

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.