nuevo número de turno parlamentario.

Cuando en las modificaciones no tienen profundidad o extensión, entonces la iniciativa original se reporta como iniciativa con modificaciones.

El documento con el que se presenta la iniciativa a debatir, contiene una declaración escrita, que se llama el Reporte del Comité y se acompaña con el documento original. En este documento se describen los objetivos y el alcance de la iniciativa, se explican y razonan las enmiendas hechas por los miembros del Comité, indicando cuales fueron los cambios propuestos en la ley ya existente, poniendo énfasis en los costos adicionales que causarán al gobierno las modificaciones al programa recomendadas por el Comité, (para el caso de cuestiones económicas o financieras) y, se deben agregar, los documentos enviados por los Ministros titulares de las dependencias o las partes substanciales y sus intervenciones en las audiencias públicas, y cuyas participaciones y comentarios fueron solicitados por el Comité.

Los informes de los Comités van numerados orden progresivo, incluyendo los datos de la legislatura y Cámara y, se corresponden al orden en que se someterán al Pleno y se imprimen junto con la iniciativa correspondiente para que los Legisladores tengan pleno conocimiento de su contenido. En la presentación escrita del documento, las modificaciones que hace el Comité se marcan en tipo itálico y las supresiones con una línea punteada sobre el texto. También se señala el número del reporte y la fecha de la iniciativa, así como el número de calendario, el cual se coloca tanto en la iniciativa como en el reporte⁵

En la Cámara de Representantes, el Chairman, por ejemplo, que es el Presidente del Comité o de las Comisiones, puede organizar un grupo de subcomisiones que deben cumplir en breve tiempo un trabajo eficaz de recolección de toda la información necesaria por parte de los miembros, de la propia Comisión o del Congreso, interesados en proporcionar las enmiendas correspondientes a las partes del texto que forman la iniciativa a discutir por el Pleno.

Las facultades del Chairman son mas amplias que las del Presidente a la Comisión Inglesa, puesto que en el sistema americano puede presentar ante la

⁵ El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento. Versión en español de Jorge Anaya Roa. pág. 53. Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. México. Ed. Limusa. 1993.

Asamblea el informe que el mismo redacta, y abrir y cerrar el debate e incluso fijar el tiempo de discusión para el proyecto informado por su Comisión.

De esta manera el informe que presenta el Presidente de la Comisión de la Cámara de Representantes, constituye un documento de una gran objetividad que contiene información calificada, clasificada por importancia y jerarquía, que sirve de sustento y legitimación para el criterio de los Legisladores.

1.2 g) Nuestro sistema.

De todo lo expresado hasta el momento, fácilmente se desprende que el reporte, el informe, el prospecto o el dictamen que resume el trabajo de las Comisiones que tienen como función dictaminar una iniciativa de ley o de proposición de ley, sirven como documentos necesarios y constitutivos de una instancia procesal del procedimiento general para la formación de la ley.

El informe, en nuestro caso llamado o conocido como el dictamen que aquí estudiamos -desde nuestro punto de vista-, debe contener las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos, y plantear la viabilidad de la iniciativa que se discute así como la inexistencia de conflicto de las leyes, la justificación política o su renovación y un esbozo de prospectiva de cómo se habrán de regular la materia, relaciones, derechos y obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma.

En la realidad parlamentaria, fuera de las consideraciones antes citadas, el dictamen refleja los aspectos más sutiles de la negociación política de la inclusión de propuestas, enmiendas, adiciones, o sugerencias formuladas por los grupos que participan el seno de la Comisión o Comisiones de Dictamen Legislativo, y que se incorporan implícita o explícitamente, en las conclusiones ,y acuerdos tomados con base en la ideología o la manera en que grupos parlamentarios analizan la realidad social imperante y proyectan la necesidad de la norma jurídica.

En alguna otra parte he afirmado que el derecho es un fragmento de la realidad social que la norma, conduce y legitima, como hecho o fenómeno. Que se produce en una sociedad en la cual impera una ideología o ideologías, en constante dinámica o sinergia.

Considero ahora necesario enfatizar que en nuestro sistema es precisamente en el dictamen legislativo el documento en donde se incorporan varios elementos constitutivos de la norma; y de que, es el propio dictamen, una instancia integrante de un sistema procesal especial, de base constitucional y reglamentaria, aplicable para la creación o supresión de las normas.

Que en dicho sistema procesal existen bien definidas, aunque todavía no debidamente caracterizadas, dos acciones fundamentales: una positiva que condensa el ejercicio de iniciar y una negativa, que se constituye por el derecho de oposición, rechazo o enmienda.

De lo hasta aquí expuesto, se pueden desagregar algunos principios sobre los cuales descansa la elaboración de esta hipótesis de exploración jurídica; ellos son:

a) En primer lugar, la existencia del derecho extensivo -subsidiario- del derecho de iniciativa; es decir, del derecho de y para continuar los trámites legales, en sentido positivo, en cumplimiento y en ejecución de la iniciativa para que se constituya una regla final o norma final de derecho;

b) en segundo lugar, la existencia de un derecho de oposición o rechazo, para negar su tramitación y pertenencia, así como el derecho negativo -extensivo- para negarle trámite ulterior positivo a dicha iniciativa;

c) en tercer lugar, el derecho de enmienda que tiene por objeto alterar el texto de la propuesta (original o la contenida en el Dictamen) para suprimir, agregar, o modificar los planteamientos que en él se incorporan; y,

d) cuarto, por último, el derecho de suprimir los trámites o de reservar la iniciativa que, peyorativamente se conoce como "congelar" la iniciativa.

La suma y ejercicio de estos derechos o facultades de los Legisladores tiene expresión real, primero, dentro de la propia Comisión y durante las discusiones que en dicho Órgano Colegiado se producen y quedan registradas en las actas que se levantan de cada una de sus sesiones. En segundo lugar, cuando se rebasa el límite de la oralidad del procedimiento de discusión interna que debe seguir la Comisión, las diferencias conceptuales producidas por el ejercicio de estos derechos, van incorporándose, a manera de proposiciones, dentro del texto mismo del dictamen.

El ejercicio del derecho subsidiario de extensión y promoción de la iniciativa original, se realiza por la intervención de una primera voluntad colegiada, expresada en votos por los miembros de la Comisión, para que la iniciativa continúe su tramitación formal. Este caso, requiere el voto mayoritario de los miembros que componen dicho órgano, tal como lo previenen la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso⁶

6 Ley orgánica. Art. 56. "Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Sus Presidentes tendrán voto de calidad en caso de empate. Cuando alguno de los miembros de alguna comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito firmado como voto particular y dirigirlo al Coordinador de su grupo parlamentario con copia al Presidente de la Comisión, para que aquél, si

La decisión de la Comisión de continuar con el desahogo de las etapas subsecuentes del proceso -e inherentes al ejercicio del derecho de iniciativa-, queda comprendida en la parte expositiva del dictamen, lugar en donde se explican las razones que fundan y, concatenadamente, en las conclusiones que lleva el propio documento, las cuales se insertan en proposiciones claras y sencillas, para que pueda sujetarse a votación el contenido dictaminado de la iniciativa o de la propuesta de ley o decreto.

Por tratarse de una proposición aún no metodizada dentro del procedimiento de formación legislativa, hasta este momento el dictamen se puede calificar como "una proposición técnico legislativa", como la he llamado en otra parte.⁷

Hacer esta referencia se justifica aquí plenamente, porque para los efectos de esta exposición, el dictamen no puede ser considerado como una norma ni, mucho menos, una cuasinorma. En efecto, debo partir de afirmar que la norma es un mandamiento legal, una regla, una orden que impera sobre la voluntad de las partes. Aunque debe aceptarse, que mandar no es la única función de la norma que expiden los órganos autorizados por el sistema primario de las normas fundantes de la producción de leyes.

Además, porque cuando afirmo los conceptos: "dictamen", "norma" o "ley", convencionalmente les puedo dar la calificación que como documentos jurídicos tienen implícita; o, en su caso, la dimensión genérica o la restricción particular, dependiendo del contexto o etapa del procedimiento legislativo donde formule tal reflexión.

En consecuencia, pues, el dictamen de la norma no tiene como función estatuir un mandato hacia los particulares o gobernados, puesto que sólo constituye un documento interno del Congreso, necesario y fundante de la generación de las normas jurídicas de carácter sustantivo, o de las normas adjetivas que habrán de expedirse, ya sean, unas, para ordenar el contenido y forma de la ley o decreto; y,

lo estima conveniente, lo remita al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a fin de que éste lo ponga a consideración de la Asamblea".

Art. 86. (aplicable en la Cámara de Senadores) "Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Sus Presidentes tendrán voto de calidad en caso de empate. Cuando alguno de los miembros de alguna comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al Presidente de la Comisión, a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría".

Reglamento para el Gobierno Interior. Art. 88. "Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito".

7 Camposeco Cadena, Miguel Angel. Lógica Parlamentaria.

tras, para determinar el inicio de su vigencia o autorizar la aplicación de la nueva ley; o, en su caso, suprimir, parcial o totalmente, las leyes ya existentes.⁸

En el cuerpo del dictamen se deben contener reflexiones que sobre la verdad o falsedad de las premisas que presupone el legislador original al efectuar el análisis de la realidad fáctica o jurídica; ya si arriba a una conclusión errónea, puede provocarse que sí se ha tomado tal premisa como verdadera y se vincula con la implicación material, el consecuente o resultado de este juicio, necesariamente será erróneo o distorsionado. Por tanto, toda proposición que enuncie un legislador tiene un valor relativo y cuestionable frente al proceso lógico de la construcción de los contenidos de la norma.

Esto resulta cierto, porque a la conclusión que arribe el Legislador, -que no necesariamente debe estimarse como verdadera o falsa, sino únicamente como una premisa nueva, desafecta de verdad o de falsedad-, quedará necesariamente sujeta a prueba debido a la importancia que tiene como función formativa del Derecho. Es decir, que una vez aprobada la validez o certeza de la premisa en la que se funda el Legislador, se parte de tal conclusión para constituir la base fúndante que crea una hipótesis normativa en la cual, además, se incluye un supuesto y una sanción (para el caso de incumplimiento o fracción), a cargo de los titulares de los derechos y obligaciones que la misma genera o establece.

Con las anteriores reflexiones deseo enfatizar dos supuestos que se producen dentro del proceso formativo de las leyes:

a) El autor de una iniciativa no incurre en ninguna responsabilidad de carácter legal que pudiera derivarles de los contenidos que propone o que sean el objeto de la normación, por parte del órgano legislativo;

b) En cambio, el dictamen que produce la Comisión es un documento que incorpora grandes responsabilidades frente al orden jurídico externo, por constituir la fuente jurídica documental de la cual dimana la norma -para el caso de que la Asamblea la apruebe-, puesto que encierra en su estructura los razonamientos, fundamentación, redacción de los contenidos y previsión legal anticipada de sus efectos de validez y aplicabilidad, con el propósito de permitir la realización de los valores fundamentales del derecho y la justicia.

Además, su responsabilidad se amplía, porque en el dictamen se exponen los fundamentos para preservar la existencia y aplicación de los principios fundamentales del orden positivo vigente, que en lo cotidiano se acreditan en forma de hechos, relaciones, actos, contratos y convenios.

Por último, dentro de este marco general vale hacer una referencia histórica.

⁸ Kelsen, Hans, cfr., Hans Kelsen. Teoría General de las Normas. pág. 19. Trad. de Hugo Carlos Delory Jacobs. Ed. Trillas. México la ed. Julio de 1994.

En nuestro sistema de derecho parlamentario, el primer antecedente que recoge la legislación para introducir el término "Dictamen", se encuentra en el Diario de las Sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano,⁹ instalada según se previno en el Plan de Iguala y los Tratados de la Villa de Córdoba. En este Diario obran la relación y se refieren los trabajos para la formación de los reglamentos de dicha Junta y de la Regencia del Imperio.

En efecto, en la Segunda Sesión Preparatoria, celebrada en la Villa de Tacubaya, el día 25 de septiembre de 1821 los Vocales integrantes de la Junta al resolver sobre las exposiciones de las Comisiones encargadas de definir el carácter y atribuciones de la Junta y las bases de sus reglamentos, acordaron los ocho puntos fundamentales sobre los cuales debía funcionar este primer órgano, considerado por su atributo como Legislativo, que tuvo a su cargo la representación nacional (hasta la reunión de las Cortes) para redactar los Reglamentos pertinentes.

En el acta de dicha sesión, se sienta el principio de que las Comisiones deben rendir un informe al Pleno, denominado "dictamen", y que, precisamente de conformidad con él, la Asamblea debe tomar por votación la decisión respectiva. En detalle, se refiere lo siguiente: "La Comisión sobre el reconocimiento y pago del crédito público, expuso así mismo su dictamen, y de conformidad con él, se acordó...". Como se desaprende de lo anterior se trata de un dictamen cuya proposición fue votada afirmativamente.

En otra parte, se descubre el antecedente de un dictamen negativo, que es descrito así: "La Comisión, sobre si se deba o no, dar paso a las cédulas y órdenes relativas a empleos, fue de dictamen, que no se diese a ninguna, reservando a la Junta el resolver lo conveniente con presencia de las circunstancias, que en cada caso pudieran ocurrir, y sí quedó acordado".

En el *Reglamento* interior del Soberano Congreso Mexicano de 1823,¹⁰ se determinó que para facilitar el curso y despacho de los negocios, se deberían nombrar Comisiones particulares que los examinaran e instruyeran hasta ponerlos en estado de resolución. Que para ese efecto se les pasarían todos los antecedentes, pudiendo ellas pedir por medio de sus Presidentes, las noticias, expedientes o constancias que necesitaran, no siendo de aquellas que exigían secreto y cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público.

9 Cfr. en Actas Constitucionales Mexicanas (1921-1824), Tomo I. edición facsimilar. Pág. 6. Compilación de José Barragán Barragán. 2a. edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

10 Imprenta Nacional del Supremo Gobierno Mexicano, en Palacio, pp. y 21.

Con base en todo ello las Comisiones deberían extender su dictamen, en el que, después de referir lo que estimaran conducente para la clara inteligencia de la materia, debería proponer la resolución que en su concepto debía tomarse reduciéndola por último a proposiciones simples que pudieran sujetarse a votación en la Asamblea (arts. 67 y 68).

Posteriormente, la institución documental denominada dictamen, se ha regulado en las diferentes normas de los distintos Reglamentos para el Gobierno Interior que el Congreso de la Unión o, en su tiempo, la Cámara de Diputados, dictaron para regular su propio trabajo legislativo. Constituyen los documentos fuente en los cuales se puede explorar y comparar la evolución de esta institución procesal.

Así, se pueden encontrar referencias a partir del segundo Reglamento del Congreso Mexicano decretado el 25 de abril de 1823, después de consumada la independencia nacional.

En diciembre del año siguiente el propio Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos aprobó un reglamento que contuvo bases esenciales para normar la actividad parlamentaria y, por ello, formalmente se considera como el primer antecedente de las instituciones reglamentarias actuales.¹¹

11 Sucesivas reformas en 1828, permitieron la inclusión del procedimiento del gran jurado y el 29 de octubre de 1840 se perfeccionó decretando el Congreso el reglamento para el gran jurado del Congreso Nacional. En 1844 se expidió un reglamento provisional destinado al Gobierno de la diputación permanente.

Fue hasta el 4 de diciembre de 1857 cuando el Congreso Federal decretó el más extenso y detallado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, producto de la rica experiencia acumulada por los Legisladores que se ocuparon de los trabajos para formar y expedir la Constitución del 5 de febrero de 1857.

Dicho Reglamento rigió hasta el 20 de noviembre de 1897 fecha en que, bajo la dictadura de Porfirio Díaz, el Congreso expidió un nuevo Reglamento.

El clima postrevolucionario propició la transformación de las instituciones del Congreso. Por esta razón hasta el 20 de marzo 1934 se decretó un nuevo Reglamento el que, con frecuentes modificaciones, reformas, supresiones y adiciones llevadas a cabo en el propio año de 1934, y luego, durante los años de 1935, 1937, 1940, 1957, 1963, 1966, 1980 y 1994, hasta hoy rige parcialmente los trabajos del Congreso de la Unión, ya que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 25 de mayo de 1979, en su artículo segundo transitorio deroga parcialmente dispositivos del Reglamento y, a la vez, establece la derogación condicional de la mayor parte del cuerpo reglamentario, al establecer que "mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley y el Reglamento Interior y de Debates serán aplicables, en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Marco jurídico general.

El sistema federal fue establecido en la Constitución de 1824, refrendado en 1857 y perfeccionado en la Carta Magna de 1917.

Nuestro sistema federal,¹² permite la existencia de dos órdenes coextensos creados y regulados en su organización y funcionamiento por el orden normativo superior de la Constitución General (artículo 41) permitiendo que ambos tengan jurisdicción sobre las mismas personas, sobre el mismo territorio y en ocasiones hasta sobre los mismos funcionarios. En la preceptiva constitucional se encuentra la plena justificación de la vigencia y competencia de dos fuentes de autoridad: una federal, proveniente de los poderes exclusivos que ejerce la federación; y la otra, de carácter estatal, que deriva de las constituciones de cada Estado las cuales crean y ordenan la vida de las entidades federadas.¹³

Bajo esta concepción federal, la organización del Congreso, su integración, las facultades y competencia que se le atribuyen y los procesos legislativos que le son inherentes, se encuentran regulados por los artículos del 50 al 77 inclusive de la Constitución Federal.

Además, en su legislación especial: por lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que se refiere a la casuística procedimental, lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y, también, por lo señalado en la Ley Orgánica en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y su Reglamento.

Por otra parte, algunos de los procedimientos e intervenciones de las Cámaras tienen fundamento y desahogo en la parte conducente en otros ordenamientos secundarios, entre los que se encuentran: la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley Federal de los Servidores Públicos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

En cada Estado, la constitución local, fundada en los artículos 41, 76 fracc. V, 108, 116 y 133 de la constitución federal, establece en su articulado principios similares para corresponder la función del órgano legislativo estatal. En tanto que, la Legislación especial local comprende: la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal y el Reglamento para la organización del procedimiento legislativo;

12 .Cfr. Artega Nava Elizur. Derecho Constitucional Estatal. Primera ed.México. Editorial Porrúa. 1988.

13 Camposeco Cadena Miguel Angel. Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México. Pág. 6. 1a. ed. del autor. México 1997.

adicionalmente, existen atribuciones conferidas por las leyes ordinarias estatales y algunas de carácter federal, como por ejemplo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su parte conducente.

3.- Marco jurídico procesal legislativo.

El proceso legislativo federal, del cual una instancia característica es la institución "Dictamen", regula básicamente por los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal. Y, en cada entidad federativa, por la constitución local, lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal y/o su Reglamento.

En términos generales, el procedimiento legislativo federal, es decir, aquel que se observa exclusivamente para crear, modificar, suprimir y poner en vigor leyes o decretos,¹⁴ se compone de las siguientes etapas o instancias procesales:

- * Se inicia con el ejercicio del derecho y presentación del documento que contiene una iniciativa de ley o decreto.
- * Su inclusión en la agenda de temas que la Asamblea debe conocer, en el documento denominado Orden del Día.
- * Su primera lectura ante el Pleno o su dispensa.
- * La resolución económica que dicta el Presidente de la Mesa Directiva, imponiéndole trámite para que la Secretaría la turne a una o varias Comisiones de Dictamen Legislativo instruyéndolas que procedan a su estudio y se ponga en estado de resolución para hacerla del conocimiento de la Asamblea.
- * La elaboración de un Dictamen por parte de la Comisión o Comisiones que se unen para tal efecto.
- * La presentación ante la Mesa Directiva del Dictamen para el efecto de que se incluya en el Orden del Día bajo el rubro IV "Dictámenes que consulten proyectos" de ley, de decreto o de resolución", en primera lectura.
- * Cuando se haya determinado fecha para la discusión del dictamen, entonces la Mesa Directiva, una vez acordado.
- * En la Comisión de Régimen Interno Concertación Política, lo incluye en el punto VI, bajo el rubro "Dictámenes señalados para discutirse" (segunda lectura).
- * Lectura de Dictamen ante el Pleno por parte de la Comisión o el representante de las Comisiones unidas que lo hayan formulado.
- * Su discusión en lo general y en lo particular.

