

## **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,<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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-".<sup>4</sup>

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,

---

<sup>4</sup> 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 reporte<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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 Congreso<sup>6</sup>

---

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.<sup>7</sup>

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 fúndante 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.<sup>8</sup>

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.

---

<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

---

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.