

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.