14 Los decretos, a diferencia de las leyes, generalmente son Producidos por una sola Cámara.- Para una panorámica del proceso y los procedimientos que lo componen, ver el esquema marcado con el número "1" de los documentos anexos a esta edición.

* La votación nominal que corresponda a la parte general y a las particularidades que haya separado los miembros de la Asamblea.

* Concluido el proceso de debate, la declaración de su aprobación total o parcial o de su rechazo.

* El envío a la colegisladora, que puede ser indistintamente y según haya conocido originalmente, la Cámara de Diputados o la de Senadores, del expediente que contiene la Minuta de la iniciativa aprobada (únicamente en el caso del proceso federal).¹⁵

* La Cámara que recibí - para efectos del proceso, se denomina "revisora" procede a llevar a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación, seguido por la Cámara de Origen.

* Resuelta la Iniciativa por la segunda Cámara, queda sancionada como Ley o Decreto.

* Se integra, entonces, el expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras para que se remita al Ejecutivo.

* El Ejecutivo al recibir la Ley aprobada por el Congreso tiene dos opciones o facultades que ejercer:

a) vetar el proyecto, tal y como fue aprobado,

b) promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

Por último, y como caso de excepción, se refiere la posibilidad de que no se formule dictamen respecto de una iniciativa, cuando se trate de una iniciativa que se califique por la propia Cámara, como de "urgente o de obvia resolución".

La aplicación de esta regla procedimental tiene efectos sumamente negativos, no sólo por la presión que el ejecutivo realiza sobre el legislativo, sino por las graves consecuencias que se producen en el campo de la seguridad y certeza jurídicas. En efecto, la ambigüedad de las expresiones "caso de urgencia" y "obvia resolución", han propiciado la infracción a los principios procesales de seguridad de la correcta producción y adecuación de la norma al orden positivo vigente, en cuanto a los efectos que produzca su vigencia, así como de legitimidad, por cuanto a que la opinión de la minoría parlamentaria no puede acreditarse formal ni documentalmente dentro del procedimiento de trámite abreviado.

¹⁵ "Ver esquema que se agrega como anexo número "2".

Además, que puede y debe entenderse por "caso de urgencia":

¿Una emergencia, una exigencia impostergable, un hecho de inminente gravedad, la premura del ejecutivo por contar con una norma operativa, la prisa de la Asamblea por resolver un asunto, la necesidad social de que dicha norma se ponga en vigor, el apresuramiento por el término de una sesión o de un periodo, el apremio para acortar los tiempos, la perentoriedad de un plazo que deba cumplir el Gobierno, un aprieto para contar con un instrumento jurídico específico, el acusamiento o presión externa para que exista un dispositivo específico, un término inaplazable para emitir una norma, un tiempo preciso para que exista una ley, un requerimiento indemorable, la justificación de una determinación esencial, un recurso jurídico imprescindible o la circunstancia coyuntural de oportunidad?

Por la mayor cantidad de interpretaciones, derivados de la existencia de palabras sinónimas, la expresión "obvia resolución" admite otra más grande ambigüedad.

Para el análisis basta con dividir sus elementos: por un lado está la resolución que debe dictar el órgano legislativo, que será la parte sustantiva del concepto; en tanto que lo obvio es la cualidad o calificación de la resolución requerida.

En este orden de ideas: ¿la "resolución" es fácil clara, manifiesta, notoria, patente, sencilla, visible, palpable, palmaria, simple, evidente, comprensible, llana, cierta, indiscutible, acusada, axiomática, fehaciente, inconclusa, incontestable, incontestable, incontestable, incontrovertible, incuestionable, indiscutible, indisputable, indubitable, indudable, innegable, irrefragable, irrefragable o irrefutable?

De ser así, al calificarse una iniciativa como "de obvia resolución",¹⁶ quedaría sin efecto la posibilidad de abrir el debate para determinar la necesidad de su aprobación.

De todo lo expuesto, se puede concluir la necesidad de limitar a casos extremos la aplicación de la regla vigente o, en su caso, si se prefiere, establecer un sistema diferenciado del proceso ordinario que podría calificarse como "sistema abreviado"

16 Artículo 59 "En los casos de urgencia u obvia resolución calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá esta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura".

Artículo 60 "ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Artículo 159 "Para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, se requieren las dos terceras partes de los votos presentes, de conformidad con los artículos 59 y 60 del Reglamento."

durante el que no se cambiara ningún término a una propuesta del ejecutivo, siempre y cuando mediaran algunos procedimientos previos “de candado jurídico constitucional”.

Por último, cabe agregar que la seguridad de la norma que se propone en un meditado dictamen de una comisión, por lógica se contrapone con la desbordante pasión que impera durante los debates de los plenos de las Asambleas. Pasión que, alimentada por la ideología política, indefectiblemente arrastra la voluntad colectiva hacia la fácil aprobación o rechazo de un proyecto de ley. En tal supuesto, no resulta difícil suponer que las normas así tratadas pudieron haber sido entendidas, circunstancialmente, bajo el resultado de la fuerza motivadora de los grupos, más que conocidas por los argumentos y razones que las motiva.

Además, votar las leyes bajo el influjo de pasiones, también hace suponer que las normas pueden tener defectos tales como: errores técnicos, errores de concepto y operación, de contradicción con otras normas de diversa jerarquía, indeterminación del supuesto o materia regulable, falta de precisión en el lenguaje empleado, indefinición de las consecuencias derivadas; circunstancias, todas ellas, que atentan contra los principios de la sistematicidad, completitud y coherencia del orden jurídico vigente.

Dentro de este marco jurídico procesal, he aludido al Dictamen que producen la Comisión o Comisiones por instrucciones de la Mesa Directa, con aprobación del Pleno, y éste es el objeto de la exploración que se contiene en este trabajo.

3.1. Descripción del proceso operativo del Dictamen.

En el apartado anterior se hizo un resumen del marco general que norma el procedimiento legislativo y en este apartado se procederá a describir la actividad del órgano especializado (Comisión de Dictamen Legislativo) facultado para producir el documento que contiene el Dictamen, dentro de la compleja suma de operaciones y trámites necesarios, internos y formales, que se deben cumplir para llegar a concretar este documento.

3.1.1. Trabajo en comisiones.

Después de recibida la iniciativa por la Comisión o Comisiones Unidas, su Mesa Directiva realiza una serie de trabajos preliminares, previos a citar a todos sus miembros a la primera sesión de trabajo. Estas actividades incluyen:

- a) Reproducir el documento recibido, en número suficiente para distribuirlo a cada uno de los integrantes de la Comisión o Comisiones Unidas;

- b) Preparar un formato de trabajo para estudiar los textos de la ley, que usualmente se presenta impreso sobre una serie de hojas en formato horizontal, de tamaño oficio, cuya matriz se encuentra dividida proporcionalmente en tres columnas, correspondiendo a cada una, los siguientes encabezados y textos: a la primera, "texto de los artículos de la ley vigente" (si es el caso); a la segunda, la "proposición (o propuesta) de reforma", así como la supresión parcial o total de palabras, conceptos o textos o la incorporación de los nuevos dispositivos sugeridos; y, por último, a la tercera, las "observaciones, comentarios o razones" por las cuales se están haciendo las proposiciones y, eventualmente, las consecuencias o beneficios que se obtienen por incorporarse a los mismos.
- c) Entregar el documento de iniciativa completo, así como el formato de trabajo a cada uno de los miembros de la Comisión, a sus asesores y al Secretariado Técnico, para el efecto de proceder a su lectura y análisis consecuente.
- d) Se prepara Orden del Día para la sesión trabajo;
- e) Se formulan los citatorios a los miembros de la Comisión para el día y hora señalado.

3.1.2 Sesión preliminar de trabajo.

Una vez que exista el quórum suficiente (la mitad más uno) de los miembros que integran la Comisión o Comisiones Unidas, el día y la hora fijados en la convocatoria expedida y en el citario que les fue entregado, bajo la presidencia asistida de uno o dos Secretario, se inicia la sesión preliminar de trabajo, cuyas actividades se circunscriben a lo siguiente:

- a) Se declara formalmente que la Mesa Directiva ha enviado y la Comisión o Comisiones ha recibido el documento que contiene la iniciativa de ley o proposición legislativa con la que dio cuenta a la Asamblea.
- b) Se hace una relatoría para explicar el texto original, examinar la exposición de motivos, ponderar los aspectos sustanciales que se pretenden normar, considerar los beneficios económicos, sociales, políticos o culturales que contiene la iniciativa o la proposición.
- c) Se discuten los aspectos de enfoque ideológico general o particular sobre el texto o sus repercusiones jurídicas o políticas.
- d) Se plantean, por vía oral, las proposiciones, sugerencias y objeciones que tiene cada grupo parlamentario representado al interior de la Comisión o Comisiones.

e) La Secretaría Técnica las documenta para formalizarlas en el acta que dará cuenta de los trabajos realizados.

f) Se nombra una Subcomisión o el número de Subcomisiones, por tema o asunto, necesarias para desarrollar el plan de trabajo a fin de recibir toda clase de propuestas de oposición, modificación parcial o enmiendas específicas, así como para proponer la reunión con funcionarios involucrados con los temas o asuntos relativos o con profesionales o técnicos o concedores de las materias.

g) Se instruye a la Subcomisión o Subcomisiones para que con base en la información que se obtenga, sus respectivas Secretarías deben compilarla, ordenarla, clasificarla y sintetizarla a efecto de preparar un documento síntesis comparativo que, para efectos legales internos, deben aprobar suscribiéndolo los miembros que los redacten.

h) Se concluye la sesión y se establece un término para que se desahoguen las actividades relacionadas.

3.1.3 Sesión formal de trabajo.

Una vez que las Subcomisiones han concluido su documento preliminar de trabajo (predictamen o dictamen parcial) lo hacen del conocimiento del Presidente o Secretario de la Comisión o Comisiones para el efecto de que se cita a una sesión formal de trabajo, durante la cual, se procede a:

a) Aprobar un Orden del Día para efecto de regular el plan de actividades de los miembros de la Comisión y establecer un orden en el desahogo de los asuntos o negocios de los cuales se vayan a ocupar.¹⁷

b) Se recibe de las Subcomisiones el formato comparativo concentrado que, en esencia, constituye un predictamen sobre el contenido general y los aspectos particulares de la iniciativa o proposición legislativa.

c) Se da a conocer a los integrantes de la reunión y se abre la discusión en lo general y en lo particular para escuchar las opiniones, sugerencias o proposiciones de los miembros de la Comisión o Comisiones Unidas.

d) Seguido, se reciben formalmente los documentos que presenten los representantes de los grupos parlamentarios en donde consten sus propuestas, enmiendas o las objeciones de forma en fondo que tengan sobre el texto original o sobre el que contenga el predictamen. Igualmente, las sugerencias para recabar

¹⁷ Ver Camposeco Cadena Miguel Angel. El Orden del Día. Serie Manuales de Técnica Legislativa. 3a. ed. Cámara de Diputados. LIV Legisla-tura. México, 1993.

mayor información de los archivos que corresponda, proceder a la cita de funcionarios del Poder Ejecutivo, si así lo amerita el caso o, si resulta indispensable, celebrar consultas públicas en diferentes partes del país para obtener información y opiniones de la ciudadanía que enriquezcan el proyecto en estudio.

e) Con la documentación anterior el Secretariado Técnico debe proceder a elaborar un nuevo texto de proyecto de dictamen y a brindar su apoyo en la coordinación de los eventos que la Comisión apruebe llevar a cabo.

3.1.4 Análisis integral de viabilidad.

Como ya fue señalado con anterioridad, el dictamen es el documento que sirve de fuente primaria para fundamentar o justificar la creación de la ley. Por tanto incorpora una serie de responsabilidades -aun no exploradas en su dimensión y consecuencias- al interior respecto de la legalidad y legitimidad del procedimiento legislativo, y al exterior, por las repercusiones que puede tener una ley para el caso de que colisione con disposiciones constitucionales u otras leyes ordinarias, o que eventualmente pudiera considerárseles como un acto legislativo defectuoso por vicios del consentimiento, error dolo o violencia.

Dicho análisis debe, como su nombre lo expresa, ser integral y calificar de viable la iniciativa o la proposición formulada, atendiendo los siguientes y diversos aspectos:

- * Su constitucionalidad
- * Su integración armónica y funcional al orden jurídico positivo vigente.
- * La inexistencia, con su entrada en vigor, de conflicto con otras leyes de diversos ordenamientos federales o estatales.
- * La declaración de la suplencia de leyes aplicables para el caso de que resulten insuficientes los supuestos normativos que contenga.
- * Las reglas específicas de previsión sobre los efectos de: a) abrogación, b) derogación expresa, parcial o específica, c) derogación tácita,¹⁸ d) las disposiciones adicionales que pueden referir los regímenes jurídicos que no pueden encuadrarse en el texto del articulado, pero que tienen vinculación

18 Que hemos aconsejado como no invocable por la gran inseguridad jurídica, la indeterminación del universo legal que suprime y la cantidad de conflictos que crea tal indefinición mismos que tienen que ser resueltos por los jueces, con lo cual la expedición de la norma crea o genera un costo económico y social adicional innecesario.

estrecha con él, e) los mandatos o autorizaciones que se otorgan para los efectos de la emisión de otras leyes o reglamentos, f) las disposiciones transitorias entre las que se encuentran la regulación de situaciones creadas con anterioridad a la nueva ley, o que declaren la pervivencia de la ley antigua para resolver los conflictos nacidos de la situación creada por la ley anterior, o las que se refieren a la aplicación retroactiva o inmediata de la ley nueva a fin de que regule situaciones jurídicas creadas anteriormente.

Con toda esta información jurídica, social, cultural y económica, se debe proceder a la elaboración del anteproyecto de dictamen, cuya estructura, elementos, contenido y forma son materia de explicación de otro apartado de este estudio.

4. Concepto y definición.

La palabra dictamen tiene su origen en el vocablo latino "dictamen" que significa opinión, parecer, juicio, acerca de alguna cosa que emite alguna persona o corporación.¹⁹

En nuestra práctica parlamentaria, por Dictamen se comprende todo documento preparado, discutido, votado y aprobado por la mayoría de los miembros de una Comisión Dictaminadora o de una Comisión Mixta o Conjunta mediante el cual, dicho órgano legislativo, produce y presenta un informe razonado dirigido a la Mesa Directiva para que lo someta a la consideración del Pleno de la Asamblea. En dicho informe se deben dar a conocer y relacionar los puntos de vista, resultados o conclusiones a los que haya llegado la comisión, producto del análisis colectivo y consensado en que concluyan sus miembros.

El dictamen, como acto legislativo constitutivo, puede ser analizado tanto desde el punto de vista formal como desde el material.

Formalmente es el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo; y que es expedido por un órgano del Congreso (Comisión o Comisiones Unidas Mixtas de una o de ambas Cámaras), declarando que se ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley y, por tal razón, se emite un juicio objetivo para calificar su viabilidad, reformabilidad o determinar la inviabilidad técnico y jurídica de su contenido; así como para que sea o no, documento constitutivo para formalizar otras etapas del procedimiento.

Materialmente, es la declaración unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de un órgano del Congreso o de alguna de sus Cámaras, que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas en las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio y resolución, por mandato de la Asamblea plenaria.

La presentación formal del texto del documento debe contener los varios aspectos, generales y particulares, relacionados con la iniciativa, asunto o cuestión que le fue remitida a la Comisión para que procediera a ponerla en estado de resolución.

Para que la Asamblea tenga un informe detallado de los trabajos, el proceso de discusión, las propuestas para modificar la iniciativa o para suprimir parte de ella o

¹⁹ Nueva Enciclopedia Sopena. Diccionario ilustrado de la lengua. Española. Pág. 603. T. II. 1a. ed. Barcelona. Ed. Ramón Sopena. 1957.

agregar nuevos elementos, en el documento que presenta la Comisión dictaminadora, se pueden expresar:

- La justificación del tiempo empleado por la Comisión, desde la recepción del proyecto de iniciativa hasta la fecha de emisión de su dictamen.
- Una relación sucinta de los trabajos y actividades realizadas para cumplir con las instrucciones recibidas;
- El resultado del análisis llevado a cabo sobre las razones, argumentos y planteamientos de diverso orden que se contienen en el cuerpo de la Iniciativa;
- La exposición de los criterios de apreciación que mantenga el órgano dictaminador sobre las conclusiones que se presentan en el documento estudiado;
- La opinión jurídica sobre la necesidad de aprobar, reformar o rechazar la propuesta y su viabilidad o inviabilidad constitucional;
- El juicio sobre el valor, utilidad y necesidad de las proposiciones jurídicas planteadas;
- La conformidad sobre cada uno de los textos que componen la iniciativa.
- En su caso, las supresiones, reformas, adiciones a los artículos que la compongan o las proposiciones de nuevos textos, los cuales a juicio de la autoridad normativa y dictaminadora, que tiene como facultad la Comisión o Comisiones Unidas, deben comprenderse para la eficaz adecuación de la futura norma con los diversos órdenes del sistema jurídico vigente.

5.- Naturaleza jurídica.

El dictamen de la iniciativa, producido por la Comisión de Dictamen Legislativo, es decir, por un órgano de un poder público del Estado, es un documento jurídico de carácter público, que se fundamenta²⁰ en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, y cuya existencia es esencial para el nacimiento del acto legislativo.

En efecto, de su existencia depende la realización y concurrencia de otros²¹ determinados elementos y actos con los cuales se deberán complementar los requisitos impuestos por las exigencias jurídicas, técnicas y políticas, que coinciden en la voluntad legislativa, para satisfacer los requerimientos de legalidad y legitimidad que exige el proceso constitucional de formación de las leyes.

Por tal razón, puede caracterizarse como un documento que acredita el cumplimiento de una instancia procesal necesaria -en sustancia, tiempo y forma- para continuar la ejecución del proceso legislativo.

En resumen, el dictamen es un acto jurídico dictado por un órgano de gobierno colegiado, de composición democrática, singular y plurilateral,²² cuyos efectos crean, modifican o extinguen propuestas de normas jurídicas, a la vez que posibilitan la continuación del ejercicio de un conjunto de derechos o prerrogativas a los que, para referencia en el presente estudio los denominaré: derechos de iniciativa o de acción, de promoción, de enmienda, de oposición, de discusión, de votación, de aprobación, de sanción, de enmienda, de observación, de adición y de solicitud de intervención de la Suprema Corte de Justicia para resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley votada por la Cámara o el Congreso.

Además de los derechos o prerrogativas indicados, durante el procedimiento legislativo los miembros de la Cámara pueden ejercitar las "mociones" que tienen diferentes efectivos, entre otros: paralizar momentáneamente, suspender en forma indefinida, discutir asuntos circunstanciales o conexos, buscar mayor información

20 Art. 87. "Toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

Art. 88. "Para que haya dictamen de comisión, este deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar un voto particular por escrito".

