

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, incontrastable, 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 contraponen 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 Directiva, 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.