

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.