21 Meehan, José Héctor. Ver su referencia a los Elementos del Acto Legislativo en Teoría y Técnicas Legislativas. Pág. 40. 1a. ed. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1976.

22 Porque para su formación se requirió la concurrencia de la voluntad mayoritaria de los miembros o de los grupos integrantes de una Comisión o de varias Comisiones unidas.

o aclaraciones pertinentes, exigir el procedimiento reglamentario, sujetar a los funcionarios o a los miembros de la Cámara al orden y disciplina, cambiar la naturaleza de la sesión, comprobar el quórum de asistencia y exigir al público orden, respeto o, incluso, hasta que abandone el salón de sesiones.

Con relación a los derechos del legislador, es necesario enfatizar que desde la discusión interna de la Comisión de Dictamen Legislativo y hasta su aprobación final por parte de la Asamblea Plenaria, los miembros de la Cámara pueden ejercer éstos derechos -aún no caracterizados por la doctrina- que específicamente incluyen:

a) el de iniciativa de ley o de proposición legislativa.

b) el de defensa de la iniciativa por parte del autor o autores que la hayan presentado.

c) el de promoción (derivado de la secuela procesal seguida por el documento que contiene el ejercicio del derecho de iniciativa original),

d) el de oposición que se ejerce en cuatro etapas o procesos diferentes:

* el primero como negativa a que la iniciativa sea recibida por la Cámara o dictaminada por la comisión o Comisiones competentes;

* el segundo, dentro del seno de la Comisión para oponerse parcial o totalmente a los contenidos del dictamen que se formule respecto de la iniciativa, y que se expresan con los votos en contra, con la no firma del dictamen y con la presentación de los votos particulares;

* el tercero, que tiene lugar durante el proceso de discusión del dictamen, en el seno de la Asamblea, durante el cual se toma parte con los oradores que están en contra respecto de lo general y los asuntos particulares que contemple el dictamen; y,

* el cuarto y último, que se manifiesta con la expresión del voto nominativo durante la votación en la sesión plenaria para aprobar o rechazar el dictamen tanto en lo general como en lo particular.

Los titulares de todos estos derechos, son los Legisladores miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Tanto el derecho de iniciativa o de acción -que en etapas posteriores se debe calificar como derecho de promoción-, como el derecho de controversia o de oposición, pueden ser ejercidos en cada etapa de diferente forma, en funciones y

acciones diferenciadas, con trascendencia y consecuencias jurídico procesales diversas.

En la discusión dentro de Comisiones, ambas prerrogativas pueden ejercerse por la vía oral o por la vía escrita. En dichas sesiones de trabajo, que no tienen más límite que el tiempo de que se disponga para resolver el caso que se analiza, generalmente las intervenciones ofrecen una exposición argumental de las razones por las cuales el Legislador está o no está de acuerdo, parcial o totalmente, con el criterio de otros miembros de la Comisión.

Por último, en relación a la naturaleza jurídica del dictamen, se puede afirmar que su validez, consecuencias y alcance quedan limitados a la etapa del proceso legislativo en que se produce, inserta y relaciona. Fuera de él no tiene validez jurídica, porque ni es norma ni crea ningún tipo de derecho invocable o aplicable.

6.- Órganos que producen dictámenes.

I. En el orden del sistema federal todos los órganos que integran el Congreso de la Unión, producen resoluciones sobre diferentes materias, asuntos y trámites en los que intervienen, de acuerdo a las facultades expresas e implícitas, y a la competencia que tienen atribuida básicamente en las 32 fracciones que componen el artículo 73 de la Constitución, aunque existen otras más dispersas en otros preceptos constitucionales.

Las llamadas facultades expresas se encuentran referidas en las primeras 29 fracciones del citado numeral y en la última las facultades que han sido definidas como implícitas que, en estricto sentido, no son ni nuevas ni distintas facultades, sino que las mismas se encuentran vinculadas a otra facultad expresa, referida dentro de los textos constitucionales y, por tanto, sirve de base para hacerlas efectivas.

Toda resolución que emite el Congreso o alguna Cámara se sustenta en un dictamen preparado por un órgano interno. Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso establecen la existencia y funcionamiento de las Comisiones de la Cámara, dividiéndolas en Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo y Comisiones Especiales.

En efecto, en la Cámara de Diputados existen dos clases de comisiones ordinarias:

1) las que tienen funciones de dirección entre las que se encuentran las comisiones de: a) Régimen Interno y Concertación Política, b) de Dictamen Legislativo,²³ c) Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y, d) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y

2) las denominadas de dictamen legislativo y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda son los órganos que producen dictámenes respecto de las iniciativas o proposiciones de ley presentadas ante la Cámara para los efectos del procedimiento de formación de leyes.

23 Son las siguientes: Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos, Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda.

Cada una de estas comisiones se integran durante el mes de septiembre del año en que se inicia la legislatura, con un número de no más de 30 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la comisión de régimen interno y concertación política, la cual debe cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, tomando en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

Especial mención merece la Comisión Ordinaria de Régimen Interno y Concertación Política²⁴ que se integra por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. Esta comisión funge como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara, pero, en estricto sentido, no produce dictámenes legislativos, sino un tipo de resoluciones negociadas que sirven o que integran los llamados "acuerdos parlamentarios" que son sometidos a la consideración y aprobación del Pleno.

Por su parte, en la Cámara de Senadores las Comisiones Ordinarias²⁵ tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, realizan el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes de su competencia, tal y como lo previene el artículo 87 de la Ley Orgánica.

Independiente de las comisiones ordinarias, como órgano de Gobierno, existe la Gran Comisión del Senado, que se integra con un senador de cada Estado y del

24 De allí que entre las importantes funciones que desempeña, se encuentran:

- a) suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el pleno de la cámara.
- b) proponer a los integrantes de las comisiones y comités.
- d) proponer a la cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero,
- e) presentar al pleno de la cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la cámara, y,
- f) contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos camerales.

25 Las Comisiones del Senado son las siguientes: Administración; Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social y Ecología; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Estudios Legislativos; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Marina; de la Medalla Belisario Domínguez; Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo; y Jurisdiccional.

Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios,²⁶ que no produce dictámenes de carácter legislativo sino únicamente proposiciones, resoluciones y acuerdos que somete a consideración de la Asamblea Plenaria.

En ciertos casos la formación de las Comisiones Unidas, dentro de una sola Cámara o entre las dos Cámaras, obedece a un acuerdo del Pleno o a una instrucción de la Mesa Directiva que se trasmite por conducto de la Secretaría en Turno, para que dos o más comisiones procedan a conjuntar su trabajo y resuelvan el proyecto o proposición legislativa que se pone bajo su responsabilidad.

La Ley Orgánica (art. 46) faculta la creación de comisiones o comités conjuntos con participación de las 2 cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. Estas comisiones son especiales y, por tanto, se constituyen con carácter transitorio y conocen específicamente de los hechos que motivan su integración.

Cuando se trata de Comisiones Unidas, compuestas por 2 o más comisiones de la propia cámara, es regla común que la comisión ordinaria que se nombra primero sea la que asuma la responsabilidad de conducir los trabajos unidos de las comisiones. Su Presidente coparticipa con el o los otros presidentes de las comisiones sumadas, preparando los trabajos y gobernando las decisiones internas para producir los proyectos conjuntos de resolución.

En el seno de sus plenarias usualmente se aplica un procedimiento simplificado de discusión flexible, votación económica y tratamiento directo a los temas tanto generales como a los concretos.

El resultado final se concentra en un reporte o dictamen que los miembros de las comisiones unidas aprueban por mayoría. Este documento se remite a la directiva de la Asamblea para que ordene a la Secretaría de la Mesa, lo incluya en el Orden del Día, bajo el rubro de Dictámenes de Iniciativa a Discusión. En su momento el Pleno de la Asamblea conocerá de su lectura y procederá a su discusión y aprobación en su caso.

Al dictamen final se deben agregar, si así lo solicita uno o varios de sus miembros que disientan de la resolución mayoritaria tomada, un documento llamado "voto

²⁶ Entre cuyas funciones, destacan: a) proponer a la cámara el personal de las comisiones ordinarias y especiales, b) proponer a la cámara la designación de los comisionados ante el consejo general del Instituto Federal Electoral, c) proponer le nombramiento del oficial Mayor y del Tesorero, d) someter los nombramientos y remociones de los empleados de la cámara a la consideración de la misma, e) prestar cooperación a la mesa directiva y su presidente en los asuntos para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas, f) proponer a la cámara el programa legislativo, g) vigilar las labores de la Oficialía Mayor, proveyendo lo necesario para el trabajo de las comisiones, h) dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la cámara.

particular" en el cual se expone breve y razonadamente el por qué de su negativa o disenso. Tal documento forma parte del dictamen general y en acatamiento a una regla política parlamentaria y democrática, muchas veces no escrita o de tradición legislativa, se establece la obligación a la Secretaría de la Cámara de leer dicho documento junto con el principal. En otros países (Nicaragua) los miembros de una fracción parlamentaria que forman parte de las comisiones de cualquier naturaleza, tienen el derecho de presentar el "dictamen de la minoría".

Presentado al pleno su dictamen, todos los miembros de las Comisiones Unidas tienen derecho preferente para usar de la tribuna, a fin de exponer los fundamentos, razones y argumentos que sustentan el dictamen que han producido, así como tienen la obligación de participar durante el debate tanto en su parte general como al discutirse las cuestiones particulares.

Concluido el proceso de discusión, las Comisiones Unidas, sin necesidad de resolución alguna, concluyen su función y por tanto desaparecen.

En resumen, únicamente las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo, en forma independiente o actuando unidas en cada Cámara o entre ambas, son los órganos reglamentarios facultados para producir los dictámenes que sustentan la aprobación, con o sin reformas o adiciones o supresiones; o el rechazo de la iniciativa con el proyecto legislativo que ha sido sometido a su estudio para efecto de que lo ponga en estado de resolución.

II. En el orden estatal federal, producen dictámenes los órganos que constituyen el Poder Legislativo de cada Estado. Para los efectos de este análisis tomaré como ejemplo el sistema procesal parlamentario del Estado de México.

6.1 Bases constitucionales.

Como ya se apuntó al describir el marco jurídico general del sistema federal, la organización y funcionamiento del poder legislativo de la república quedó regulada de acuerdo a facultades y competencias específicas para normar materias determinadas de acuerdo a procedimientos de distinto nivel.

Es en la Constitución General donde se fijan las reglas básicas de la organización, estructura, competencia y funciones de: a) el Congreso Federal, b) de cada Congreso, Legislatura o Asamblea Estatal y, c) en su caso, la forma de participación de todas las Legislaturas de los Estados como órgano constituyente permanente, también conocido como órgano revisor de la constitución.

Las atribuciones para legislar que corresponden al Poder Local, tienen su primer fundamento constitucional en los artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República.

Bajo esta concepción federal, cada Estado de la República debe y puede tener su propia Constitución cuya calidad de suprema le es inherente, tal como se desprende de los artículos 41, 76 frac. V, 108, 116 y 133 de la Constitución Federal.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por su jerarquía, es la ley que, en el ámbito local, determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público y, por lo que concierne al Poder Legislativo, lo regula en sus artículos del 61 al 64 inclusive.

6.2 Marco legal del Poder Legislativo del Estado de México.

La competencia, facultades y funcionamiento del Poder Legislativo Estatal se rige por diversas disposiciones que se contienen en los siguientes ordenamientos vigentes en la entidad: a) la Legislación Constitucional Federal, b) la Legislación Constitucional Estatal, c) La Legislación derivada de los Tratados Internacionales, d) la Legislación Ordinaria Federal y Estatal, e) la Legislación Electoral, en lo conducente, f) la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, g) el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, h) la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, i) la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, j) la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, k) Ley de Ingresos del Estado de México, l) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México, m) Ley de Deuda Pública, n) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados y Municipios, ñ) El derecho consuetudinario integrado por el conjunto de principios y acuerdos parlamentarios que tienen como origen la necesidad de hacer viable el trabajo legislativo, la costumbre y los usos, que se aplican en numerosos casos con carácter supletorio en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, o) Los principios generales del derecho vigente en la Legislación Común.

6.3 El procedimiento parlamentario estatal.

Las bases del procedimiento parlamentario estatal, establecen la necesaria existencia de:

- a) Un sujeto titular del derecho de iniciativa, facultado por la Constitución.
- b) La existencia de un órgano con potestad para emitir el acto legislativo, que en este caso es la Legislatura del Estado.

c) Las bases jurídicas de coordinación y la existencia de órganos copartícipes que en el proceso de legalización de los actos legislativos, como es el caso de la participación del Poder Ejecutivo del Estado para las leyes o decretos ordinarios; y la intervención de los ayuntamientos, cuando se trate de reformas a la Constitución Estatal.

d) Para que la Legislatura pueda asociarse en el órgano revisor de la Constitución Federal, se requiere la existencia de las reglas constitucionales pertinentes y la existencia de un Congreso Federal.

e) En el caso de la Legislatura, deben existir los siguientes órganos de gobierno para llevar a cabo la formación, reforma o supresión de leyes, y que son: la Asamblea, la Directiva de la Legislatura, la Diputación permanentes, la Gran Comisión, las Comisiones de Dictamen Legislativo y los Comités y Fracciones Legislativas.

f) Por último, para ordenar el procedimiento legal aplicable, existen las reglas que deben seguir los titulares de los derechos de acción y oposición ante los órganos establecidos y cuya aplicación permita la expresión de los actos individuales o colectivos, toma de resoluciones, creación de documentos y desahogo de instancias.

6.4 Procedimiento para la emisión del dictamen.

Este apartado requiere una explicación previa. Dentro del proceso legislativo, la resolución que emite una Comisión de Dictamen constituye una declaración colegiada porque para su formación se requiere de la concurrencia de la voluntad de la mayoría de los miembros que la integran, y además, porque en sí misma constituye un acto que produce efectos jurídicos vinculantes dentro del procedimiento legislativo.

De la definición anterior, se desprende que el dictamen contiene:²⁷

i) la declaración resolutoria que hace la Comisión;

ii) que es colegiada, porque ha sido tomada por una mayoría de individuos;

iii) que es de voluntad, porque no contiene una simple opinión o parecer, sino resulta la expresión de una "ratio legis" que manifiesta el propósito, razón y motivos que inspiraron el establecimiento de una disposición específica; y, además, acredita el ejercicio de una facultad inherente a la representación parlamentaria;

27 En este orden de ideas, el autor sigue el criterio expuesto por Meehan, José Héctor. Teoría y Técnicas Legislativas. Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1976. págs. 32 y 33.

iii) además, tal voluntad es "**expresa**", porque en el dictamen se incorpora el nombre y firma de la persona y el sentido en el que votó en el seno de la Comisión.

iiii) que se exterioriza por escrito, pues tal requisito se impone por la regla del procedimiento;

iiiii) con efectos vinculantes porque el dictamen integra las ideas de la iniciativa replanteando sus fundamentos y exponiendo su viabilidad jurídica.

Conocido el contenido de una iniciativa, el Presidente de la Mesa Directiva en uso de sus –atribuciones²⁸ dicta un acuerdo de trámite mediante el cual la envía a la comisión o comisiones que deban rendir un dictamen.

Corresponde a las comisiones dictaminadoras estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que les sean turnados con el objeto de elaborar los dictámenes con los cuales deben dar cuenta al Presidente de la Legislatura dentro de los quince días siguientes de haberlas recibido, para el efecto de su presentación a la Asamblea.²⁹

Los dictámenes que rindan las comisiones deben conformarse de acuerdo a las reglas prescritas por el artículo 78 del Reglamento, las cuales son:

- a) Se presentarán por escrito.
- b) Contendrán una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran.
- c) Deben expresar las consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo.
- d) Relacionar claramente las propuestas de modificaciones que la Comisión haya hecho a la Iniciativa.
- e) Presentar los puntos resolutiveos que serán las proposiciones concretas que comprenda la opinión de las Comisiones sobre el asunto respectivo.
- f) El dictamen debe contener el texto del proyecto de ley o decreto.

28 Art. 47. "Son atribuciones del Presidente de la Legislatura:...".....VIII "Acordar el trámite de los asuntos que se sometan a la consideración de la Legislatura".

Art. 82 "Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase a las Comisiones correspondientes, a excepción de aquellas cuyo trámite se hubiese dispensado".

29 Ref. Art. 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

- g) Deberán ser firmados por quienes los hubieren aprobado.
- h) Deberán informar de la existencia de votos particulares que han sido agregados al expediente respectivo.³⁰

³⁰ Ver infra, Apartado II. Elementos Formales del Dictamen.

7.- Estructura de los dictámenes.

La estructura de los dictámenes obedece a la estructura de la iniciativa que dictamina. Aunque no existe una norma o dispositivo jurídico o reglamentario expreso que así lo ordene, para dar la necesaria congruencia e integración entre los documentos (iniciativa-dictamen) las comisiones deben correlacionarlos en forma lógica y sistemática.³¹

He afirmado en otra parte ³² que para la redacción de los documentos que fundan las actividades procesales en la formación de las leyes, (particularmente en el caso de los Dictámenes), es necesario que el legislador, así como sus asesores o los integrantes de los cuerpos dictaminadores, conozcan las reglas que conforman las distintas técnicas que deben aplicarse para obtener un trabajo eficaz y productivo.

El empleo de la Deontología³³ facilita la aplicación de un conjunto de reglas técnicas para componer o arreglar la estructura de las normas; la vinculación del supuesto normativo descriptivo y su conexión con el supuesto prescriptivo; posibilitar la adecuación y funcionamiento congruente del texto legal con la realidad social y, quizá en un orden de menor importancia, para aplicar reglas lógicas concernientes a la organización, redacción y ordenación de los contenidos de cada norma dentro del todo normativo.

La técnica de integración constitucional³⁴ también resulta de gran utilidad porque con ella se previene la colisión o contradicción de las normas de diverso orden frente al sistema constitucional; igualmente, adelantar las posibles soluciones para los casos de conflictos de intereses entre normas pertenecientes a órdenes jurídicos de la misma jerarquía; y disponer los límites de los posibles conflictos de la aplicación o interpretación de normas diferentes, así como instituir las bases para resolución de conflictos en los ámbitos esenciales que integran la ley, tales como el espacial, temporal, material y personal.

La técnica legislativa, propiamente dicha que resulta ser el conjunto de conocimientos respecto de las operaciones, acciones, decisiones, relaciones, tareas, opciones, documentos y procedimientos que se realizan para iniciar, dictaminar, discutir, aprobar y sancionar una ley o decreto, todo lo cual, por estar

31 Ver esquema en la parte final.

32 Camposeco Cadena Miguel Angel, "Lógica Parlamentaria" 1ª. Ed. del Autor. México, 1996.

33 Kalinowski, Georges. *Lógica de las Normas y Lógica Deóntica*. 1ª. ed. México. Ed. Fontamara. 1993.

34 García Maynes, Eduardo. *Lógica del Concepto Jurídico*. 1ª. ed. México. Fondo de Cultura Económica. 1959.

fundado en disposiciones Constitucionales, de la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Congreso y eventualmente en otras leyes secundarias (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, etc.), deviene en un instrumental obligatorio porque estatuye su cumplimiento ineludible y establece sanciones al incumplimiento.

Esta técnica,³⁵ además de los elementos descritos abarca los aspectos formales con referencia a los procesos legislativos federal o estatal en nuestro país aunque, muchas veces se utiliza para precisar cuestiones que corresponden específicamente a la técnica jurídica. No obstante, sus disposiciones son de carácter general porque señala cuales son las conductas a realizar (acciones u omisiones), que constituye sus hipótesis de validez; y, también tiene la característica de ser abstracta, porque al aplicar sus reglas se contemplan las iniciativas desde la perspectiva de supuestos jurídicos en los que puede incurrir la conducta humana y a los que se debe aplicar la normatividad establecida y exigida en el propio ordenamiento jurídico.

I.- Elementos de revisión técnico legislativa (lista de comprobación de necesidad, factibilidad y viabilidad)

Antes de iniciar la exposición de los elementos que integran el Dictamen, tanto formales como materiales, resulta pertinente sugerir al legislador que realice una exploración sumaria respecto de algunas cuestiones previas (y fundamentales) a la elaboración física del documento dictamen y que pueden servirle de "brújula" para afirmar el sentido propositivo de su participación y justificar su decisión sobre la iniciativa.

En España,³⁶ Alemania,³⁷ Italia,³⁸ Suiza,³⁹ Austria⁴⁰ entre otros Países, se han llevado a cabo diversos eventos de estudio de las cuestiones de técnica

35 Camposeco Cadena, Miguel Angel. Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México. Manuales elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. 1ª. ed. (del autor). México. 1997.

36 Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa.- La Forma de las Leyes. Ed. Bosch. Barcelona 1986 y Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989.- Manual de Elaboración de las Normas de la Generalidad de Cataluña.- Ley 13/1989 de 14 de diciembre.- Acuerdo del Consejo de Ministros por el que aprueban las directrices sobre forma y estructura de los anteproyectos de ley, publicado en el Boletín oficial de España el 18 de noviembre de 1991.

37 Consultar Gretel (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) La Forma de las Leyes. págs. 15 y 16. Para el área cultural germánica los trabajos de referencia sobre el tema son los de Harald KINDERMANN: Ministerielle Richtlinien der gesetzestechnik. Berlin Heidelberg-New York. Springer Verlag 1979; <Neue Richtlinien der Gesetzestechnik> Neue Juristische Wochenschrift. 1981. p. 855 y ss; Entwicklungsstand legistischer Richtlinien der deutschen Sprachraums. En Günther WINKLER- Walter Antonioli (Herausgegeben) y Theo ÖHLINGER (Gesamtredaktion). Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis. Wien-New York. Springer Verlag. 1982, p. 211 y ss. Véanse también los distintos trabajos incluidos en Harald KINDERMANN (Hrsg.) Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung

legislativa, Seminarios y Reuniones en los cuales se han discutido y aceptado conclusiones que han servido para preparar y publicar, ya sea por autores locales o por las Agencias Gubernamentales o los funcionarios de los Parlamentos, una serie de trabajos exploratorios y explicativos sobre estos temas, dentro de los cuales destaca la elaboración de las Directrices Parlamentarias Elementales que por obligación se deben seguir para la preparación, redacción y tramitación de los proyectos legislativos.

En el orden práctico, por ejemplo, se han diseñado las llamadas listas de comprobación (check list) que se estructuran sobre una base de preguntas de diversos tipos y cuestiones, que van desde las más obvias hasta las más significativas y trascendentes, con el propósito de que sean contestadas por quienes elaboran, revisan y controlan los procedimientos de los proyectos legislativos.⁴¹

Esta aparente sencilla técnica de comprobación demuestra la existencia real de la necesidad, factibilidad y viabilidad de las normas solicitadas en la iniciativa. Por ello, resulta de una grande utilidad y sirve para determinar si deben o no ser aprobadas.

En nuestro caso, aprovechando la coyuntura que hoy se presenta en el Congreso Federal, producida por la nueva correlación de las fuerzas de decisión política dentro de la Cámara de Diputados, estimo sumamente recomendable y necesario el diseño y elaboración de una lista de comprobación que sirva de herramienta aplicativa para todo grupo de trabajo encargado de la redacción del anteproyecto

1982. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag 1982. Ultimamente: Richtlinien der Gesetzestechnik im deutschen Sprachraum. Erfahrungen und Perspektiven. Ponencia inédita del autor leída en el Seminario de Técnica Legislativa organizado por GRETEK en noviembre de 1985.

Véase también: Friedrich LACHMAYER. Legistische Richtlinien als Metanormen des Rechtes. En Günther WINKLER- Bernd SCHINKLER (Gesamtredaktion). Gesetzgebung. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag 1981, p213 y ss. Para Italia Cfr. los denominados Suggestimenti per la redazione di testi normativi. Regione Toscana. 1984. Publicado en Le Regioni 2- 3/1985. p. 319 y ss. y en II Foro Italiano 1985, V, p. 268 y ss.

38 Griglia per l' analisi di fattibilità di un progetto di legge.

Suggestimenti per la redazione di testi normativi. Ref. en Gretel, La Forma... Cit. pág. 22. que refiere consultar estos textos en Le Regioni 2/3 1985, pág. 311 y es. II Foro Italiano. pág. 268 y ss.

39 Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzler und Eidgenössischen Justizabteilung September 1976 Reproducido en Günther WINKLER-Bern SCHILCHER. Gesetzgebung (n.6) Apéndice III, p. 257 y ss. Cit. en Gretel, La Forma... pág. 20.

40 Legistische Richtlinien 1979 (Österreich).

41 Ver. López Valle, Víctor. "La Elaboración de las Normas: Propuesta de la Administración de la Generalidad de Cataluña" en La Técnica Legislativa a Debate. Cit., págs. 183-184.

de dictamen, de su revisión técnico jurídica y/o que tenga la responsabilidad de dictaminar, vigilar y controlar su tramitación al interior de la Cámara, del Congreso, ante el Ejecutivo y, según el caso, durante el procedimiento de reformas a la Constitución.

Este ejercicio de examen preventivo ahorrará a la Comisión el trabajo de verificación, pues de aplicarse el cuestionario en comento, con mayor facilidad se puede proponer la viabilidad del dictamen, ya sea positivo o negativo, sin que para ello intervengan consideraciones ideológicas.

Pasemos ahora a la revisión de los posibles aspectos preventivos y de comprobación necesarios para el dictamen.

Entre estas cuestiones se encuentra, además, la posibilidad de llevar a cabo distintos análisis comprobatorios, como ya afirmé, de la existencia de la necesidad, utilidad o pertinencia para crear y expedir la nueva norma.⁴²

La Check List o lista de comprobación que se aplique dentro del proceso de análisis, debe plantear las preguntas suficientes a fin de que se satisfaga en las respuestas si se han cumplido o no ciertos requerimiento esenciales, de fondo y forma, para la aprobación de las leyes.

Entre los temas o cuestionamientos, destacan:

a) la revisión de la existencia o no de razones políticas o jurídicas que fundamenten el proyecto.

En el primer caso, es decir, al reflexionar y examinar sobre las razones ideológicas que invoque el autor de la iniciativa y que, a su vez, le dan el sustento necesario para justificar la proposición, es útil plantear dos enfoques:

- i) Si los argumentos documentan plenamente la necesidad de regular situaciones, circunstancias o hechos que suceden o pueden preverse que acontezcan en el mundo de la realidad social, o,
- ii) Si los alegatos tienden a fundar la supresión, modificación o creación de nuevos dispositivos que deben incidir sobre normas vigentes las cuales, eventualmente, pueden calificarse o considerarse como insuficientes, defectuosas, incompletas, ineficaces, obsoletas, desusadas o anacrónicas para resolver situaciones o el

42 Cfr. Abajo Quintana, Joaquín José. "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: Antecedentes y finalidad"

en "La Técnica Legislativa a Debate", Jesús M. Corona Ferrero, Francesc Pau Vali y José Tudela Aranda (Coordinadores) pág. 131. Ed. Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentors. 1ª. ed. Madrid. 1994.

conflicto de intereses jurídicos que nacen o se producen, al interrelacionarse, los diversos actores de la vida social, cultural, política y económica de una comunidad determinada.

En el segundo caso, la exploración, el reconocimiento de las razones jurídicas, deben tomar en cuenta otros factores relativos a la juridicidad de los contenidos de la iniciativa así como a la legalidad de su puesta en acción.

Esto mueve a tratar de comprender la naturaleza, efectos, motivación y, particularmente a comprobar la raíz o fundamento legal en la que se basa el iniciador, así como en los que funda los conceptos jurídicos que contiene la iniciativa. Esta vía de exploración de la argumentación tiene como finalidad que el dictaminado pueda verificar y si es posible comprobar que las razones jurídicas tienen sustento constitucional, que se armonizan con otros dispositivos de los subsistemas jurídicos existentes, y, a la vez, son congruentes dentro del contexto de sus afirmaciones.

b) Reconocimiento de necesidades.

Paralelo a los trabajos anteriores, se debe llevar a cabo el reconocimiento que determine si el proyecto obedece a la necesidad de regular un mandato constitucional para crear una ley reglamentaria de un artículo específico (vg. Ley del Petróleo, reglamentaria del párrafo 6° del art. 27) o una Ley Orgánica o una Ley que complemente el desarrollo de una disposición de la Constitución.

Si quien dictamina es un órgano de una Legislatura Estatal, es necesario que se determine el ámbito de competencia para expedir la Ley.

c) Integración a los ordenamientos vigentes.

En cuanto al concepto de necesidad de la Ley, se debe investigar si el proyecto tiende a desarrollar una parte de la legislación secundaria o a complementar, reformar, sustituir o derogar artículos que se encuentran en vigor en alguno de los ordenamientos o cuerpos de leyes vigentes.

Esta observación en el campo jurídico permite al Legislador, a diferencia de la metodología que emplea el Juez al juzgar y aplicar el derecho, llevar a cabo funciones *sui generis* de integración e interpretación del derecho. De esta manera se elimina la insuficiencia, los defectos, las imprevisiones o las ausencias de supuestos jurídicos que tengan los ordenamientos en vigor.

Así, la integración presupone que el orden jurídico no es perfecto y, por tanto, faculta al Legislador y establece los procedimientos que se deben seguir para suplir las supuestas lagunas de la Ley. El artículo 72 de la Constitución en su

fracción f), establece: "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

Por otra parte, debo señalar que la interpretación como proceso de conocimiento jurídico legislativo permite examinar el contenido de los textos de derecho vigentes o las iniciativas que se presenten y, en este caso, la interpretación tiende no solo a explicar, esclarecer o descifrar el sentido de la ley, sino a preparar su producción.

Es evidente que la interpretación legislativa es bien diferente a la interpretación judicial y que por consecuencia, cada una tiene sus propios métodos, reglas y principios.

d) Revisión de plazo o término para expedir la ley.

Además, conviene cumplir con un examen para fijar si su aprobación está sometida a un plazo concreto, tal como pueden ser los mandatos contenidos en las disposiciones de ordenamientos sustantivos que mediante la introducción de una cláusula de temporalidad, condicionan y obligan al legislador a expedir en determinado tiempo un conjunto de disposiciones normativas para regular la materia reservada.

e) ¿Laguna de ley?

Resulta provechoso establecer en el dictamen si el proyecto de iniciativa pretende resolver un problema de ausencia de regulación específica, pues en tal hipótesis el examen debe comprender actividades de mayor importancia, tales como: la definición de la extensión de la materia, límites y profundidad de las proposiciones normativas, acopio de suficiente información de técnica legislativa, prever su comportamiento constitucional y, por último, explicar su adecuación doctrinaria a los fines superiores del Estado, su integración al orden jurídico vigente y la razón de su ubicación y la supresión de los posibles conflictos con cuestiones jurisprudenciales, de contradicción con otras normas o de utilidad para armonizar la existencia de los conflictos que se producen por la ausencia de la normatividad planteada.

f) Articulación de la nueva norma con las existentes.

La comprobación de que el proyecto que se dictaminará trata de modificar una disposición anterior, pues en tal caso se deben llevar a cabo apreciaciones para distinguir lo que es la norma jurídica frente a los textos y las disposiciones legales. Es cierto, que cada norma jurídica es un texto, pero no todo texto presenta una norma jurídica.

Con el uso de la técnica legislativa apropiada se puede esclarecer que no siempre la norma jurídica se presenta en un artículo o en una sola disposición, sino que, muchas veces, tiene que ser construida o reconstruida a través del estudio o

revisión de varios fragmentos de un ordenamiento jurídico que hay que poner en conexión.

De allí que, cuando se trata de modificar una disposición anterior lo primero que se debe identificar en el dictamen es el contenido de la norma y la forma en que está expresada en el texto y, confrontando con la proposición nueva, se puedan definir dos cuestiones importantes: a) si se va a derogar la disposición anterior total o parcialmente, b) cuales normas jurídicas contenidas en la disposición anterior son objeto de supresión de su vigencia y, c) plantear, desde el centro del dictamen, las reglas para definir el inicio de la vigencia de la nueva norma, la pervivencia de los efectos de la vieja norma sobre situaciones o derechos creados, la retroactividad de la nueva norma y, por último, los efectos y consecuencias de la derogación.

g) Tomar como base la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Si el propósito es cubrir un vacío normativo derivado de la anulación de otra disposición declarada por los tribunales o la Suprema Corte en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, entonces conviene integrar en el dictamen los razonamientos que tuvo el juzgador para dejar sin efectos la ley anterior a la vez que presentar en forma explícita los juicios de valor, argumentos jurídicos y demostración política de la iniciativa que se dictamina.

h) Plan nacional de desarrollo o presupuesto de egresos.

En este proceso exploratorio del contenido de la iniciativa, el legislador también debe examinar y acreditar en el dictamen, la existencia de la necesidad real o sentida que los actores sociales o institucionales tienen de la norma proyectada y si, además, existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia o los objetivos que se pretendan alcanzar.

i) Previsión de efectos y consecuencias.

Finalmente, es incuestionable que toda norma que se incorpora a un sistema de derecho positivo en vigor tiende a producir efectos y consecuencias, unos previsibles y otros muy difíciles de advertir y prever con anticipación. De allí la importancia de formular un cuestionario que plantee preguntas sobre las posibles repercusiones jurídicas, institucionales y sociales, que el proyecto pueda producir en el corto, mediano o largo plazo.

Es decir, se debe llevar a cabo un ejercicio de análisis de sistemas para observar el comportamiento hipotético de la nueva norma en relación con el sistema constitucional y las consecuencias que su interacción podría generar dentro de su propio subsistema normativo y frente a otros dispositivos de los demás subsistemas.

El resultado de este trabajo especial de investigación debe presentarse en un documento que se conoce como "Dictamen Técnico" y que, dentro de la Cámara debe ser elaborado por el Secretariado Técnico de cada Comisión.

II. Elementos estructurales.

Por estructura del dictamen se entiende el croquis o plano de organización de las bases jurídicas que motivan y fundamentan una resolución de una Comisión Legislativa dictaminadora, en el cual también se incluyen, entre otras consideraciones, el número y composición de los elementos básicos constitutivos de su cuerpo, su correspondiente y apropiada expresión escrita, la disposición en un orden y secuencia congruente y correspondiente con aquellos elementos que informan la iniciativa (si es el caso) objeto del dictamen, así como la armonización y justificación final de todas las unidades del conocimiento incorporado (político, jurídico, social, económico y cultural) e involucradas con la propuesta de iniciativa de ley o decreto.

Existen, pues, varios supuestos que se aglutinan en dos grupos de elementos: aquellos que son el continente y la manera de presentarlo (forma), y los que son el contenido (materia), que coinciden y por necesidad son inseparables en el texto del dictamen, por constituir el antecedente formal sobre el cual se habrá de discutir con posterioridad la norma jurídica.

II.1. Elementos formales del dictamen.

El estudio de los elementos formales que dan estructura y unidad a los dictámenes, anticipa y permite plantear dos circunstancias: una derivada del contexto legal y de otra acreditada por la práctica parlamentaria.

a) En primer lugar, debo denunciar la poca atención que en la legislación reglamentaria se da a este tan importante documento que funda, sustenta y crea las normas y los textos jurídicos; y,

b) En segundo, presentar la justificación, derivada de la propia dinámica de la organización y funcionamiento del trabajo legislativo, que sustenta la libertad de creación de las Comisiones Legislativas para "armar" sus dictámenes, con la única restricción de apegarse a la naturaleza y requerimientos del asunto dictaminado, así como a los criterios políticos y conocimientos técnico legislativos de sus miembros.

Por consecuencia, tal vacío normativo ha sido suplido por una consistente práctica parlamentaria, que en el pasado se explica y tiene raíz en la válida aceptación que los legisladores mexicanos dieron al tipo formalidad contenida en los documentos

producidos por las Cortes Españolas los cuales además, desde los orígenes de nuestras Asambleas y Congresos, fueron adaptados a nuestras exigencias y enriquecidos por el trabajo creativo de las distintas Legislaturas nacionales.

También se debe reconocer que este hecho histórico ha sido modificado por la dinámica y evolución del lenguaje social, la cultura política, las costumbres, usos y prácticas parlamentarias y su consecuente expresión jurídica.

Así, todo este conjunto de fenómenos actuantes a lo largo de casi 200 años de experiencia legislativa, han creado una serie de normas no escritas (pero de tradición y vigencia actual) las cuales, aplicadas junto con las contenidas en el Reglamento del Congreso General, permiten hoy diseñar y utilizar prototipos de esquema de organización del número, orden, interacción y forma de presentación de los textos y de los elementos necesarios para integrar un dictamen.

En resumen, que se justifica el empleo de este conjunto instrumental de reglas prácticas por la disfunción existente entre el texto reglamentario y la realidad del Congreso. En efecto, son únicamente dos artículos del Reglamento en los que se encuentran cuatro normas -que resultan insuficientes -para precisar cuales son los elementos formales mínimos y necesarios para construir un dictamen legislativo.⁴³

De los principios citados, no se desprende la existencia de una forma concreta (salvo la escrita), ni de modelo específico o prototipo de dictamen que permita o facilite el trabajo instrumental de la Comisión. Quizás por la simple razón de la complejidad de los asuntos a dictaminar o porque para cada dictamen se puede armar una estructura propia.

Ante estas circunstancias, vale reafirmar que el propósito declarado por el autor de este libro es, básicamente, contribuir a facilitar y orientar el trabajo de quienes tienen necesidad de preparar dictámenes, allegándoles todos aquellos recursos, información y experiencia acumulada para que, si pueden disponer de ellos oportunamente tengan a su alcance un mejor instrumental de aplicación práctica.

Por tal razón, con apoyo en reglas de técnica legislativa y en el resultado del análisis de múltiples documentos de dictamen, enseguida ofrezco un modelo en el que se refieren las dos series de elementos esenciales: a) los elementos de forma

43 Estas reglas son:

- a) Que debe ser presentado por escrito (art. 87).
- b) Que debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde (art.87).
- c) Que debe concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (Art. 87).
- d) Que debe presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión Dictaminadora (art. 88).

escrita y, b) los elementos de legitimación y fundamentación jurídica.

II.2. Esquema para dictamen de iniciativa de ley.

Como principio debo advertir que la aplicación de este modelo de directrices permite confrontar, correlacionar y concordar las partes y los elementos que lo integran con aquellos similares que se descubren en los textos de cualquier iniciativa sujeta a dictamen de Comisión. Por tanto, resulta muy útil para redactar dictámenes anticipando desde ahora que, como tal, es un formulario flexible y adaptable a las necesidades de quien lo utilice.

Seguir este sistema de trabajo permite que el modelo pueda ser objeto de toda clase de variaciones: en la exposición del orden de sus partes, supresión de algún componente, adición de otros no previstos o, incluso, de recomposición de su estructura elemental, siempre y cuando todo ello sirva para satisfacer o responder a las exigencias del asunto que se dictamina o cuando así lo aconsejen las propias circunstancias del dictamen que se esté preparando.

MODELO DE TEXTO

- * Comisión o Comisiones Unidas (poner nombre).
- * Honorable Asamblea.
- * A la Comisión o Comisiones Unidas de.....(nombre)
- * . fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa de Ley o Decreto.... (nombre)
- * Presentada por (poner el nombre y cargo oficial de quien la inicia)....
- * En ejercicio de la facultad que le confiere (precisarla) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue enviada a esta Soberanía el día (xx) de (mes) del (año).
- * En los términos previstos por los artículos (indicarlos) por la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión (o Comisiones Unidas) que suscribe, habiendo estudiado la iniciativa de referencia, presenta a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

Como se desprende del texto aquí referido, éste contiene una serie de partes o elementos formales que requieren ser explicados para comprender su valor y trascendencia jurídico procesal legislativa. Por tanto, se procede a abordar cada uno de ellos para describir y aclarar su sentido y razón.

Empezaré por el presupuesto de la escritura.

II.2.a) Con relación en su forma escrita de presentación.

La razón de que el dictamen deba ser presentado por escrito se encuentra en los orígenes de la formación del derecho. La escritura es la memoria fiel de las leyes que habían sido mantenidas y guardadas celosamente en secreto por una casta o por una clase social (sacerdotes, pontífices y funcionarios estatales de diversa jerarquía, etc.) o cuyas fórmulas para resolver los problemas eran de tradición oral. De esta actividad nace el *ius dicere*, concepto latino que significa decir el derecho para resolver un caso. En el sentido moderno se trata de la jurisdicción de los órganos relacionados con su producción, reglamentación y aplicación.

Cuando la letra impresa reduce el derecho a escriturar obedece a un proceso muy amplio y complejo que abarca desde la fijación por escrito de las normas consuetudinarias que tuvieron su origen en simples usos y costumbres hasta las disposiciones dictadas por la soberanía de las primeras Asambleas deliberantes.

Aunque la escritura no es un hecho consustancial del derecho, puede decirse que llena la más trascendente función para conservar su esencia, permitir su divulgación, facilitar su consulta interpretativa y dotarlo de una función de certidumbre⁴⁴

Dentro del proceso de creación de las leyes confluyen el sistema escrito (iniciativa, dictamen, acta de votación, expediente y minuta, en su caso) con el sistema de debate oral. En virtud de que en ambos sistemas el legislador utiliza el lenguaje ordinario, que por su propia conformación es ambiguo e impreciso, ciertas etapas del proceso deben tener la certeza del lenguaje escrito.

Lo anterior explica la regla que exige como requisito de validez que el dictamen sea un documento escrito.

La técnica legislativa admite que tratándose de actos legislativos la única forma admisible es la escrita, sin perjuicio de que fueren complejos, alguna de las expresiones de voluntad que lo integran puedan ser orales (como es el caso de la aceptación por parte de la Comisión Dictaminadora de una propuesta de modificación de texto que hace un miembro de la Asamblea durante el debate), o concretarse por el silencio.

Este último caso, se contempla como una instancia en la cual si no se produce una negativa expresa, tácitamente se entiende como que ha sido aceptado el nuevo ordenamiento. La Constitución, en su art. 72, inciso b), establece que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto que no devuelva con

44 Ver Dies Picasso, Luis. Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho. págs. 102-123. Ed. Ariel. 1ª. ed. Madrid, 1973.

observaciones a la Cámara de su origen, dentro de los diez días útiles siguientes a que le hubiere recibido.

Debe distinguirse la forma escrita del documento escrito ya que la primera es requisito de validez para la existencia del acto, en tanto que la segunda sirve para probar la existencia de los mismos.

En resumen: es práctica común que todo el texto escrito del dictamen se divida en varias partes o secciones, entre las que destacan su proemio o encabezado, los antecedentes que hacen referencia al dictamen y a los trabajos de la comisión, los considerandos que van ligados a la exposición de motivos o considerandos de la iniciativa, los puntos resolutivos que se vinculan a todos y cada uno de los artículos que componen el texto normativo y una relación de las personas que firman el dictamen.⁴⁵

Partes que integran el Dictamen.

Entre las partes que dan cuerpo y forma al texto del dictamen se encuentran las siguientes:

II.2.a.1. El destinatario:

Como su propio nombre lo indica, el destinatario es aquel órgano dentro del Congreso o la Cámara, ante quien se dirige una comunicación escrita para el efecto de que en el ejercicio de sus funciones, competencia y atribuciones, cumpliendo las formas procesales y dentro del tiempo previsto imponga un trámite, desahogue una instancia, realice un acto necesario o dicte una resolución.

El órgano de gobierno de mayor jerarquía dentro de cada una de las Cámaras del Congreso Federal o en cada una de las Legislaturas o Congresos Estatales lo es, sin lugar a dudas, la Asamblea plenaria, siempre y cuando reúna el quórum legal para sesionar válidamente.

De este modo, el dictamen usualmente se dirige así:

H. Asamblea (de la Cámara de Diputados o de Senadores)

Conviene aclarar que el dictamen que produce cualquiera de las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo, ya sea en lo individual o cuando actúan unidas a otras comisiones, siempre va precedido de un oficio de remisión firmado por el Presidente y el Secretario y dirigido de la siguiente forma:

45 Cfr. González Oropeza, Manuel. Voz: Dictamen, en Diccionario Universal de Términos Parlamentarios tomo I. pág. 343, coed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y Miguel Angel Porrúa. 1ª. ed. México 1997.

CC. Secretarios de la Mesa Directiva

Por ser éstos funcionarios quienes tienen facultades ⁴⁶ para recibir toda clase de documentos, proceder a su revisión y clasificación, depositarlos en la cartera de acuerdos y previo a la realización de las sesiones de la Asamblea, revisarlos en unión de los Presidentes, Vicepresidentes y Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, para el efecto de asignarles la relación y el orden en que pueden ser incluidos en el Orden del Día, bajo el rubro "Dictámenes a Discusión", a fin de ponerlos a consideración de la Asamblea.

II.2.a.2. El nombre de la Comisión o Comisiones.

Se requiere identificar al órgano que emite el dictamen porque de la misma se desprende si tiene facultades para emitirlo y, si dentro de las mismas, competencia para resolver sobre el asunto o materia que han sido puestas a su consideración. La Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso establecen el número de comisiones ordinarias que integran la Cámara y por la denominación les atribuye las materias sobre las cuales pueden dictaminar. Ha sido práctica que el número mayor de comisiones se corresponda con las áreas de actividad de la administración del Gobierno Federal a efecto de conocer las iniciativas que el ejecutivo presenta al Congreso.

Por tanto, el dictamen debe organizarse e iniciarse así:

Comisión o Comisiones Unidas (aquí se pone el nombre que corresponda)...

Honorable Asamblea: A la Comisión o Comisiones (nombre)....

II.2.a.3. Explicación de por qué se dictamina.

En este caso se tiene que hacer una referencia específica a la instrucción de la Mesa Directiva en relación a la Iniciativa, Proposición, Asunto, Memorial, Punto de

46 Ley Organica del Congreso General.- Art. 29, "Son obligaciones de los Secretarios.... e) leer los documentos listados en el orden del Día; j) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescriban las disposiciones reglamentarias; f) Cuidar que las iniciativas y los dictámenes que van a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los Diputados.

Reglamento para el Gobierno Interior. Art. 25. Son obligaciones de los Secretarios.... fracc. VIII dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este reglamento;... IV. Cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los Diputados y Senadores los Dictámenes de las Comisiones y las Iniciativas que los motiven, debiendo remitirse, además, al Ejecutivo.

Acuerdo, Instrucción u Oficio que la motiva.

... Fue turnada para su estudio y dictamen....

II.2.a.4. El nombre.

la Iniciativa de Ley (nombre), presentada por el C.

Se tiene que hacer la referencia obligada de si la Iniciativa corresponde a un Diputado, Senador, Legislatura(s) del (os) Estado(s), Diputación de un Estado o fracción parlamentaria, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en su caso, para determinar la procedencia del ejercicio del derecho de Iniciativa. También se pondrá el nombre del Presidente de la República cuando éste la haya presentado como titular del Poder Ejecutivo Federal.

II.2.a.5. El fundamento del Dictamen.

Las Comisiones son órganos de gobierno de las Cámaras y por tanto, su organización, número, competencia, atribuciones y funcionamiento encuentran su origen en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. En este orden de relación, el valor jurídico y procesal del dictamen que emiten en el ejercicio de sus facultades se corresponde y fundamenta en dichos ordenamientos.

Por tanto, el desarrollo del texto seguirá:

"En los términos previsto por la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión que suscribe, habiendo estudiado la Iniciativa de referencia, presentan a consideración de la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

(A partir de la exposición de esta parte del texto, se empiezan a relacionar todos los elementos de materia jurídica o reglamentaria, necesarios para integrar el texto de la iniciativa dictaminada, entre los cuales suelen incorporarse:)

II.2.a.6. Relatoría de los trabajos de la Comisión.

En ocasiones y dependiendo de las exigencias de la negociación o del consenso político obtenido en la Comisión o atendiendo a la existencia de otras iniciativas similares sobre la misma materia, que hubieran sido presentadas con anterioridad a la que se dictamina, el dictamen puede contener una relación de los trabajos llevados a cabo por la Comisión para poner en estado de resolución el asunto encomendado, ya sea para obtener los acuerdos entre sus miembros o para

explicar las razones por las cuales no fueron dictaminadas las otras iniciativas anteriores o, si es necesario, referir los conceptos que informaron aquellas y como han sido tratadas en el Dictamen.

Cuando se trata de la existencia previa de otras iniciativas, también es conveniente referir los puntos de coincidencia o discrepancia que la iniciativa dictaminada tiene en relación con las primeras.

Eventualmente, los representantes de las otras fracciones parlamentarias consideran la oportunidad política y procuran deslizar en el texto del cuerpo normativo del dictamen, aquellas ideas, conceptos, sanciones o procedimientos ya contemplados en las iniciativas existentes y, de esta forma, aportan un conjunto adicional de sugerencias que enriquecen las materias sobre las que versa el dictamen.

Todo ello debe ser mencionado, según el caso.

II.2.a.7. Firmas.

El penúltimo de los requisitos exige que los miembros de la Comisión que hayan aprobado por mayoría el dictamen, deberán firmarlo, pues en caso contrario la Ley establece (artículo 88 del Reglamento) que no hay dictamen de Comisión. Es decir, esta formalidad es esencial para dar validez a la existencia del dictamen ya que, la propia raíz de la palabra firma lo expresa (del latín *firmare*) la puesta de la firma es un acto para afirmar, para dar fuerza a la expresión de la voluntad.

La firma es el conjunto original de signos manuscritos y de grafismos que una persona utiliza para identificar la expresión de su voluntad al celebrar cualquier acto de carácter social o jurídico y con ello darle públicamente autenticidad o para mostrar el sentido de la obligación contraída en referencia a lo que en el documento se expresa.

Por firma del dictamen generalmente se comprende lo anterior, además de incluir el título de Diputado, seguido de la expresión del nombre y sus apellidos, así como el cargo que desempeña en la Comisión, de ser éste el caso. La firma se escribe en el calce de la última hoja y en ciertos casos se imprime una rúbrica al margen derecho de las demás fojas útiles que integran el dictamen.

II.2.a.8. El lugar y fecha de suscripción.

El dictamen está sujeto a las reglas de formalización documental y en virtud de que reviste y es la expresión emisión de la voluntad de un órgano legislativo, necesariamente se le debe aplicar la regla de determinación del lugar y tiempo en

que se produjo.

Por esta razón, se debe poner el lugar y la fecha en que los integrantes de la Comisión firman el documento del dictamen, con lo que se deja plena constancia e indicación del lugar, tiempo y fecha de emisión del documento. Con ello, se cumple la función de certidumbre al quedar integrado en un texto concreto el análisis realizado por la Comisión y la propuesta para que las normas que en él se encierran puedan resultar propuestas claras y precisas para votar la ley.

Además, establecer el lugar y la fecha, sirve para ubicar y determinar el hecho de la emisión del dictamen dentro del período procesal de los quince días que el Reglamento concede a las Comisiones para su elaboración o, en su caso, dentro del término que por dispensa o autorización le haya otorgado la Mesa Directiva.

Se acostumbra datar el dictamen de esta forma:

"Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados"

"Palacio Legislativo de San Lázaro"

"Salón de Sesiones de la Comisión o Comisiones Unidas (nombre) en el Palacio Legislativo de San Lázaro".

Y luego, la fecha:

México, Distrito Federal o Ciudad de México, Distrito Federal.

II.3. Elementos de materialidad jurídica del dictamen.

Los elementos materiales, de esencia jurídica, se encuentran en dos diferentes planos de relación conectiva y de presentación dentro del texto del documento que contiene el dictamen: a) los llamados considerandos o exposición de motivos del dictamen y b) las proposiciones (artículos) dictaminados.

11.3.a) Exposición de motivos del dictamen.

En esta primera parte, que se conoce como la exposición de motivos o los considerandos, se debe acreditar con detalle el resultado del trabajo de análisis efectuado, que revele el conjunto de razonamientos jurídicos llevados a cabo por la Comisión, sobre los fundamentos de las proposiciones normativas que con el carácter de originales se encuentran en la iniciativa sujeta a estudio.

Los elementos materiales, en esencia constituyen una gama de directrices prácticas, pero de conveniente y necesaria aplicación las cuales, para permitir un dictamen favorable, deben atender la existencia o la comprobación de varios

aspectos sustantivos, tales como:

- a) un resumen del objetivo y contenido esencial del proyecto que se dictamina.
- b) la revisión de las posibles alternativas y opciones coincidentes a la naturaleza, curso y efectos del proyecto
- c) de ser posible, las previsiones de los costos económicos, jurídicos y sociales de la aplicación de la nueva ley, así como la referencia al funcionamiento y capacidad de los órganos encargados ya de su aplicación o de la resolución de los conflictos que la misma pueda plantear.
- d) dentro del esquema y cuerpo normativo, es útil revisar la ordenación de los contenidos que se articulan como texto normativo propuesto, para poder determinar su presentación final escrita.
- e) La observación de ciertas reglas sobre el título de la nueva disposición definiendo si se trata de una ley o un decreto, recordando que la concisión y sencillez permiten distinguir al cuerpo normativo de otros ya existentes. Por ello resulta importante la denominación si se trata de una norma singular o de un cuerpo orgánico de normas.⁴⁷

Sobre el particular, los artículos 168 y 169 del Reglamento, acordes con el artículo 70 de la Constitución General, refieren la facultad del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras para decretar leyes o decretos. Pero la forma de individualizarlos se concreta con la denominación que el Legislador le asigna.⁴⁸

II.3.b) Textos de los artículos.

En este apartado, se debe incluir la relación completa de los textos que contiene la Iniciativa dictaminada, así como aquellos que fueron analizados y que la Comisión determinó que fueran objeto de adiciones, reformas, modificaciones, sustituciones de palabras o conceptos, y hasta la explicación de porqué la supresión, total o parcial, de algún texto primario.

47 Si se trata del dictamen de un proyecto de iniciativa para crear nuevas normas, o en su caso adicionar, reformar o sustraer artículos de una ley, o sistema de normas, el título necesariamente debe describir de lo que trata, pudiendo ser: "Dictamen con proyecto de iniciativa de:" a) para nuevos ordenamientos, "Código, Ley o Decreto"; b) para normas en vigor: 1) de decreto que reforma; 2) de decreto que deroga; 3) de decreto que reforma y deroga; 4) de decreto que reforma y adiciona; 5) de decreto que reforma, deroga y adiciona; 6) de decreto que suprime, modifica (y la enumeración de los artículos relativos).

48 Crf. Camposeco Cadena Miguel Angel. "De las Iniciativas", págs. 79 109. "Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos". 3ª. ed. del Autor. México. 1996.

El Reglamento exige que los artículos que se presenten a consideración de la Asamblea vayan escritos en forma de proposiciones claras y sencillas que puedan ser comprendidas en su contexto y ser sujetadas a discusión y votación.

De esta norma se infiere, que corresponde a la Comisión el trabajo de revisar minuciosamente el texto de cada artículo de la Iniciativa y, si es oscuro, complejo o de difícil o ambigua interpretación, entonces debe proceder a redactarlo en forma clara, simple, con palabras sencillas, que no deje lugar a dudas, con la intención precisa y expresión ordenada. También, por lógica, la Comisión debe aplicar este principio cuando redacte los nuevos textos que proponga ya sean como reformas, adiciones o modificaciones.

Que se debe evitar incluir expresiones o términos superfluos, intrincados y complejos; igualmente, se deben excluir palabras redundantes, excesivas o inútiles.

Además, que el texto debe mantener una unidad interna funcional y una estructura conectiva lógica, para que pueda ser comprendida su lectura con facilidad y vincularla o relacionar su contenido o sentido propositivo, con las demás disposiciones y otros artículos existentes, ya sea que pertenezcan al subconjunto jurídico del que forma parte el propio ordenamiento o de otros de similar orden.

II.3.c) Elementos de formalidad jurídica.

En un segundo plano, que se dibuja dentro del contexto del documento y formando parte de párrafos específicos, se encuentran los siguientes elementos materiales (jurídicos) que legitiman y fundan el trabajo de los órganos legislativos:

1) La referencia a los artículos que fundan el derecho del autor de la Iniciativa, debe incluir dos ordenamientos: los preceptos de la Constitución y los que corresponden al Reglamento Interior.

Continuando con la redacción del texto del Dictamen, respecto del fundamento constitucional, se expresa así:

"...(Quien se refiere al autor de la Iniciativa) en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción:....

I, para el Presidente de la República;

II, para los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III, a las Legislaturas de los Estados;

III, 2º párrafo, para las Diputaciones de los Estados;

Artículo 122, base 1ª., frac. V, inciso ñ), para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".... la cual fue enviada a esta soberanía el día (nueve) de (marzo) del año en curso.

Los artículos del Reglamento, a su vez, son:

Artículo 55 (que establece: "el derecho de iniciar leyes compete:)

Fracción I al Presidente de la República;

Fracción II a los Diputados y Senadores al Congreso General;

Fracción III a las Legislaturas de los Estados.

II.3.d) La declaración de la Comisión. Comisiones o Congreso, según el caso, de ser competentes para dictaminar el asunto puesto a su consideración.

Por competencia de un órgano legislativo se debe entender la idoneidad que le atribuye la ley para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos dentro de las diferentes etapas del procedimiento legislativo.

En las Cámaras las Comisiones están reguladas por la Ley Orgánica del Congreso y su propio régimen de Comisiones. se clasifican en Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Comisiones de Dictamen Legislativo, Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Comisiones de Investigación, Jurisdiccionales o Especiales.

Solo producen dictámenes las Comisiones Ordinarias de dictamen legislativo que se enumeran por la fracción segunda del art. 43 de la Ley y que, actualmente, suman en número de 61.

Originalmente la competencia atribuida a cada comisión de dictamen legislativo es la que deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal. Con algunas diferencias existen similares comisiones en la Cámara de Senadores.

Hay que señalar que hoy existen mas comisiones que el número de las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada que componen el gobierno federal. No obstante, esta disfuncionalidad se subsana con el ejercicio de la atribución que corresponde a la Asamblea o en su caso a la Mesa Directiva, al instruir el trabajo de las comisiones pues, al dictar la instrucción, les asigna automáticamente su competencia para participar en el asunto específico.

Se debe reconocer que en el trabajo interior de la comisión se genera un intenso debate e intercambio de ideas sobre las iniciativas que son sometidas a su dictamen. Esta actividad produce los importantes cambios y enmiendas con los cuales se enriquecen los proyectos que se dictaminan.

Cuando interviene una o mas comisiones, su competencia para resolver la iniciativa encuentra explicación en la función de concurrencia y exclusividad que le asigna la Mesa Directiva para resolver específicamente una iniciativa. Es pues, la potestad reglamentaria del Presidente la que determina la integración y declaración de las comisiones unidas atribuyéndoles la capacidad como órgano de decisión propositiva.

Cada Comisión tiene competencia única y exclusivamente dentro de su Cámara.

Otra forma para determinar la competencia de las comisiones, deriva de las materias que la constitución general de la República (art. 73 frac. I a XXX) atribuye como facultad para legislar al Congreso General; o las contenidas en el art. 74 fracc. I - VIII que corresponden a la Cámara de Diputados; y en el art. 76 frac. I - IX, que corresponden a la Cámara de Senadores, en forma exclusiva para cada una de ellas.

Resumiendo: la competencia de las comisiones de dictamen legislativo de las Cámaras de Diputados y Senadores deviene, en primer lugar, de la denominación que las caracteriza, luego por la materia que la constitución federal atribuye expresamente al Congreso o a cada Cámara y, por último, por la instrucción que la Asamblea les impone para dictaminar determinada iniciativa.

Un ejemplo de la declaración de competencia y la revisión de la fundamentación de la iniciativa y del dictamen se encuentra en la siguiente fórmula:

Honorable Asamblea: el Ejecutivo Federal, de conformidad con lo establecido por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 43, párrafo Segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentó en tiempo y forma a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1986. La Comisión Permanente de H. Congreso de la Unión turnó en su oportunidad, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicho documento a la H. Cámara de Diputados por conducto de su Oficialía Mayor, remitiéndose con fundamento en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la Comisión de Vigilancia misma que a su vez lo turnó a la Contaduría Mayor de Hacienda y a éstas Comisiones Unidas para proceder a su análisis.

La Contaduría Mayor de Hacienda, Organo Superior de Fiscalización de esta H. Cámara de Diputados, procedió a elaborar y rendir el informe previo a la citada cuenta, en los términos del artículo tercero de su Ley Orgánica, enviando dicho documento dentro del plazo legal a la Comisión de Vigilancia, quien a su vez lo hizo del conocimiento de éstas Comisiones Legislativas....

Capítulo especial constituye el seguimiento de la observancia por parte del Departamento del Distrito Federal de las disposiciones legales que rigen su actividad, teniendo como marco las esferas competenciales que limitan la misma, con estricto apego a los ordenamiento financieros de vigencia anual que ésta representación aprobó para el Ejercicio Fiscal de 1986; **siendo por tanto lógico iniciar el desarrollo de éste dictamen, haciendo referencia al sustento jurídico que hace posible a la soberanía popular depositada en la Asamblea Plenaria, determinar el juicio que recae y se emite con fundamento en el artículo 74, fracción IV de nuestra Constitución**

Política sobre la rendición de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1986.⁴⁹

II.3.e) El análisis razonado de la "Exposición de motivos" de la Iniciativa.

El art. 87 del Reglamento dice que el dictamen debe "contener una parte expositiva de las razones en que se funde", por ello, debe referirse a todas y cada una de las partes que componen la iniciativa. El segmento que en la iniciativa corresponde a la exposición de motivos, en la iniciativa se refiere como los considerandos, en los cuales el órgano dictaminador expone las razones fundatorias de la propuesta que se presenta a consideración de la Asamblea.

En esencia, los considerandos del dictamen contienen la explicación descriptiva de algunos supuestos, tales como:

- a) Los hechos reales, fenómeno sociales, situaciones de carácter jurídico y la ausencia de normas que los regulen que se describan en la iniciativa;
- b) la relación argumentativa de los hechos y fenómenos reales, para revisar la pertinencia del requerimiento de las normas propuestas en la iniciativa, especialmente cuando se afirma que las normas vigentes resultan insuficientes, deficientes, contradictorias, obsoletas o anacrónicas;
- c) si los actos o normas jurídicas que refiere la iniciativa, en realidad requieren de una nueva regulación o que sean reformadas, modificadas, abrogadas o derogadas;
- d) si es conveniente y oportuna, así como si se encuentra debidamente sustentada la posibilidad de crear los órganos propuestos para tener funciones reguladoras o de gobierno.

Los considerandos en que se funda el dictamen ubican y correlacionan las proposiciones de la iniciativa con las proposiciones que la Comisión presenta ante la Asamblea. sus modos de presentación son tan variados como pueden serlo las formas de creación del pensamiento literario y jurídico, referido a los distintos contenidos con los que se normarán las cuestiones propiamente jurídicas, económicas, políticas, culturales o sociales que se contengan.

Es recomendable que la organización de los considerandos del dictamen se integre por tres partes básicas:

⁴⁹ Visible en: LIII Legislatura. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III. No. 38. Correspondiente al jueves 10 de diciembre de 1987.

a) La revisión de los motivos que asisten al autor de la iniciativa para proponer la creación de los nuevos dispositivos legales que argumenta, o la introducción de cambios que sugiere en las normas ya existentes para reformar, adicionar o suprimir, total o parcialmente, sus textos; especialmente verificar la explicación que hace de sus contenidos, comprobar que pueden ser vinculables al sistema que correspondan y estimar los efectos previsibles que eventualmente producirán;

b) En éstos considerandos, la comisión dictaminadora debe hacer valer sus propios razonamientos para justificar los textos que deja intactos y, a su vez, para formular las explicaciones pertinentes respecto de las modificaciones que ha introducido al texto original, tales como: reformas, adiciones o supresión (parcial o total) de los artículos correspondientes.

c) Técnicamente esta parte del dictamen resulta la más importante del razonamiento legislativo porque en ella se precisan los fundamentos y la motivación que exigen los principios de seguridad, legalidad y certeza del derecho para toda norma nueva. Por su relevancia, su exposición se desarrolla en dos niveles:

i) uno de orden general y explicativo que sirve para fundar y armonizar el nuevo conjunto de normas con los principios generales vigentes.

ii) otro de orden particular y descriptivo con el que se funda con la precisión posible cada cláusula normativa, exponiendo y justificando, incluso, los conceptos que contiene la redacción propuesta.

iii) En el desarrollo de cada considerando se sigue un orden de parte expositiva, argumentativa y por último se presenta la conclusión a la que se adhesiva a lo planteado en la iniciativa o propositiva, de acuerdo a lo determinado por la comisión.

Como ejemplo⁵⁰ del análisis razonado, a continuación se presenta el siguiente:

“Comisión de Justicia

Honorable Asamblea: la Comisión que suscribe, recibió para su estudio y dictamen....

Los integrantes de esta comisión de Justicia, hemos realizado un cotejo y análisis del proyecto de decreto, materia del presente dictamen elaborado por la Cámara de Senadores, con fundamento en los artículos 66 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal como lo establece la iniciativa, "el análisis de los efectos de la concentración", muestran que

50 Visible en: LIII Legislatura. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III, no. 41, 15 de diciembre de 1987. pp. 29 y ss.

entre otros aspectos, resulta indispensable fortalecer y renovar al marco jurídico tendiente a regularizar la tenencia de la tierra, como parte importante de una política global para el control efectivo sobre el uso y destino del suelo y la atención de la demanda y déficit de la vivienda.

Los problemas que indudablemente provocan los asentamientos humanos irregulares traducidos en la falta de seguridad jurídica en cuanto a la propiedad inmobiliaria, y que han dado lugar al crecimiento desmedido de la mancha urbana, conflictos sociales derivados de la misma tenencia de la tierra, insuficiencia de recursos para proporcionar infraestructura, equipamiento y servicios de urbanización, que se agrava con las condiciones geográficas de localización de los propios asentamientos humanos, así como las exigencias de la población para tener acceso a viviendas dignas y decorosas, el estado las enfrenta de acuerdo con las líneas de estrategia contempladas en el plan nacional de desarrollo, en donde se parte de una concepción de urbanización ordenada y controlada para conducir el proceso de desarrollo equilibrado en el Distrito Federal.

II.3.f) La explicación de las concordancias, discrepancias, proposiciones o adecuaciones u observaciones que a la Exposición de Motivos, haga la Comisión.

En este apartado, se refiere que la comisión dictaminadora tiene por necesidad lógica presentar en su dictamen una explicación que satisfaga los requerimientos de las distintas fracciones parlamentarias en cuanto a las concordancias (como ya hemos visto en el ejemplo anterior), las discrepancias y las proposiciones o adecuaciones, así como las observaciones que se consideró agregar al dictamen.

¿Qué son las discrepancias?

Atendiendo a la raíz del vocablo (del latín *discrepare*) que significa diferenciarse una cosa de otra, ser desigual, desdeír de ella o, también, disentir una persona del parecer o de la conducta de otra, se puede establecer el sentido que dentro del dictamen significa la existencia de discrepancias.

La estructura técnica de la iniciativa, como ya lo hemos dicho, se compone de varias partes formales y de varias partes materiales. Las partes del dictamen, por necesidad de correspondencia, deben referirse a cada una de aquellas. Por tanto, pueden existir discrepancias en cuanto alguno de los elementos de forma y discrepancias en cuanto a los elementos materiales o contenidos jurídicos de las normas sujetas a dictaminación.

La discrepancia tiene su origen en la contradicción, en la forma en que se concibe o se percibe el hecho o fenómeno puesto a discusión, conocimiento o sujeto al análisis. Para resolver los problemas derivados de la discrepancia entre la iniciativa y la decisión que adopta la mayoría de los miembros integrantes de una Comisión, es recomendable determinar el nivel de oposición, contradicción o discordancia y establecer un método para reducirlas o, en su caso, enunciarlas de forma constructiva. Para ello se sugiere la conveniencia de aplicar algún método

lógico de negociación y de reducción de diferencias.⁵¹

A continuación se presenta un texto en el cual la Comisión presenta en su dictamen las adecuaciones a la iniciativa y que corresponden a sus criterios.⁵²

"Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictamen de la Iniciativa de Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Honorable Asamblea: a la Comisión de Hacienda y Crédito Público le fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos presentada por el C. Presidente de la República, con fundamento en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del estudio y análisis de la iniciativa se derivan las siguientes:

CONSIDERACIONES

La iniciativa se encuentra inmersa en el proceso de revisión y actualización de la estructura impositiva federal que tiene el propósito de darle coherencia y sencillez.

En este contexto, la Comisión estima justificada la transformación del actual impuesto a la tenencia o uso de automóviles a fin de ampliar su materia a otro tipo de vehículos y de hacer más sencilla la estructura de aplicación del gravamen: propósitos congruentes con las finalidades de complementar la estructura de impuestos indirectos.

Se evidencia la conveniencia de gravar o razón de su tenencia o uso a vehículos tales como motocicletas terrestres y acuáticas, veleros, embarcaciones, esquíes acuáticos motorizados, tablas de oleaje con motor y aeronaves, incluyendo helicópteros, por cuanto este hecho manifiesta que quien los adquiere tiene una capacidad económica superior al común de los ciudadanos.

... La Comisión ha considerado la propiedad de incluir, en el artículo 5º. de la iniciativa, la columna referente a automóviles de año, modelo, anterior en tres años al de aplicación de la ley, que resulte indispensable en virtud de las reformas efectuadas en 1978, con motivo del cambio de sistema para la fijación de la base gravable a que antes se ha aludido.

De este modo, complementariamente, la tarifa aplicable a automóviles se complementa con la establecida en el artículo décimo Segundo de la diversa iniciativa de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, que es aplicables a vehículos de año, modelo de 1970 a 1977, en que se respeta el precio oficial del automóvil como base gravable del impuesto.

...Finalmente, la Comisión ha considerado conveniente modificar el texto de algunos preceptos de la iniciativa a fin de hacerla más clara y evitar interpretaciones que pudieran resultar de difícil aceptación:

1.- Para los efectos de congruencia de conceptos de la iniciativa de ley, se estima conveniente modificar la redacción del artículo 8º. fracción I, a fin de precisar, que la exención de pago del

51 Consultar del autor: *Lógica Parlamentaria*. México 1996.

52 Visible en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- LI Legislatura. Año II. Tomo II no. 34. 10 de diciembre de 1980. pp. 27-29.*

impuesto relativo a automóviles, corresponde a los vehículos cuyo año, modelo, sea anterior en doce años más al de aplicación de la ley. Por esta razón se propone que dicho precepto quede modificado en los presentes términos:

"Artículo 8º.....

Fracción I, los de año, modelo, anterior en doce años o más a los de aplicación de esta ley.

.....

2.- Para la exención aplicable a automóviles establecida en el artículo 8º. fracción III de la Iniciativa, beneficio únicamente a inmigrantes, rentistas y a inmigrados rentistas, se estima indispensable se agregue una coma después de inmigrados para que, consecuentemente, quede así:

"Artículo 8º.....

III. Los que sean de propiedad de inmigrantes o inmigrados, rentistas.

.....

3.- Se estima conveniente mantener la redacción que tiene la ley vigente, relativa a la exención del impuesto para automóviles y camiones destinados a prestar servicio público de transportes, dado que el texto propuesto en la iniciativa restringe la materia de exención y resulta obvio que no es éste su propósito. En esa virtud, esta Comisión propone la siguiente redacción:

"Artículo 8º.....

IV. Los que circulen con placas de servicio público de transportes

.....

4.- Finalmente, con el propósito de considerar la posibilidad de que tratándose de otros vehículos grabados tales como las motocicletas, dedicadas a transporte público requieran solamente permisos de autoridad local o de que además de las concesiones o permisos federales, se requieran permisos locales, se propone modificar el texto del artículo 15, fracción III de la Iniciativa, a fin de que queden en los siguientes términos:

"Artículo 15.....

III. Los de transporte público cuando requieran concesión o permiso para para operar. En el caso de permisos de transporte público, para gozar del beneficio se requerirá, además, el servicio se preste efectivamente al público en general.

VI. Las embarcaciones dedicadas al transporte mercante o la pesca comercial.

Por las razones anteriores, la Comisión dictaminadora somete a la ración de consideración de esa Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

II.3.g) Las consideraciones generales propias de la Comisión con las cuales informa su aceptación o rechazo a las normas propuestas.

La aceptación o rechazo de las normas propuestas, desde el punto de vista de la Técnica legislativa tiene que ver con el procedimiento de corrección de forma y

fondo de los proyectos o de los artículos que integran la iniciativa y se expresan a lo largo de las consideraciones que informan el cuerpo del dictamen.

Para preparar el material comparativo, los miembros de la Comisión deben llevar a cabo un trabajo preliminar. Esta acción comprende la revisión integral de los textos que se dictaminan. Para facilitar la misma, es útil emplear el documento de trabajo que relaciona las proposiciones que sobre cada artículo hace la iniciativa y las observaciones que hace la Comisión. (Ver supra: 3.2.1. Trabajo en Comisiones, inciso b)).

A continuación se transcribe un ejemplo:⁵³

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación.

Ciudadanos Senadores: Dos ideas o principios generales contiene el proyecto de reformas a la Constitución, remitido por la Cámara de Diputados: la no-reelección del Presidente de la República y el modo de cubrir las faltas de éste, durante el período de su cargo.

El primero no es discutible más que en sus detalles y contiene la más solemne promesa de la Revolución; el segundo es discutible en sí mismo y en la forma en que se desarrolla.

Las Comisiones Dictaminadoras, teniendo en cuenta los argumentos opuestos por cada uno de sus individuos, las observaciones de la prensa y con especialidad los debates de la Cámara de Diputados, sostendrán el proyecto en todas sus partes y expondrán, con la mejor buena fe y cuanto les es posible, los fundamentos de los principios generales y de cada uno de sus detalles.

El principio de no-reelección es indiscutible en general. Lo repetirán muchas veces las comisiones unidas.

Tienen la convicción de que el Plan de Tuxtepec es la fórmula de la conciencia pública, y de que consignándose en él el principio de no-reelección, a ningún delegado del pueblo le es lícito contradecirlo ni con sus discursos ni con su voto.

El pueblo por un principio de moralidad y para la mejor firmeza de sus conquistas, quiso únicamente que se guardasen las fórmulas constitucionales para que aquel principio formase, sin réplica de los más severos principistas, una cláusula del pacto federal.

Nosotros, según esto, sólo venimos como delegados del pueblo, a cubrir las fórmulas en debido acatamiento de la Constitución y a la conciencia pública.

Esto significa la protesta que hemos hecho de guardar y hacer guarda el Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco. Se ha querido que ningún funcionario público ponga en duda la legitimidad de la revolución y el deber de cumplir con las promesas de ésta.

También se ha resuelto sentar el precedente de que la Constitución no se reforma por medios revolucionarios, por legítima y justa que sea una revolución.

53 Visible en: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Período de sesiones que comprende las juntas previas y preparatorias desde el primero hasta el 19 de septiembre de 1877 y las Ordinarias del mismo año.- Tomo I. pp. 56 y ss. imprenta de Irineo Paz. México 1877.

Pareció lícito el debate en cuanto a los detalles o mejor éxito del principio de no reelección, y por esto se discutieron más o menos directamente en la Cámara de Diputados estas ideas: 1ª. que el período de no-reelección se extendiera a ocho años, 2ª. que el período constitucional del presidente de la República se ampliara a seis años. Una y otra idea fueron desechadas, y ambos períodos quedaron fijados en cuatro años.

La comisión secunda el voto de la cámara de diputados, por parecerle justo.

Admitir la prohibición de no ser reelecto el presidente sino hasta después de ocho años de terminado su período legal, importa la muerte política de un ciudadano benemérito; trae la necesidad de privarse de los buenos, y tal vez excelentes servicios que en el ejecutivo de la Unión pueda prestar un hombre distinguido, y ahoga las nobles aspiraciones de los hombres y de los partidos, para realizar, por medio del prestigio y popularidad de un personaje eminente, grandes y preciosas conquistas.

Extender el periodo del Presidente en el ejercicio de su cargo a más de cuatro años, importa desvirtuar el principio de no-reelección y casi nulificarlo en sus efectos.

El objeto de la no-reelección es el cambio de las personas, el movimiento político, necesario en los sistemas democráticos; y en nuestra impaciencia por el bien, el medio eficaz para evitar las revoluciones.

II.3.h) Dictamen negativo de Comisión.

En ocasiones, la Comisión considera la improcedencia de la Iniciativa planteada y, por tanto, procede a rechazarla, en este supuesto, la parte más importante del dictamen se centra en las consideraciones que contienen los razonamientos, argumentos y observaciones que los miembros de la Comisión han considerado pertinentes para no dar curso legal a las propuestas normativas planteadas.

La estructura del dictamen que rechaza una iniciativa es diferente al que la acepta. Se conforma de la siguiente manera:

- a) Primero, la Comisión hace una relatoría completa de la exposición de motivos de la iniciativa, refiriéndose a las argumentaciones, a fin de dejar establecida la validez o improcedencia de las afirmaciones que le dan sustento;
- b) Segundo, en el dictamen se procede a examinar y calificar las proposiciones concretas así como las consecuencias que de las mismas pudieran derivarse;
- c) Tercero, en un capítulo específico se presentan las objeciones principales, ordenándolas numéricamente para el efecto de su mejor presentación y comprensión; y,
- d) Cuarto, por último, se incluye un Punto de Acuerdo que contiene la resolución que la Comisión Dictaminadora somete a la consideración y votación de la Asamblea.

A continuación, se presenta un ejemplo resumido.⁵⁴

"Comisiones Primera de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

Honorable Asamblea: A las Comisiones que suscriben fue turnada, por acuerdo de vuestra soberanía, la iniciativa presentada por los Diputados miembros del Partido Popular Socialista, para adicionar, con un nuevo capítulo sobre economía nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus autores fundan dicha iniciativa en las siguientes consideraciones: Que la única disposición concreta que encierra sobre la materia económica la Constitución vigente es la del artículo 28; que dicho precepto es una copia exacta de que contenía la Constitución de 1857 y que sus normas resultan inoperantes pero anacrónicas, que sus postulados contra los monopolios no tienen eficacia, pues estos se forman por las leyes naturales del desarrollo económico, a pesar de las prohibiciones legales.

Agrega la iniciativa que la vida económica actual del país se haya mucho más adelantada que la Constitución; que los acuerdos y decretos del Poder Ejecutivo sobre algunos renglones económicos permanecen dispersos y son tan numerosos que es muy difícil su conocimiento cabal; que los más importantes de ellos, así como las leyes relativas y las directrices de política económica practicadas y expuestas por quienes han venido ocupando la Presidencia de la República, deben elevarse al rango de normas constitucionales para que, en vista de la mayor estabilidad jurídica de los preceptos que forman parte de la Constitución, puedan servir de sustento seguro para el desarrollo progresivo del país; que, al mismo tiempo, se convertirían en preceptos obligatorios los compromisos que han contraído ante el pueblo nuestros gobernantes; y que los funcionarios de la administración pública, así como los particulares, podrían encauzar su actividad sin temor a la orientación del gobierno, cada vez que ocurre el cambio de Presidente de la República...

Por último, insiste en que el proyecto toma en cuenta las leyes, decretos y acuerdos de los gobiernos de los últimos cincuenta años, así como los informes periódicos de los Presidentes de la República y las plataformas electorales de los partidos políticos que están de acuerdo con los principios de la Revolución.

Finalmente, propone la abrogación del actual artículo 28 constitucional y la introducción de un capítulo sobre la economía nacional, que vendría a ser el Segundo del Título Primero de la Constitución Federal.

Estas comisiones consideran necesario referirse a las argumentaciones que hemos reproducido, a fin de dejar establecida su validez o su improcedencia.

En primer lugar, es falso que la única disposición concreta sobre materia económica que contiene la constitución vigente es la del artículo 28. Además de los que este precepto establece, principios esenciales están contenidos en los artículos 27, 73 fracciones VIII y IX, 117 fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, 123 y 131 de la Constitución que nos rige.

Igualmente es falso que el texto del artículo 28 sea "exactamente el mismo que el que tuvo la Constitución de 1857". En dicha carta el precepto se reducía a lo siguiente: "no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuarse

54 Visible en: Diario de los Debates. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. II período ordinario. Tomo Primero no. 31, 20 de diciembre de 1965. pp. 17 a 21.

únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

(Siguen las argumentaciones en contra de cada uno de los considerandos de la iniciativa).

...Examinemos ahora las proposiciones concretas de la iniciativa que nos ocupa.

En primer lugar, se propone la supresión del texto del artículo 28 de la Constitución vigente. Como ya se ha expresado en el mismo dictamen, este precepto constitucional no se constrañe a proscribir los monopolios, sino también la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria. Además, establece algunas excepciones consistentes en el señalamiento de ciertas atribuciones exclusivas del estado y, en materia privada, los privilegios que por tiempo limitado se conceden a los autores, artistas e inventores. Además, proscribire el acaparamiento de artículos en consumo necesario y todos los actos contrarios a la línea de concurrencia o tendientes a elevar los precios de esos artículos, de los servicios al público y, en general, de los bienes de consumo, finalmente define que las asociaciones de trabajadores no constituyen monopolios ni tampoco las sociedades cooperativas bajo ciertas condiciones.

La derogación de todas estas normas y principios que tienen una importancia fundamental en la vida económica del país, sólo se justificaría si se sustituyeran por otros preceptos que regularan las mismas actividades y fenómenos económicos.... lo contrario, es decir, el silencio absoluto sobre cuestiones tan esenciales, implicaría jurídicamente que dichas atribuciones del estado, los derechos de los particulares y los límites a la actividad privada habrían desaparecido en virtud del principio general de derecho, inherente a nuestro régimen constitucional en que para el estado, lo que no está expresamente atribuido está prohibido y para los particulares lo que no está prohibido está permitido

Estas Comisiones, después de analizar amplia y cuidadosamente el contenido del capítulo sobre economía que contiene la iniciativa, encuentran las siguientes objeciones principales:.....

Otras contradicciones esenciales se plantean, por ejemplo, en el párrafo final que habla del establecimiento de un solo régimen fiscal para la federación, los estados y los municipios, lo que contraría el sistema de soberanía de los estados, establecido en el artículo 40, y la autonomía municipal consagrado en el art. 115 de la Constitución vigente.....

2. Reproduce, de manera incompleta normas ya contenidas en la constitución vigente, con lo que establece redundancias innecesarias...

3. Pretende establecer, con rango constitucional, normas reglamentarias y hasta simples actos de política administrativa.

Como ejemplos de estas deficiencias, podemos señalar....

5. Además de estas objeciones de carácter esencialmente jurídico, debemos señalar que el proyecto contiene una serie de proposiciones de naturaleza económica cuya eficacia es muy discutible, así como otras que serían inoperantes dentro de la estructura que actualmente tiene la economía nacional.

Como consecuencia de todo lo expuesto, estas comisiones han llegado a las siguientes conclusiones:

(Se reproducen las conclusiones en seis puntos).

Por lo expuesto, estas comisiones se permiten someter a la consideración de esta Asamblea, el siguiente punto de acuerdo:

Unico. No es de aprobarse la iniciativa de reformas constitucionales propuestas por los Diputados miembros del Partido Popular Socialista, para adicionar nuestra carta fundamental con un capitulo sobre la economía nacional y derogar el artículo 28 en vigor. Archívese el expediente.

II.3.i) Las observaciones y conclusiones particulares sobre los textos normativos propuestos.

Como es sabido, el procedimiento constitucional para la formación de las leyes federales exige la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. En los términos del artículo 72, inciso h), la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Se denomina Cámara de Origen al órgano que inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa puesto que en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o iniciativas de ley o decreto, es decir, porque este órgano colegiado resuelve en primer término; en tanto que, a la segunda Cámara que debe intervenir en forma simultánea pero separadamente, se le denomina Cámara Revisora.

Con este sistema se introducen medios de control interno sobre los actos aprobatorios del Congreso respecto de la legalidad del procedimiento seguido por la Cámara de Origen a partir del dictamen formulado por la Comisión o Comisiones y después de desahogar el procedimiento de la discusión y aprobación, en lo general y en lo particular, de la iniciativa dictaminada.

Como ya he referido, las Comisiones de cada Cámara deben dictaminar la iniciativa presentada ante el Congreso. Cabe hacer la salvedad de que la Cámara de Origen dictamina la iniciativa, en tanto que la Cámara Revisora dictamina la Minuta con proyecto de Ley o Decreto aprobado por la Cámara de Origen.

En este apartado se explica -aunque ya se hizo en forma abundante con anterioridad- que las observaciones y conclusiones que se formulan en el Dictamen involucran en forma directa cada uno de los textos propuestos. Así, cada dictamen referirá, en lo general y en lo particular, las observaciones que correspondan a cada artículo. Pero resulta de interés referir que, en ocasiones, la Comisión tendrá que dictaminar no solo los artículos originales de la iniciativa sino también los artículos que haya propuesto otra Comisión Dictaminadora y que hayan sido aprobados por el Pleno de su Cámara.⁵⁵

55 Visible en: Memoria del Senado de la República. 1958-1964. Labores Legislativas, Políticas y Sociales desarrolladas durante el ejercicio de las XLIV y XLV Legislaturas Federales. pág. 417. México. 1964.

El siguiente ejemplo explica el procedimiento que siguen las Comisiones cuando las Cámaras respectivas actúan como Cámara de Origen y Cámara Revisora respectivamente y, en el caso, la Revisora hace modificaciones al Dictamen votado favorablemente por la Cámara de Origen.

Puntos del dictamen definitivo:

Para su estudio y dictamen definitivo nos fue turnado el proyecto de ley forestal aprobado en los términos dictaminados por la H. Colegisladora.

Como es del conocimiento de los señores Senadores, el referido proyecto de Ley Forestal fue elaborado en esta H. Cámara, sujeto a discusión en varias sesiones en las que participaron la mayoría de los Representantes de las Entidades Federativas que integran este cuerpo y final remitido a la H. Cámara de Diputados.

En dicha Colegisladora y a través de sus Comisiones de Asuntos Forestales y de Estudios Legislativos, el proyecto de Ley iniciado en el Senado de las República fue ligeramente modificado con un espíritu de mejoramiento en su texto, de aclaración en determinadas expresiones técnico jurídicas, en la precisión de algunos preceptos y en la satisfacción de omisiones, con el ánimo de definir mejor los objetivos fundamentales de esta Ley.

En efecto, las reformas que la H. Colegisladora propone a esta H. Cámara de Senadores, se reducen a la mayor claridad en la fracción II del art. 3º., sustitución de términos en los arts. 5º., 9º., 76 y 116; modificación y corrección en los arts. 10º.11 fracc. I y IV, 14, 17, 18, 21, 23, 34, 36, 81, 87, 92, 94, 129, 130 y 131; adición en los artículos 54, 63, 79, 103 y 106; supresión de los artículos del Proyecto del Senado 19, 76, 80 y un artículo nuevo bajo el número 138.

En virtud de lo expuesto y estimando las Comisiones Unidas que las reformas introducidas en la Colegisladora son de aceptarse por influir en la mayor claridad y mejoría de este proyecto, se permiten someter a la consideración de vuestra soberanía la aprobación del texto definitivo que deberá enviarse al Ejecutivo para su promulgación.

II.3.j) La justificación del lenguaje y los conceptos utilizados en la redacción de las propuestas de texto final para cada artículo de la ley o decreto.

El Reglamento del Congreso sólo contiene, como única regla de técnica legislativa referente al lenguaje y forma de expresión de la Ley, que el dictamen de la Comisión debe concluir con "proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

Resulta de suma importancia destacar que el lenguaje es, a la vez continente (forma) y contenido (materia), de la norma porque con él se "supone la incorporación a una norma de características muy precisas que faciliten su (observancia) eficacia y aplicación, es decir, tiene que ver con la exhaustividad de las hipótesis que contempla la disposición, su coherencia, su organización interna,

su precisión de lenguaje (y), su adecuación al cuerpo legislativo del cual forma parte".⁵⁶

Dado que el lenguaje con el que se construye la Ley es un lenguaje natural de textura abierta y las palabras que se emplean tienen por característica la ambigüedad y la imprecisión, en el dictamen se requiere una revisión preliminar para aceptar la construcción original proveniente de la iniciativa o, si el buen juicio de la Comisión así lo determina, reconstruir el texto para reducir los posibles problemas de incompreensión o interpretación de los conceptos, expresiones o vocablos que contiene, así como para restringir las áreas de incertidumbre, de indeterminación y de ambigüedad proveniente del lenguaje empleado en la propuesta de norma.

La responsabilidad de los redactores de la ley, es mayúscula porque deben tomar en cuenta que la norma, como acto legislativo, debe cumplimentar una serie de requisitos internos de carácter general y de origen técnico constitucional que tienden, básicamente, al aseguramiento de su integralidad, reductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo,⁵⁷ dentro del orden jurídico vigente.

Por integralidad de la norma se comprende aquella característica de su hipótesis normativa que la presenta como suficiente y completa en relación a los fines y objetos perseguidos, los supuestos que describe y las conductas que regula, así como la naturaleza de los actos que tienda a producir y su vinculación con las demás normas para evitar, hasta donde sea posible, los llamados vacíos legales.

La irreductibilidad pone énfasis en que la norma solo debe contemplar todo lo necesario, pero nada más que lo necesario y ajustar su contenido de tal forma que facilite su interpretación y, por consecuencia, su aplicabilidad y eficacia a fin de que opere como un instrumento adecuado capaz de producir los efectos perseguidos por el legislador.

La nota de coherencia refiere la adecuación formal del texto a las directrices generales y conceptuales de las normas de las cuales formará parte al efecto de resolver, de anticipado, las discrepancias, contradicciones o posibles colisiones con otros dispositivos del mismo o de diferente cuerpo de leyes.

De no atender estas reglas técnicas, la incoherencia puede producir terribles consecuencias sobre los derechos de los destinatarios o sujetos a la regulación de la norma, pues permitirá conspirar abiertamente contra su precisión y claridad y,

⁵⁶ El Sistema Legislativo Mexicano, en: Consideraciones Generales sobre el Sistema Jurídico Mexicano. Trabajo colectivo, pub. en Diálogos sobre la Informática Jurídica. Autores Adolfo Fernández, Santiago Marvan y Angela Quiroga. Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigación y de Estudios para el Tratamiento de la Informática Jurídica. UNAM. México 1989.

⁵⁷ En este orden de ideas, seguiré las planteadas en MEEHAN, Opus. cit. pág. 75

por ende, atentar arbitrariamente contra su eficacia y la seguridad jurídica de los derechos y obligaciones que contiene.

La correspondencia refiere la necesidad de integrar armoniosamente los contenidos de la nueva norma con aquellos de las otras disposiciones que ya existen en el mundo jurídico. En el sistema nacional la vinculación primera, es decir, de sub a supraordinación, debe ajustar la norma con los preceptos constitucionales y, de no existir, con aquellos principios fundamentales que la informan y le dan origen y caracterización social y política.

En un esquema de relaciones de igualdad jerárquica, la correspondencia obliga a imbricar los contenidos normativos con los que postulan los órdenes paralelos y, en relación a los subordinados o de diferente jerarquía formal o material, dicha correspondencia significa la conveniencia de articular sus efectos para no destruir las relaciones y derechos existentes ni crear desorden ni confusión en la legitimidad de los preceptos aplicables a situaciones concretas.

Como ejemplo⁵⁸ de aclaración de conceptos, se transcribe el siguiente:

"Comisiones Unidas de Comercio y Hacienda de Crédito Público.

Honorable Asamblea: A las Comisiones Unidas de Comercio y Hacienda de Crédito Público fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de Ley (debió haber dicho Decreto) presentada por el C. Diputado Rafael Alonso y Prieto y suscrita además, por varios ciudadanos Diputados, miembros todos de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional, para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código de Comercio y otras de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Del estudio realizado por las referidas Comisiones, se derivan las siguientes consideraciones:

.....En lo que toca a la Ley General de Sociedades Mercantiles las modificaciones propuestas en la iniciativa concretamente aluden a esclarecer el concepto de utilidades en lo tocante a su distribución; al concepto de capitalización de la reserva; a los derechos de acreedores respecto de bienes y derechos de sus deudores; a la liberación de acciones por medios diversos al pago en efectivo; a los derechos de accionista minoritarios en la designación de consejeros y comisarios; a las obligaciones y prohibiciones para los Comisarios, y a las obligaciones de los Administradores para suministrar la información financiera a los socios.

En términos generales, los artículos que acatan estas materias, introducen pequeñas modificaciones a las previsiones actuales, que indudablemente las hacen más acordes con la práctica mercantil de nuestros días. Las Comisiones consideraron por ello, conveniente la adopción en general de las proporciones de la iniciativa en cuanto éstas responde a situaciones de hecho, no regulados por la Legislación actual y porque además tienden a garantizar mejor los intereses de accionistas minoritarios. De todas maneras se estimó inconducente aprobar la adición propuesta al art. 18 por razones de claridad;.... "

58 Visible en: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. LI Legislatura. Año II. Tomo II no. 34, 10 de diciembre de 1980. pp. 41 y 42.

II.3.k) La presentación esquemática del texto, es decir, la forma en que se han compuesto y dividido –articulado, en una palabra- las partes o unidades que constituyen la ley.

En el dictamen es necesario examinar la estructura utilizada para construir la norma propuesta. Si se trata de una norma individual, resulta mucho más simple estudiar su presentación poniendo énfasis en el carácter integral que tiene el ordenamiento al que pertenezca, por lo tanto se debe establecer la relación que exista con los otros ordenamientos y los objetivos que se persiguen con la nueva disposición. De esta manera se lleva el análisis a los límites de la armonía razonable para dar uniformidad al texto empleado por las normas anteriores y el lenguaje que se utiliza en la nueva norma.

En este ejercicio se debe procurar evitar la reiteración normativa, las contradicciones que se puedan presentar a fin de facilitar la eficaz integración de los textos vigentes y el nuevo.

Si se trata de un conjunto de nuevos ordenamientos que tienden a derogar un número determinado de los ya existentes, entonces el dictamen debe presentar, debidamente correlacionada, la argumentación que justifica la introducción del nuevo texto, así como la clarificación de la norma cuya aplicabilidad quedará suspendida al inicio de vigencia de la nueva. Si, es el caso, de atender el principio de la pervivencia de la norma anterior, entonces en el dictamen se deben agregar en las disposiciones transitorias del mismo, todas las previsiones y reglas de interpretación y aplicación que sean pertinentes para atender la apropiada vigencia de la nueva ley y la eliminación de conflictos con la ley anterior.

La pervivencia de la ley anterior y la irretroactividad de la nueva o, en su caso, la retroactividad, son dos cuestiones esenciales para que entre en vigor la norma propuesta y se establezca el sistema de resolución de conflictos entre normas en el tiempo.

Por último, si se trata de un nuevo ordenamiento que sustituye a otro en vigencia, entonces el dictamen debe cuidar que la presentación estructural del nuevo cuerpo de leyes, obedezca a las reglas de organización de textos que por tradición utiliza nuestra codificación.⁵⁹

En cuanto a la estructura que debe sustentar un nuevo ordenamiento jurídico, se puede relacionar el conjunto o las divisiones que en el mismo conviene establecer. Así el orden general puede distinguir las siguientes partes:⁶⁰

59 Ver, Castiñeira Palow, María Teresa. División de las Leyes en Gretel, opus. cit. pp. 107-125.

60 El autor ha seguido la recomendación sugerida en la nota 386 del libro de Meehan, citado, pág. 95.

I. Las disposiciones preliminares que generalmente refieren: a) el ámbito de vigencia material de la ley (que generalmente atiende a la denominación del ordenamiento por ejemplo: Código Civil, etc.); b) las definiciones necesarias en la ley; c) los dispositivos que expliquen los fines y objetivos que se persigan en el ordenamiento o del sentido de los vocablos o expresiones utilizadas.

II. Disposiciones generales que incluyen todas aquellas normas que por su grado de extensión deben anteceder a todas aquellas que se incluyen en el título de las disposiciones especiales.

III. Las disposiciones especiales que son aquel conjunto de preceptos que particularizan, detallan y desarrollan cada una de las disposiciones generales.

IV. Disposiciones orgánicas o procedimentales. Son todas aquellas normas que refieren la existencia de órganos competentes, fijan los procedimientos que se deben cumplimentar y los derechos que asisten a los particulares en esta instancia.

V. Dispositivo de sanción que son aquellos artículos en los cuales se establecen las penas para el caso de la infracción o violación de los supuestos, derechos derivados de las normas del ordenamiento o por las conductas u omisiones que representen agravios o perjuicios para los terceros.

VI. Disposiciones complementarias o finales en las cuales se establece el régimen para la vigencia de la norma, su aplicación, las abrogaciones, modificaciones o derogaciones, y, en general, todo el instrumental para regular el régimen de su aplicación.

La técnica legislativa sugiere al autor del dictamen que divida su texto siguiendo los principios establecidos en los artículos 132 y 133 del Reglamento del Congreso, que organiza las materias jurídicas del género a la especie y de la especie a la norma concreta, de la siguiente forma: a) libros, b) títulos, c) capítulos, d) secciones, e) artículos, f) bases, g) apartados, h) fracciones, i) incisos, y j) párrafos.

La denominación de las partes y la enumeración que debe hacerse para los elementos y artículos que componen una nueva ley, deberán proponerse de esta manera.⁶¹

*) Si se trata de libros, llevan un orden progresivo de presentación con las palabras: Libro Primero, Segundo, etc... y debajo de esta enunciación el nombre genérico del agrupamiento o materia que compendian.

*) Los capítulos se caracterizan con letras mayúsculas y con números romanos;

61 Consultar del autor. De las Iniciativas. pp. 91 y ss. y Lógica Parlamentaria, pp. 123 y ss.

- *) Las Secciones van con letra mayúscula inicial tanto en el nombre de la sección como en el número ordinal que les corresponde;
- *) Los Artículos se denominan con la palabra completa "artículo" iniciada con letra mayúscula y numerados con carácter arábigo progresivo;
- *) Los Apartados, se escriben con letra inicial en mayúscula y letra mayúscula progresiva (A, B, C);
- *) Las Bases, poniendo la palabra Base, con inicial mayúscula, seguida del número arábigo sucesivo, acompañado de la letra "a" y un punto.
- *) Las Fracciones que corresponden a los artículos se separan del cuerpo del párrafo y se van numerando sucesivamente con caracteres romanos.
- *) Los Incisos, se separan del cuerpo de la fracción y se numeran con caracteres arábigos o letra minúsculas, acompañados en cada caso, por medio de un paréntesis o un punto y guión;
- *) Los Artículos numerados del uno al nueve, con número ordinal (primero, segundo, etc.); y del diez, en adelante con numeración arábica progresiva.

Cuando se trata de un decreto que reforma, modifica, adiciona o deroga total o parcialmente el texto de uno o varios artículos, de una o varias leyes, únicamente lleva -por regla general- un solo artículo y excepcionalmente los otros artículos que refieren cada una de las operaciones legislativas dentro de las cuales se comprenden, a su vez, los dispositivos que han sido afectados.

Para que el cuerpo del dictamen mantenga la unidad necesaria con el texto de la ley y los artículos que propone la iniciativa, la técnica legislativa aconseja que el legislador lleve en forma clara, ordenada y con un método de control eficiente, la integración de los nuevos textos con aquellos que sufren modificación o sustracción, por tal razón, dentro de la presentación del dictamen es aconsejable poner el artículo o los párrafos o fracciones o incisos que lo componen y, cuando éstos no van a ser reformados, únicamente se pone el número romano o la identificación de la base o inciso y acto seguido se ponen puntos suspensivos para separarlo del contexto.

Ejemplo:

Artículo 1º. Se reforman los artículos 4o., 11, 22 fracción II, primer párrafo, 26, 27 segundo párrafo, y fracción I, 30 fracciones I y II, 35, 44, 47, 49, 56, 73 fracciones VI, VII, XIII y XV, 74 fracción I, 81, 83 fracciones I, II, III y V, 84 fracción I, 85 primer párrafo, 88 primer párrafo, 92, 93, 94, 95 fracciones II, VIII y IX, 99 segundo, tercero y cuarto párrafos, 103, 106 primer párrafo,

114 fracción I, 116 fracción III, 129, 135, 149 primero y cuarto párrafos; la denominación del título tercero; 158, 159 fracción X, 161 primer párrafo, 163, 165, 166 fracciones IV y V, 167, 168 primer párrafo, 169 primero y segundo párrafos, 170, 172, 173, 174 primer párrafo, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 185 primer párrafo; la denominación del título cuarto; 192, 193, 195, 196 y 197 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:⁶²

El nuevo texto se intercalará procurando usar un tipo de letra que permita diferenciarlo visualmente.

II.3.I) La explicación según el caso, del procedimiento recomendado por la Comisión para aplicarse al asunto dictaminado.

Una vez que la Comisión ha dictaminado los artículos de la Iniciativa, es decir la parte sustantiva del contenido normativo, le corresponde explicar y establecer en el dictamen, en la sección que incluye lo que se conoce como los artículos o disposiciones transitorias, una serie de preceptos de distinta naturaleza para regular cuestiones esenciales para la vida, aplicación y efectos de la nueva norma.

Por ello, aunque pocas veces interesa al dictaminador profundizar sobre los aspectos de tales dispositivos finales, es conveniente llamar la atención sobre la importancia que revisten los efectos jurídicos de tales normas.

La técnica legislativa recomienda usar estos dispositivos para firmar la disposición del ámbito material, los detalles y la forma en que se complementa el contenido de la nueva norma con el régimen aplicable vigente.

La falta de previsión de soluciones a las dificultades que conlleva el ingreso de la nueva norma al orden jurídico en vigor, produce complejas interferencias y serias oposiciones o contradicciones para su interpretación y aplicación, en virtud de que su función es crear, modificar o extinguir derechos, obligaciones o situaciones ya existentes y atribuidas o detentadas por sujetos precisos.

En la parte final de dictamen existen varios aspectos que pareciendo cláusulas de estilo, en realidad devienen elementos claves de técnica jurídica que regulan la vigencia y eficacia de la ley en el tiempo, en el espacio 63 y las previsiones de la misma para la resolución de los conflictos o colisiones que ésta produzca con otras normas vigentes.

62 Minuta del Proyecto de Decreto de Reformas a la Ley de Amparos reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en LIII Legislatura, Diario de los Debates, año III, no. 40, 14 de diciembre de 1987.

63 Cfr. Gretel (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) "La forma de las leyes, diez estudios de técnica legislativa". Barcelona. Bosch, Casa Editorial. 1986.

No corresponde a este trabajo el estudio exhaustivo de éste régimen jurídico que debe preverse desde la formación o redacción de las iniciativas, sin embargo, resulta indispensable una explicación -aunque sea somera- de esta parte final del documento (iniciativa-dictamen) que las correlaciona con la opinión, parecer o resolución que dicta una comisión o comisiones.

Por lo tanto, en forma sintética se hace la siguiente (check list) lista de comprobación:

- 1) La decisión si la ley debe llevar un glosario que explique los conceptos que incorpora su normatividad.
- 2) Si es conveniente la inclusión o supresión de abreviaturas.
- 3) La pertinencia de mantener dentro del cuerpo normativo la existencia de remisiones a otros artículos de la misma ley o de otras leyes.
- 4) El valor de introducir enumeraciones dentro del cuerpo sustantivo o, la utilidad de remitirnos al instrumental reglamentario.
- 5) La decisión de habilitar al ejecutivo para que emita disposiciones reglamentarias y los límites materiales sobre las cuales debe legislar, así como si se precisa el tiempo para la emisión del ordenamiento en cuestión.
- 6) Particular importancia reviste el estudio de las cláusulas que señalan la fecha del inicio de vigencia de la nueva ley y el tiempo y modo de su aplicación, con el propósito de resolver aspectos de retroactividad, pervivencia de la aplicación de la ley anterior y regulación de situaciones futuras que estén condicionadas.
- 7) La observación sobre incluir reglas o procedimientos especiales para la aplicación retroactiva de la nueva norma.
- 8) El examen de las consecuencias de la introducción de la nueva norma al sistema jurídico en operación y, por tanto, la decisión de la abrogación de un cuerpo de leyes completo.
- 9) En el caso de la derogación expresa de las disposiciones que sustituye o destruye, se debe precisar y declarar la suspensión de los efectos de aquella otra norma a la que sustituye, abroga o deroga, parcial o totalmente, considerando la retroactividad y la pervivencia de la norma antigua para resolver situaciones o derechos creados o para resolver controversias de actos provenientes de aquélla;
- 10) Por último, un diagnóstico de los problemas que puede crear la inclusión de una cláusula de derogación tácita, así como las reglas de interpretación y de

resolución de los conflictos que pudieran sucederse en los ámbitos personal, material, temporal y espacial en que haya de aplicarse la nueva disposición jurídica.

La técnica legislativa, en atención a la importancia de precisar límites y establecer la necesaria unicidad, coherencia y correspondencia entre las normas aconseja suspender definitivamente la nociva práctica de decretar la derogación tácita bajo la fórmula: "se deroga todo aquello que se oponga a la presente".

11) También existen una serie de disposiciones que pudieran calificarse de derecho intemporal que, junto al cuerpo normativo que se pone en vigor, son propiamente cláusulas transitorias puesto que su función no es solucionar un conflicto de leyes que sucedan en el tiempo declarando cual norma debe aplicarse a una situación jurídica pendiente, sino que tiene por objeto "facilitar la aplicación de la ley nueva regulando autónomamente y provisionalmente situaciones jurídicas nuevas".⁶⁴

Entre ellas se encuentra la regulación provisional que previene un determinado espacio de tiempo para que la norma sustituida pierda su eficacia y permita la plenitud de efectos de la nueva; vg. cuando se crean órganos jurisdiccionales que regulan procedimientos especiales.

12) Aunque dentro de la técnica legislativa se discute la ubicación de las normas que instituyen el régimen de supletoriedad aplicable al ordenamiento, ya que unos prefieren incluirlo en las disposiciones generales y otros en las disposiciones transitorias, lo cierto es que resulta de suma trascendencia relacionar en forma jerárquica los códigos, leyes u ordenamientos que suplen la ausencia de dispositivos aplicables en el nuevo orden jurídico, porque con ellos se pretende la integración del orden jurídico o del propio ordenamiento.

64 Viver i Pi-Sunyer, Carles. La Parte Final de las Leyes, en Gretel, opus. cit., pág. 152.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

AGUILO, José. *Sobre la Derogación. Ensayo de Dinámica Jurídica*. México. Fontamara. 1995.

ALCHOURRON, Carlos y Eugenio Bulygín. *Análisis Lógico y Derecho*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1991.

ANAYA ROA, Jorge. Versión de: *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y Funcionamiento*. México. Limusa. 1993.

ARTEAGA NAVA, Elizur. *Derecho Constitucional Estatal*. México. Ed. Porrúa. 1988.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*, México. Fondo de Cultura Económica. 1993.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. México. Fondo de Cultura Económica. 1975.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 1973.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, Francisco. *El Mandato Parlamentario*. Madrid. Congreso de los Diputados, Monografías. 1991.

CACERES NIETO, Enrique. "La Metodología del Abstracto Legislativo", en *Diálogo sobre la Informática Jurídica*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1989.

CAMPOSECO, Miguel Angel. *Manual de Temas Legislativos*. México. Edición del Autor. 1984.

- *Naturaleza y funciones del Congreso*. México. Cámara de Diputados. 1978.

- *Del Orden del Día*, Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1994.

- *De las Sesiones*, Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1994.

- *De las Iniciativas*, Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1994.

- *El Legislador Federal*, México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1990.

- *Lógica Parlamentaria*. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. México. Ed. del autor. 1996.

- *Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México*. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. México. Ed. del autor. 1997.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1980.

- *El Presidencialismo Mexicano*. México. Siglo XXI. 1978.

- *La Constitución Mexicana de 1917*. México. Coordinación de Humanidades, UNAM. 1973.

CARRIO, Genaro R. *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. Buenos Aires. Abeledo-Perrot. 1990.

CASTILLO FARRERAS, José. *Las Reglas Técnicas*. México. UNAM. 1988.

CAZORLA PRIETO, Luis María. *"Problemas de la Organización y el Funcionamiento de los Parlamentos Actuales"*, en el Parlamento y sus Transformaciones Actuales. Madrid. Tecnos. 1990.

CICERON, Marco Tulio. *Tratado de las Leyes*. Versión castellana de Francisco Navarro y Calvo y Juan Bautista Calvo. México. Porrúa. 1991.

CORONA FERRERO, Jesús María y otros (Coordinadores). *La Técnica Legislativa a Debate*. Asociación Española de Letrados Parlamentarios. Madrid. Ed. Tecnos. 1994.

CORREAS, Oscar. *"Crítica de la Ideología Jurídica. Ensayo Sociosemiológico"*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1993.

DANTO, Arthur C. *"Acciones Básicas"*. Trad. de J. A. Robles. México. Cuadernos de Crítica, UNAM. 1981.

DE ANDREA, José Francisco. *"Ámbitos del Derecho Parlamentario"*, en: Estudios Parlamentarios, núm. 1. México. Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI. 1992.

DE VRIES, Mary A. *The New Robert's Rules of Order*. New York. Penguin Book. 1989.

DEL GESSO CABRERA, Ana María. *“Lenguaje y Derecho. El Discurso Jurídico, un Discurso Connotado”*, en: *Crítica Jurídica, Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1993.

DIEZ-PICASSO, Luis María. *La Derogación de las Leyes*. Madrid. Ed. Civitas. 1990.

DWORKING, Ronald M. *Es el Derecho un Sistema de Reglas*. Trad. de Javier Esquivel y Juan Rebolledo G. México. Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM. 1977.

FERNANDEZ, Adolfo, Santiago Marvan y Angela Quiroga. *“El Sistema Legislativo Mexicano”*, en: *Diálogo sobre la Informática Jurídica*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1989.

FILSON, Lawrence. *The Legislative Drafter's, Desk reference*. Washington, D.C. Congressional Quarterly Inc. 1992.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas*. México. Porrúa. 1995.

- (Carpizo, Limón Rojas, Quiroga Labié y otros). *La Interpretación Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1975.

GAMAS TORRUCO, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1976.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Lógica del Concepto Jurídico*. México. Fondo de Cultura Económica. 1959.

- *Lógica del Raciocinio Jurídico*. México. Fondo de Cultura Económica. 1964.

- *Introducción a la Lógica Jurídica*. México. Colofón. 1993.

- *Introducción al Estudio del Derecho*. México. Porrúa. 1985.

GIMENEZ, Gilberto. *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas Sociológicas y Semiológicas del Discurso Político Jurídico*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1983.

GRETEL, Varios autores, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La Forma de las Leyes. Diez Estudios de Técnica Legislativa*. Barcelona. Boch. 1986.

GUARIGLIA, Osvaldo. *Ideología, Verdad y Legitimación*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica Argentina. 1993.

HART, H.L.A. *Obligación Jurídica y Obligación Moral*. Trad. de Javier Esquivel y L. Alfonso Ortiz. México. Cuadernos de Crítica, UNAM. 1977.

HECK, Phillip. *El Problema de la Creación del Derecho*. Trad. Manuel Entenza. México. Ed. Colofón. 1994.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Trad. de Luis Tobio. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.

HOHFELD, W.N. *Conceptos Jurídicos Fundamentales*. Trad. de Genaro R. Carrió. México. Fontamara. 1991.

KALINOWSKI, Georges. *Lógica de las Normas y Lógica Deóntica. Posibilidad y Relaciones*. México. Fontamara. 1993.

KELSEN, Hans. *Teoría General de las Normas*. Trad. Hugo Carlos Delory Jacobs. México. Trillas. 1994.

- *Derecho y Lógica*. Trad. Ulises Schmill Ordoñez y Jorge Castro Valle. México. Cuadernos de Crítica, UNAM. 1978.

MANS PUIGARNAU, Jaime M. *Lógica para Juristas*. Barcelona. 1986.

MEEHAN, José Héctor. *Teoría y Técnica Legislativas*. Buenos Aires. Ed. Depalma. 1976.

MONTESQUIEU, Del Espíritu de las Leyes. México. Porrúa. 1980.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. *Tratado de las Leyes y su Aplicación*. México. José María Sandoval Impresor. 1877.

NAVARRO, Pablo y Cristina Redondo. *Normas y Actitudes Normativas*. México. Fontamara. 1994.

OLIVECRONA, Karl. *Lenguaje Jurídico y Realidad*. Trad. de Ernesto Garzón Valdés. México. Fontamara. 1991.

ORAYEN, Raúl. *Lógica, Significado y Ontología*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1989.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. *El Lenguaje de los Abogados*. México. Edición Privada. 1994.

- *Teoría del Derecho*. México. Edición Privada. 1988.

PAGANO, Rodolfo. *"La Técnica Legislativa y los Sistemas de Informática Jurídica"*. en Informática y Derecho. Buenos Aires. De Palma. 1988.

Parlement Euripeen. Bruselas. Direction Générale des Etudes, Indications Documentaires. 1988.

PEREZ CARRILLO, Agustín y Ana Laura Nettel de *Modelo de Política Legislativa: Aplicación al caso del Aborto en México*. México. Trillas. 1982.

PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid. Civitas. 1976.

RIVERO, Luis Fernando. *Lecciones de Política, Según los Principios del Sistema Popular Representativo, Adoptado por las Naciones Americanas*. París. Edición en Español, Imprenta de Gaultier-Laguionie. 1827.

ROBERT M. Henry. *Reglas de Orden (revisadas) de Robert*. Trad. Carlos Palomar. México. UTHA. 1951.

ROBLES, Gregorio. *Las Reglas del Derecho y las Reglas de los Juegos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1988.

ROZAKIS, Laurie. *Merriam-Webster's, Rules of Order*. Springfield, Massachusetts. Merriam-Webster, Inc. 1994.

SAAVEDRA, Modesto. *Interpretación del Derecho y Crítica Jurídica*. México. Fontamara. 1994.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. *"Lenguaje del Derecho y Demiurgia Jurídica (entre actos ilocucionarios y actos mágicos)"*, en: *Crítica Jurídica*, Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 1993.

TANDA, Anton Paolo. *Dizionario Parlamentare*. Roma. Editore Colombo. 1987.

TARELLO, Giovanni. *Cultura Jurídica y Política del Derecho*. Trad. Isidro Rosas Alvarado. México. Fondo de Cultura Económica. 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 1990.

VALADEZ, Diego. *Constitución y Política*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1987.

VALDEZ ABASCAL, Ruben y Otros. *Técnica Legislativa*. México. Porrúa. 1988.

VARIOS, Autores. *Derecho Legislativo Mexicano*. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1973.

VARIOS, autores. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de la Unión. México. Porrúa. 1987.

- *El Poder Legislativo en la Actualidad*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1994.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costituzionale Comparato*. Seconda Edizione. Roma. Padova Cedam. 1987.

VILLORO TORANZO, Miguel. *Teoría General de Derecho*. México. Porrúa. 1989.

VIVALDI, G. Martín. *Curso de Redacción*. Mexico. Prisma. 1968.

VON WRIGHT, George Henrik. *Un Ensayo de Lógica Deóntica y la Teoría General de la Acción*. Trad. de Ernesto Garzón Valdéz. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1976.

WHEARE, K.C. *Legislaturas*. Edición en Español. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1981.

ZERTUCHE GARCIA, Héctor Gerardo. *La Jurisprudencia en el Sistema Jurídico Mexicano*. México. Porrúa. 1992.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1995.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. México. Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985.

DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS. México. Cámara de Diputados y Ed. Porrúa. 1997.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Buenos Aires. Driskill. 1979.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. ed. Cámara de Diputados.

QUORUM, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. México.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Ed. Cámara de Diputados.

EL DICTAMEN LEGISLATIVO

se terminó de imprimir en el mes
de octubre de 1998, en los
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados,
Av. Congreso de la Unión Núm. 66,
Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza,
México, D. F.

Cuidó de la edición el
Lic. Esteban Beltrán Cota,
Coordinador Editorial del Instituto
de Investigaciones Legislativas de la
Cámara de Diputados;

Alejandra Chávez Castillo,
Asistente Editorial del Instituto
de Investigaciones Legislativas de la
Cámara de Diputados;

Antonio Rodríguez Zarco,
Director de los Talleres Gráficos
de la Cámara de Diputados,

Y se utilizó papel Cultural de 90 gr.
en interiores y Couché de 166 kg.
en la portada, con un tiraje
de 4,000 ejemplares.

COMITÉ DE ASUNTOS EDITORIALES



INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS