

7.- Estructura de los dictámenes.

La estructura de los dictámenes obedece a la estructura de la iniciativa que dictamina. Aunque no existe una norma o dispositivo jurídico o reglamentario expreso que así lo ordene, para dar la necesaria congruencia e integración entre los documentos (iniciativa-dictamen) las comisiones deben correlacionarlos en forma lógica y sistemática.³¹

He afirmado en otra parte ³² que para la redacción de los documentos que fundan las actividades procesales en la formación de las leyes, (particularmente en el caso de los Dictámenes), es necesario que el legislador, así como sus asesores o los integrantes de los cuerpos dictaminadores, conozcan las reglas que conforman las distintas técnicas que deben aplicarse para obtener un trabajo eficaz y productivo.

El empleo de la Deontología³³ facilita la aplicación de un conjunto de reglas técnicas para componer o arreglar la estructura de las normas; la vinculación del supuesto normativo descriptivo y su conexión con el supuesto prescriptivo; posibilitar la adecuación y funcionamiento congruente del texto legal con la realidad social y, quizá en un orden de menor importancia, para aplicar reglas lógicas concernientes a la organización, redacción y ordenación de los contenidos de cada norma dentro del todo normativo.

La técnica de integración constitucional³⁴ también resulta de gran utilidad porque con ella se previene la colisión o contradicción de las normas de diverso orden frente al sistema constitucional; igualmente, adelantar las posibles soluciones para los casos de conflictos de intereses entre normas pertenecientes a órdenes jurídicos de la misma jerarquía; y disponer los límites de los posibles conflictos de la aplicación o interpretación de normas diferentes, así como instituir las bases para resolución de conflictos en los ámbitos esenciales que integran la ley, tales como el espacial, temporal, material y personal.

La técnica legislativa, propiamente dicha que resulta ser el conjunto de conocimientos respecto de las operaciones, acciones, decisiones, relaciones, tareas, opciones, documentos y procedimientos que se realizan para iniciar, dictaminar, discutir, aprobar y sancionar una ley o decreto, todo lo cual, por estar

31 Ver esquema en la parte final.

32 Camposeco Cadena Miguel Angel, "Lógica Parlamentaria" 1ª. Ed. del Autor. México, 1996.

33 Kalinowski, Georges. *Lógica de las Normas y Lógica Deóntica*. 1ª. ed. México. Ed. Fontamara. 1993.

34 García Maynes, Eduardo. *Lógica del Concepto Jurídico*. 1ª. ed. México. Fondo de Cultura Económica. 1959.

fundado en disposiciones Constitucionales, de la Ley Orgánica y Reglamento Interior del Congreso y eventualmente en otras leyes secundarias (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, etc.), deviene en un instrumental obligatorio porque estatuye su cumplimiento ineludible y establece sanciones al incumplimiento.

Esta técnica,³⁵ además de los elementos descritos abarca los aspectos formales con referencia a los procesos legislativos federal o estatal en nuestro país aunque, muchas veces se utiliza para precisar cuestiones que corresponden específicamente a la técnica jurídica. No obstante, sus disposiciones son de carácter general porque señala cuales son las conductas a realizar (acciones u omisiones), que constituye sus hipótesis de validez; y, también tiene la característica de ser abstracta, porque al aplicar sus reglas se contemplan las iniciativas desde la perspectiva de supuestos jurídicos en los que puede incurrir la conducta humana y a los que se debe aplicar la normatividad establecida y exigida en el propio ordenamiento jurídico.

I.- Elementos de revisión técnico legislativa (lista de comprobación de necesidad, factibilidad y viabilidad)

Antes de iniciar la exposición de los elementos que integran el Dictamen, tanto formales como materiales, resulta pertinente sugerir al legislador que realice una exploración sumaria respecto de algunas cuestiones previas (y fundamentales) a la elaboración física del documento dictamen y que pueden servirle de "brújula" para afirmar el sentido propositivo de su participación y justificar su decisión sobre la iniciativa.

En España,³⁶ Alemania,³⁷ Italia,³⁸ Suiza,³⁹ Austria⁴⁰ entre otros Países, se han llevado a cabo diversos eventos de estudio de las cuestiones de técnica

35 Camposeco Cadena, Miguel Angel. Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México. Manuales elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. 1ª. ed. (del autor). México. 1997.

36 Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa.- La Forma de las Leyes. Ed. Bosch. Barcelona 1986 y Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989.- Manual de Elaboración de las Normas de la Generalidad de Cataluña.- Ley 13/1989 de 14 de diciembre.- Acuerdo del Consejo de Ministros por el que aprueban las directrices sobre forma y estructura de los anteproyectos de ley, publicado en el Boletín oficial de España el 18 de noviembre de 1991.

37 Consultar Gretel (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) La Forma de las Leyes. págs. 15 y 16. Para el área cultural germánica los trabajos de referencia sobre el tema son los de Harald KINDERMANN: Ministerielle Richtlinien der gesetzestechnik. Berlin Heidelberg-New York. Springer Verlag 1979; <Neue Richtlinien der Gesetzestechnik> Neue Juristische Wochenschrift. 1981. p. 855 y ss; Entwicklungsstand legistischer Richtlinien der deutschen Sprachraums. En Günther WINKLER- Walter Antonioli (Herausgegeben) y Theo ÖHLINGER (Gesamtredaktion). Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis. Wien-New York. Springer Verlag. 1982, p. 211 y ss. Véanse también los distintos trabajos incluidos en Harald KINDERMANN (Hrsg.) Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung

legislativa, Seminarios y Reuniones en los cuales se han discutido y aceptado conclusiones que han servido para preparar y publicar, ya sea por autores locales o por las Agencias Gubernamentales o los funcionarios de los Parlamentos, una serie de trabajos exploratorios y explicativos sobre estos temas, dentro de los cuales destaca la elaboración de las Directrices Parlamentarias Elementales que por obligación se deben seguir para la preparación, redacción y tramitación de los proyectos legislativos.

En el orden práctico, por ejemplo, se han diseñado las llamadas listas de comprobación (check list) que se estructuran sobre una base de preguntas de diversos tipos y cuestiones, que van desde las más obvias hasta las más significativas y trascendentes, con el propósito de que sean contestadas por quienes elaboran, revisan y controlan los procedimientos de los proyectos legislativos.⁴¹

Esta aparente sencilla técnica de comprobación demuestra la existencia real de la necesidad, factibilidad y viabilidad de las normas solicitadas en la iniciativa. Por ello, resulta de una grande utilidad y sirve para determinar si deben o no ser aprobadas.

En nuestro caso, aprovechando la coyuntura que hoy se presenta en el Congreso Federal, producida por la nueva correlación de las fuerzas de decisión política dentro de la Cámara de Diputados, estimo sumamente recomendable y necesario el diseño y elaboración de una lista de comprobación que sirva de herramienta aplicativa para todo grupo de trabajo encargado de la redacción del anteproyecto

1982. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag 1982. Ultimamente: Richtlinien der Gesetzestechnik im deutschen Sprachraum. Erfahrungen und Perspektiven. Ponencia inédita del autor leída en el Seminario de Técnica Legislativa organizado por GRETEK en noviembre de 1985.

Véase también: Friedrich LACHMAYER. Legistische Richtlinien als Metanormen des Rechtes. En Günther WINKLER- Bernd SCHINKLER (Gesamtredaktion). Gesetzgebung. Berlin-Heidelberg-New York. Springer Verlag 1981, p213 y ss. Para Italia Cfr. los denominados Suggestimenti per la redazione di testi normativi. Regione Toscana. 1984. Publicado en Le Regioni 2- 3/1985. p. 319 y ss. y en II Foro Italiano 1985, V, p. 268 y ss.

38 Griglia per l' analisi di fattibilità di un progetto di legge.

Suggestimenti per la redazione di testi normativi. Ref. en Gretel, La Forma... Cit. pág. 22. que refiere consultar estos textos en Le Regioni 2/3 1985, pág. 311 y es. II Foro Italiano. pág. 268 y ss.

39 Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzler und Eidgenössischen Justizabteilung September 1976 Reproducido en Günther WINKLER-Bern SCHILCHER. Gesetzgebung (n.6) Apéndice III, p. 257 y ss. Cit. en Gretel, La Forma... pág. 20.

40 Legistische Richtlinien 1979 (Österreich).

41 Ver. López Valle, Víctor. "La Elaboración de las Normas: Propuesta de la Administración de la Generalidad de Cataluña" en La Técnica Legislativa a Debate. Cit., págs. 183-184.

de dictamen, de su revisión técnico jurídica y/o que tenga la responsabilidad de dictaminar, vigilar y controlar su tramitación al interior de la Cámara, del Congreso, ante el Ejecutivo y, según el caso, durante el procedimiento de reformas a la Constitución.

Este ejercicio de examen preventivo ahorrará a la Comisión el trabajo de verificación, pues de aplicarse el cuestionario en comento, con mayor facilidad se puede proponer la viabilidad del dictamen, ya sea positivo o negativo, sin que para ello intervengan consideraciones ideológicas.

Pasemos ahora a la revisión de los posibles aspectos preventivos y de comprobación necesarios para el dictamen.

Entre estas cuestiones se encuentra, además, la posibilidad de llevar a cabo distintos análisis comprobatorios, como ya afirmé, de la existencia de la necesidad, utilidad o pertinencia para crear y expedir la nueva norma.⁴²

La Check List o lista de comprobación que se aplique dentro del proceso de análisis, debe plantear las preguntas suficientes a fin de que se satisfaga en las respuestas si se han cumplido o no ciertos requerimiento esenciales, de fondo y forma, para la aprobación de las leyes.

Entre los temas o cuestionamientos, destacan:

a) la revisión de la existencia o no de razones políticas o jurídicas que fundamenten el proyecto.

En el primer caso, es decir, al reflexionar y examinar sobre las razones ideológicas que invoque el autor de la iniciativa y que, a su vez, le dan el sustento necesario para justificar la proposición, es útil plantear dos enfoques:

- i) Si los argumentos documentan plenamente la necesidad de regular situaciones, circunstancias o hechos que suceden o pueden preverse que acontezcan en el mundo de la realidad social, o,
- ii) Si los alegatos tienden a fundar la supresión, modificación o creación de nuevos dispositivos que deben incidir sobre normas vigentes las cuales, eventualmente, pueden calificarse o considerarse como insuficientes, defectuosas, incompletas, ineficaces, obsoletas, desusadas o anacrónicas para resolver situaciones o el

42 Cfr. Abajo Quintana, Joaquín José. "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: Antecedentes y finalidad"

en "La Técnica Legislativa a Debate", Jesús M. Corona Ferrero, Francesc Pau Vali y José Tudela Aranda (Coordinadores) pág. 131. Ed. Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentors. 1ª. ed. Madrid. 1994.

conflicto de intereses jurídicos que nacen o se producen, al interrelacionarse, los diversos actores de la vida social, cultural, política y económica de una comunidad determinada.

En el segundo caso, la exploración, el reconocimiento de las razones jurídicas, deben tomar en cuenta otros factores relativos a la juridicidad de los contenidos de la iniciativa así como a la legalidad de su puesta en acción.

Esto mueve a tratar de comprender la naturaleza, efectos, motivación y, particularmente a comprobar la raíz o fundamento legal en la que se basa el iniciador, así como en los que funda los conceptos jurídicos que contiene la iniciativa. Esta vía de exploración de la argumentación tiene como finalidad que el dictaminado pueda verificar y si es posible comprobar que las razones jurídicas tienen sustento constitucional, que se armonizan con otros dispositivos de los subsistemas jurídicos existentes, y, a la vez, son congruentes dentro del contexto de sus afirmaciones.

b) Reconocimiento de necesidades.

Paralelo a los trabajos anteriores, se debe llevar a cabo el reconocimiento que determine si el proyecto obedece a la necesidad de regular un mandato constitucional para crear una ley reglamentaria de un artículo específico (vg. Ley del Petróleo, reglamentaria del párrafo 6° del art. 27) o una Ley Orgánica o una Ley que complemente el desarrollo de una disposición de la Constitución.

Si quien dictamina es un órgano de una Legislatura Estatal, es necesario que se determine el ámbito de competencia para expedir la Ley.

c) Integración a los ordenamientos vigentes.

En cuanto al concepto de necesidad de la Ley, se debe investigar si el proyecto tiende a desarrollar una parte de la legislación secundaria o a complementar, reformar, sustituir o derogar artículos que se encuentran en vigor en alguno de los ordenamientos o cuerpos de leyes vigentes.

Esta observación en el campo jurídico permite al Legislador, a diferencia de la metodología que emplea el Juez al juzgar y aplicar el derecho, llevar a cabo funciones *sui generis* de integración e interpretación del derecho. De esta manera se elimina la insuficiencia, los defectos, las imprevisiones o las ausencias de supuestos jurídicos que tengan los ordenamientos en vigor.

Así, la integración presupone que el orden jurídico no es perfecto y, por tanto, faculta al Legislador y establece los procedimientos que se deben seguir para suplir las supuestas lagunas de la Ley. El artículo 72 de la Constitución en su

fracción f), establece: "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

Por otra parte, debo señalar que la interpretación como proceso de conocimiento jurídico legislativo permite examinar el contenido de los textos de derecho vigentes o las iniciativas que se presenten y, en este caso, la interpretación tiende no solo a explicar, esclarecer o descifrar el sentido de la ley, sino a preparar su producción.

Es evidente que la interpretación legislativa es bien diferente a la interpretación judicial y que por consecuencia, cada una tiene sus propios métodos, reglas y principios.

d) Revisión de plazo o término para expedir la ley.

Además, conviene cumplir con un examen para fijar si su aprobación está sometida a un plazo concreto, tal como pueden ser los mandatos contenidos en las disposiciones de ordenamientos sustantivos que mediante la introducción de una cláusula de temporalidad, condicionan y obligan al legislador a expedir en determinado tiempo un conjunto de disposiciones normativas para regular la materia reservada.

e) ¿Laguna de ley?

Resulta provechoso establecer en el dictamen si el proyecto de iniciativa pretende resolver un problema de ausencia de regulación específica, pues en tal hipótesis el examen debe comprender actividades de mayor importancia, tales como: la definición de la extensión de la materia, límites y profundidad de las proposiciones normativas, acopio de suficiente información de técnica legislativa, prever su comportamiento constitucional y, por último, explicar su adecuación doctrinaria a los fines superiores del Estado, su integración al orden jurídico vigente y la razón de su ubicación y la supresión de los posibles conflictos con cuestiones jurisprudenciales, de contradicción con otras normas o de utilidad para armonizar la existencia de los conflictos que se producen por la ausencia de la normatividad planteada.

f) Articulación de la nueva norma con las existentes.

La comprobación de que el proyecto que se dictaminará trata de modificar una disposición anterior, pues en tal caso se deben llevar a cabo apreciaciones para distinguir lo que es la norma jurídica frente a los textos y las disposiciones legales. Es cierto, que cada norma jurídica es un texto, pero no todo texto presenta una norma jurídica.

Con el uso de la técnica legislativa apropiada se puede esclarecer que no siempre la norma jurídica se presenta en un artículo o en una sola disposición, sino que, muchas veces, tiene que ser construida o reconstruida a través del estudio o

revisión de varios fragmentos de un ordenamiento jurídico que hay que poner en conexión.

De allí que, cuando se trata de modificar una disposición anterior lo primero que se debe identificar en el dictamen es el contenido de la norma y la forma en que está expresada en el texto y, confrontando con la proposición nueva, se puedan definir dos cuestiones importantes: a) si se va a derogar la disposición anterior total o parcialmente, b) cuales normas jurídicas contenidas en la disposición anterior son objeto de supresión de su vigencia y, c) plantear, desde el centro del dictamen, las reglas para definir el inicio de la vigencia de la nueva norma, la pervivencia de los efectos de la vieja norma sobre situaciones o derechos creados, la retroactividad de la nueva norma y, por último, los efectos y consecuencias de la derogación.

g) Tomar como base la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Si el propósito es cubrir un vacío normativo derivado de la anulación de otra disposición declarada por los tribunales o la Suprema Corte en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, entonces conviene integrar en el dictamen los razonamientos que tuvo el juzgador para dejar sin efectos la ley anterior a la vez que presentar en forma explícita los juicios de valor, argumentos jurídicos y demostración política de la iniciativa que se dictamina.

h) Plan nacional de desarrollo o presupuesto de egresos.

En este proceso exploratorio del contenido de la iniciativa, el legislador también debe examinar y acreditar en el dictamen, la existencia de la necesidad real o sentida que los actores sociales o institucionales tienen de la norma proyectada y si, además, existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia o los objetivos que se pretendan alcanzar.

i) Previsión de efectos y consecuencias.

Finalmente, es incuestionable que toda norma que se incorpora a un sistema de derecho positivo en vigor tiende a producir efectos y consecuencias, unos previsibles y otros muy difíciles de advertir y prever con anticipación. De allí la importancia de formular un cuestionario que plantee preguntas sobre las posibles repercusiones jurídicas, institucionales y sociales, que el proyecto pueda producir en el corto, mediano o largo plazo.

Es decir, se debe llevar a cabo un ejercicio de análisis de sistemas para observar el comportamiento hipotético de la nueva norma en relación con el sistema constitucional y las consecuencias que su interacción podría generar dentro de su propio subsistema normativo y frente a otros dispositivos de los demás subsistemas.

El resultado de este trabajo especial de investigación debe presentarse en un documento que se conoce como "Dictamen Técnico" y que, dentro de la Cámara debe ser elaborado por el Secretariado Técnico de cada Comisión.

II. Elementos estructurales.

Por estructura del dictamen se entiende el croquis o plano de organización de las bases jurídicas que motivan y fundamentan una resolución de una Comisión Legislativa dictaminadora, en el cual también se incluyen, entre otras consideraciones, el número y composición de los elementos básicos constitutivos de su cuerpo, su correspondiente y apropiada expresión escrita, la disposición en un orden y secuencia congruente y correspondiente con aquellos elementos que informan la iniciativa (si es el caso) objeto del dictamen, así como la armonización y justificación final de todas las unidades del conocimiento incorporado (político, jurídico, social, económico y cultural) e involucradas con la propuesta de iniciativa de ley o decreto.

Existen, pues, varios supuestos que se aglutinan en dos grupos de elementos: aquellos que son el continente y la manera de presentarlo (forma), y los que son el contenido (materia), que coinciden y por necesidad son inseparables en el texto del dictamen, por constituir el antecedente formal sobre el cual se habrá de discutir con posterioridad la norma jurídica.

II.1. Elementos formales del dictamen.

El estudio de los elementos formales que dan estructura y unidad a los dictámenes, anticipa y permite plantear dos circunstancias: una derivada del contexto legal y de otra acreditada por la práctica parlamentaria.

a) En primer lugar, debo denunciar la poca atención que en la legislación reglamentaria se da a este tan importante documento que funda, sustenta y crea las normas y los textos jurídicos; y,

b) En segundo, presentar la justificación, derivada de la propia dinámica de la organización y funcionamiento del trabajo legislativo, que sustenta la libertad de creación de las Comisiones Legislativas para "armar" sus dictámenes, con la única restricción de apegarse a la naturaleza y requerimientos del asunto dictaminado, así como a los criterios políticos y conocimientos técnico legislativos de sus miembros.

Por consecuencia, tal vacío normativo ha sido suplido por una consistente práctica parlamentaria, que en el pasado se explica y tiene raíz en la válida aceptación que los legisladores mexicanos dieron al tipo formalidad contenida en los documentos

producidos por las Cortes Españolas los cuales además, desde los orígenes de nuestras Asambleas y Congresos, fueron adaptados a nuestras exigencias y enriquecidos por el trabajo creativo de las distintas Legislaturas nacionales.

También se debe reconocer que este hecho histórico ha sido modificado por la dinámica y evolución del lenguaje social, la cultura política, las costumbres, usos y prácticas parlamentarias y su consecuente expresión jurídica.

Así, todo este conjunto de fenómenos actuantes a lo largo de casi 200 años de experiencia legislativa, han creado una serie de normas no escritas (pero de tradición y vigencia actual) las cuales, aplicadas junto con las contenidas en el Reglamento del Congreso General, permiten hoy diseñar y utilizar prototipos de esquema de organización del número, orden, interacción y forma de presentación de los textos y de los elementos necesarios para integrar un dictamen.

En resumen, que se justifica el empleo de este conjunto instrumental de reglas prácticas por la disfunción existente entre el texto reglamentario y la realidad del Congreso. En efecto, son únicamente dos artículos del Reglamento en los que se encuentran cuatro normas -que resultan insuficientes -para precisar cuales son los elementos formales mínimos y necesarios para construir un dictamen legislativo.⁴³

De los principios citados, no se desprende la existencia de una forma concreta (salvo la escrita), ni de modelo específico o prototipo de dictamen que permita o facilite el trabajo instrumental de la Comisión. Quizás por la simple razón de la complejidad de los asuntos a dictaminar o porque para cada dictamen se puede armar una estructura propia.

Ante estas circunstancias, vale reafirmar que el propósito declarado por el autor de este libro es, básicamente, contribuir a facilitar y orientar el trabajo de quienes tienen necesidad de preparar dictámenes, allegándoles todos aquellos recursos, información y experiencia acumulada para que, si pueden disponer de ellos oportunamente tengan a su alcance un mejor instrumental de aplicación práctica.

Por tal razón, con apoyo en reglas de técnica legislativa y en el resultado del análisis de múltiples documentos de dictamen, enseguida ofrezco un modelo en el que se refieren las dos series de elementos esenciales: a) los elementos de forma

43 Estas reglas son:

- a) Que debe ser presentado por escrito (art. 87).
- b) Que debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde (art.87).
- c) Que debe concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación (Art. 87).
- d) Que debe presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión Dictaminadora (art. 88).

escrita y, b) los elementos de legitimación y fundamentación jurídica.

II.2. Esquema para dictamen de iniciativa de ley.

Como principio debo advertir que la aplicación de este modelo de directrices permite confrontar, correlacionar y concordar las partes y los elementos que lo integran con aquellos similares que se descubren en los textos de cualquier iniciativa sujeta a dictamen de Comisión. Por tanto, resulta muy útil para redactar dictámenes anticipando desde ahora que, como tal, es un formulario flexible y adaptable a las necesidades de quien lo utilice.

Seguir este sistema de trabajo permite que el modelo pueda ser objeto de toda clase de variaciones: en la exposición del orden de sus partes, supresión de algún componente, adición de otros no previstos o, incluso, de recomposición de su estructura elemental, siempre y cuando todo ello sirva para satisfacer o responder a las exigencias del asunto que se dictamina o cuando así lo aconsejen las propias circunstancias del dictamen que se esté preparando.

MODELO DE TEXTO

- * Comisión o Comisiones Unidas (poner nombre).
- * Honorable Asamblea.
- * A la Comisión o Comisiones Unidas de.....(nombre)
- * . fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa de Ley o Decreto.... (nombre)
- * Presentada por (poner el nombre y cargo oficial de quien la inicia)....
- * En ejercicio de la facultad que le confiere (precisarla) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue enviada a esta Soberanía el día (xx) de (mes) del (año).
- * En los términos previstos por los artículos (indicarlos) por la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión (o Comisiones Unidas) que suscribe, habiendo estudiado la iniciativa de referencia, presenta a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

Como se desprende del texto aquí referido, éste contiene una serie de partes o elementos formales que requieren ser explicados para comprender su valor y trascendencia jurídico procesal legislativa. Por tanto, se procede a abordar cada uno de ellos para describir y aclarar su sentido y razón.

Empezaré por el presupuesto de la escritura.

II.2.a) Con relación en su forma escrita de presentación.

La razón de que el dictamen deba ser presentado por escrito se encuentra en los orígenes de la formación del derecho. La escritura es la memoria fiel de las leyes que habían sido mantenidas y guardadas celosamente en secreto por una casta o por una clase social (sacerdotes, pontífices y funcionarios estatales de diversa jerarquía, etc.) o cuyas fórmulas para resolver los problemas eran de tradición oral. De esta actividad nace el *ius dicere*, concepto latino que significa decir el derecho para resolver un caso. En el sentido moderno se trata de la jurisdicción de los órganos relacionados con su producción, reglamentación y aplicación.

Cuando la letra impresa reduce el derecho a escriturar obedece a un proceso muy amplio y complejo que abarca desde la fijación por escrito de las normas consuetudinarias que tuvieron su origen en simples usos y costumbres hasta las disposiciones dictadas por la soberanía de las primeras Asambleas deliberantes.

Aunque la escritura no es un hecho consustancial del derecho, puede decirse que llena la más trascendente función para conservar su esencia, permitir su divulgación, facilitar su consulta interpretativa y dotarlo de una función de certidumbre⁴⁴

Dentro del proceso de creación de las leyes confluyen el sistema escrito (iniciativa, dictamen, acta de votación, expediente y minuta, en su caso) con el sistema de debate oral. En virtud de que en ambos sistemas el legislador utiliza el lenguaje ordinario, que por su propia conformación es ambiguo e impreciso, ciertas etapas del proceso deben tener la certeza del lenguaje escrito.

Lo anterior explica la regla que exige como requisito de validez que el dictamen sea un documento escrito.

La técnica legislativa admite que tratándose de actos legislativos la única forma admisible es la escrita, sin perjuicio de que fueren complejos, alguna de las expresiones de voluntad que lo integran puedan ser orales (como es el caso de la aceptación por parte de la Comisión Dictaminadora de una propuesta de modificación de texto que hace un miembro de la Asamblea durante el debate), o concretarse por el silencio.

Este último caso, se contempla como una instancia en la cual si no se produce una negativa expresa, tácitamente se entiende como que ha sido aceptado el nuevo ordenamiento. La Constitución, en su art. 72, inciso b), establece que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto que no devuelva con

44 Ver Dies Picasso, Luis. Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho. págs. 102-123. Ed. Ariel. 1ª. ed. Madrid, 1973.

observaciones a la Cámara de su origen, dentro de los diez días útiles siguientes a que le hubiere recibido.

Debe distinguirse la forma escrita del documento escrito ya que la primera es requisito de validez para la existencia del acto, en tanto que la segunda sirve para probar la existencia de los mismos.

En resumen: es práctica común que todo el texto escrito del dictamen se divida en varias partes o secciones, entre las que destacan su proemio o encabezado, los antecedentes que hacen referencia al dictamen y a los trabajos de la comisión, los considerandos que van ligados a la exposición de motivos o considerandos de la iniciativa, los puntos resolutivos que se vinculan a todos y cada uno de los artículos que componen el texto normativo y una relación de las personas que firman el dictamen.⁴⁵

Partes que integran el Dictamen.

Entre las partes que dan cuerpo y forma al texto del dictamen se encuentran las siguientes:

II.2.a.1. El destinatario:

Como su propio nombre lo indica, el destinatario es aquel órgano dentro del Congreso o la Cámara, ante quien se dirige una comunicación escrita para el efecto de que en el ejercicio de sus funciones, competencia y atribuciones, cumpliendo las formas procesales y dentro del tiempo previsto imponga un trámite, desahogue una instancia, realice un acto necesario o dicte una resolución.

El órgano de gobierno de mayor jerarquía dentro de cada una de las Cámaras del Congreso Federal o en cada una de las Legislaturas o Congresos Estatales lo es, sin lugar a dudas, la Asamblea plenaria, siempre y cuando reúna el quórum legal para sesionar válidamente.

De este modo, el dictamen usualmente se dirige así:

H. Asamblea (de la Cámara de Diputados o de Senadores)

Conviene aclarar que el dictamen que produce cualquiera de las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo, ya sea en lo individual o cuando actúan unidas a otras comisiones, siempre va precedido de un oficio de remisión firmado por el Presidente y el Secretario y dirigido de la siguiente forma:

45 Cfr. González Oropeza, Manuel. Voz: Dictamen, en Diccionario Universal de Términos Parlamentarios tomo I. pág. 343, coed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados y Miguel Angel Porrúa. 1ª. ed. México 1997.

CC. Secretarios de la Mesa Directiva

Por ser éstos funcionarios quienes tienen facultades ⁴⁶ para recibir toda clase de documentos, proceder a su revisión y clasificación, depositarlos en la cartera de acuerdos y previo a la realización de las sesiones de la Asamblea, revisarlos en unión de los Presidentes, Vicepresidentes y Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, para el efecto de asignarles la relación y el orden en que pueden ser incluidos en el Orden del Día, bajo el rubro "Dictámenes a Discusión", a fin de ponerlos a consideración de la Asamblea.

II.2.a.2. El nombre de la Comisión o Comisiones.

Se requiere identificar al órgano que emite el dictamen porque de la misma se desprende si tiene facultades para emitirlo y, si dentro de las mismas, competencia para resolver sobre el asunto o materia que han sido puestas a su consideración. La Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso establecen el número de comisiones ordinarias que integran la Cámara y por la denominación les atribuye las materias sobre las cuales pueden dictaminar. Ha sido práctica que el número mayor de comisiones se corresponda con las áreas de actividad de la administración del Gobierno Federal a efecto de conocer las iniciativas que el ejecutivo presenta al Congreso.

Por tanto, el dictamen debe organizarse e iniciarse así:

Comisión o Comisiones Unidas (aquí se pone el nombre que corresponda)...

Honorable Asamblea: A la Comisión o Comisiones (nombre)....

II.2.a.3. Explicación de por qué se dictamina.

En este caso se tiene que hacer una referencia específica a la instrucción de la Mesa Directiva en relación a la Iniciativa, Proposición, Asunto, Memorial, Punto de

46 Ley Organica del Congreso General.- Art. 29, "Son obligaciones de los Secretarios.... e) leer los documentos listados en el orden del Día; j) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescriban las disposiciones reglamentarias; f) Cuidar que las iniciativas y los dictámenes que van a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los Diputados.

Reglamento para el Gobierno Interior. Art. 25. Son obligaciones de los Secretarios.... fracc. VIII dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este reglamento;... IV. Cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los Diputados y Senadores los Dictámenes de las Comisiones y las Iniciativas que los motiven, debiendo remitirse, además, al Ejecutivo.

Acuerdo, Instrucción u Oficio que la motiva.

... Fue turnada para su estudio y dictamen....

II.2.a.4. El nombre.

la Iniciativa de Ley (nombre), presentada por el C.

Se tiene que hacer la referencia obligada de si la Iniciativa corresponde a un Diputado, Senador, Legislatura(s) del (os) Estado(s), Diputación de un Estado o fracción parlamentaria, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en su caso, para determinar la procedencia del ejercicio del derecho de Iniciativa. También se pondrá el nombre del Presidente de la República cuando éste la haya presentado como titular del Poder Ejecutivo Federal.

II.2.a.5. El fundamento del Dictamen.

Las Comisiones son órganos de gobierno de las Cámaras y por tanto, su organización, número, competencia, atribuciones y funcionamiento encuentran su origen en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. En este orden de relación, el valor jurídico y procesal del dictamen que emiten en el ejercicio de sus facultades se corresponde y fundamenta en dichos ordenamientos.

Por tanto, el desarrollo del texto seguirá:

"En los términos previsto por la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión que suscribe, habiendo estudiado la Iniciativa de referencia, presentan a consideración de la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

(A partir de la exposición de esta parte del texto, se empiezan a relacionar todos los elementos de materia jurídica o reglamentaria, necesarios para integrar el texto de la iniciativa dictaminada, entre los cuales suelen incorporarse:)

II.2.a.6. Relatoría de los trabajos de la Comisión.

En ocasiones y dependiendo de las exigencias de la negociación o del consenso político obtenido en la Comisión o atendiendo a la existencia de otras iniciativas similares sobre la misma materia, que hubieran sido presentadas con anterioridad a la que se dictamina, el dictamen puede contener una relación de los trabajos llevados a cabo por la Comisión para poner en estado de resolución el asunto encomendado, ya sea para obtener los acuerdos entre sus miembros o para

explicar las razones por las cuales no fueron dictaminadas las otras iniciativas anteriores o, si es necesario, referir los conceptos que informaron aquellas y como han sido tratadas en el Dictamen.

Cuando se trata de la existencia previa de otras iniciativas, también es conveniente referir los puntos de coincidencia o discrepancia que la iniciativa dictaminada tiene en relación con las primeras.

Eventualmente, los representantes de las otras fracciones parlamentarias consideran la oportunidad política y procuran deslizar en el texto del cuerpo normativo del dictamen, aquellas ideas, conceptos, sanciones o procedimientos ya contemplados en las iniciativas existentes y, de esta forma, aportan un conjunto adicional de sugerencias que enriquecen las materias sobre las que versa el dictamen.

Todo ello debe ser mencionado, según el caso.

II.2.a.7. Firmas.

El penúltimo de los requisitos exige que los miembros de la Comisión que hayan aprobado por mayoría el dictamen, deberán firmarlo, pues en caso contrario la Ley establece (artículo 88 del Reglamento) que no hay dictamen de Comisión. Es decir, esta formalidad es esencial para dar validez a la existencia del dictamen ya que, la propia raíz de la palabra firma lo expresa (del latín *firmare*) la puesta de la firma es un acto para afirmar, para dar fuerza a la expresión de la voluntad.

La firma es el conjunto original de signos manuscritos y de grafismos que una persona utiliza para identificar la expresión de su voluntad al celebrar cualquier acto de carácter social o jurídico y con ello darle públicamente autenticidad o para mostrar el sentido de la obligación contraída en referencia a lo que en el documento se expresa.

Por firma del dictamen generalmente se comprende lo anterior, además de incluir el título de Diputado, seguido de la expresión del nombre y sus apellidos, así como el cargo que desempeña en la Comisión, de ser éste el caso. La firma se escribe en el calce de la última hoja y en ciertos casos se imprime una rúbrica al margen derecho de las demás fojas útiles que integran el dictamen.

II.2.a.8. El lugar y fecha de suscripción.

El dictamen está sujeto a las reglas de formalización documental y en virtud de que reviste y es la expresión emisión de la voluntad de un órgano legislativo, necesariamente se le debe aplicar la regla de determinación del lugar y tiempo en

que se produjo.

Por esta razón, se debe poner el lugar y la fecha en que los integrantes de la Comisión firman el documento del dictamen, con lo que se deja plena constancia e indicación del lugar, tiempo y fecha de emisión del documento. Con ello, se cumple la función de certidumbre al quedar integrado en un texto concreto el análisis realizado por la Comisión y la propuesta para que las normas que en él se encierran puedan resultar propuestas claras y precisas para votar la ley.

Además, establecer el lugar y la fecha, sirve para ubicar y determinar el hecho de la emisión del dictamen dentro del período procesal de los quince días que el Reglamento concede a las Comisiones para su elaboración o, en su caso, dentro del término que por dispensa o autorización le haya otorgado la Mesa Directiva.

Se acostumbra datar el dictamen de esta forma:

"Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados"

"Palacio Legislativo de San Lázaro"

"Salón de Sesiones de la Comisión o Comisiones Unidas (nombre) en el Palacio Legislativo de San Lázaro".

Y luego, la fecha:

México, Distrito Federal o Ciudad de México, Distrito Federal.

II.3. Elementos de materialidad jurídica del dictamen.

Los elementos materiales, de esencia jurídica, se encuentran en dos diferentes planos de relación conectiva y de presentación dentro del texto del documento que contiene el dictamen: a) los llamados considerandos o exposición de motivos del dictamen y b) las proposiciones (artículos) dictaminados.

11.3.a) Exposición de motivos del dictamen.

En esta primera parte, que se conoce como la exposición de motivos o los considerandos, se debe acreditar con detalle el resultado del trabajo de análisis efectuado, que revele el conjunto de razonamientos jurídicos llevados a cabo por la Comisión, sobre los fundamentos de las proposiciones normativas que con el carácter de originales se encuentran en la iniciativa sujeta a estudio.

Los elementos materiales, en esencia constituyen una gama de directrices prácticas, pero de conveniente y necesaria aplicación las cuales, para permitir un dictamen favorable, deben atender la existencia o la comprobación de varios

aspectos sustantivos, tales como:

- a) un resumen del objetivo y contenido esencial del proyecto que se dictamina.
- b) la revisión de las posibles alternativas y opciones coincidentes a la naturaleza, curso y efectos del proyecto
- c) de ser posible, las previsiones de los costos económicos, jurídicos y sociales de la aplicación de la nueva ley, así como la referencia al funcionamiento y capacidad de los órganos encargados ya de su aplicación o de la resolución de los conflictos que la misma pueda plantear.
- d) dentro del esquema y cuerpo normativo, es útil revisar la ordenación de los contenidos que se articulan como texto normativo propuesto, para poder determinar su presentación final escrita.
- e) La observación de ciertas reglas sobre el título de la nueva disposición definiendo si se trata de una ley o un decreto, recordando que la concisión y sencillez permiten distinguir al cuerpo normativo de otros ya existentes. Por ello resulta importante la denominación si se trata de una norma singular o de un cuerpo orgánico de normas.⁴⁷

Sobre el particular, los artículos 168 y 169 del Reglamento, acordes con el artículo 70 de la Constitución General, refieren la facultad del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras para decretar leyes o decretos. Pero la forma de individualizarlos se concreta con la denominación que el Legislador le asigna.⁴⁸

II.3.b) Textos de los artículos.

En este apartado, se debe incluir la relación completa de los textos que contiene la Iniciativa dictaminada, así como aquellos que fueron analizados y que la Comisión determinó que fueran objeto de adiciones, reformas, modificaciones, sustituciones de palabras o conceptos, y hasta la explicación de porqué la supresión, total o parcial, de algún texto primario.

47 Si se trata del dictamen de un proyecto de iniciativa para crear nuevas normas, o en su caso adicionar, reformar o sustraer artículos de una ley, o sistema de normas, el título necesariamente debe describir de lo que trata, pudiendo ser: "Dictamen con proyecto de iniciativa de:" a) para nuevos ordenamientos, "Código, Ley o Decreto"; b) para normas en vigor: 1) de decreto que reforma; 2) de decreto que deroga; 3) de decreto que reforma y deroga; 4) de decreto que reforma y adiciona; 5) de decreto que reforma, deroga y adiciona; 6) de decreto que suprime, modifica (y la enumeración de los artículos relativos).

48 Crf. Camposeco Cadena Miguel Angel. "De las Iniciativas", págs. 79 109. "Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos". 3ª. ed. del Autor. México. 1996.

El Reglamento exige que los artículos que se presenten a consideración de la Asamblea vayan escritos en forma de proposiciones claras y sencillas que puedan ser comprendidas en su contexto y ser sujetadas a discusión y votación.

De esta norma se infiere, que corresponde a la Comisión el trabajo de revisar minuciosamente el texto de cada artículo de la Iniciativa y, si es oscuro, complejo o de difícil o ambigua interpretación, entonces debe proceder a redactarlo en forma clara, simple, con palabras sencillas, que no deje lugar a dudas, con la intención precisa y expresión ordenada. También, por lógica, la Comisión debe aplicar este principio cuando redacte los nuevos textos que proponga ya sean como reformas, adiciones o modificaciones.

Que se debe evitar incluir expresiones o términos superfluos, intrincados y complejos; igualmente, se deben excluir palabras redundantes, excesivas o inútiles.

Además, que el texto debe mantener una unidad interna funcional y una estructura conectiva lógica, para que pueda ser comprendida su lectura con facilidad y vincularla o relacionar su contenido o sentido propositivo, con las demás disposiciones y otros artículos existentes, ya sea que pertenezcan al subconjunto jurídico del que forma parte el propio ordenamiento o de otros de similar orden.

II.3.c) Elementos de formalidad jurídica.

En un segundo plano, que se dibuja dentro del contexto del documento y formando parte de párrafos específicos, se encuentran los siguientes elementos materiales (jurídicos) que legitiman y fundan el trabajo de los órganos legislativos:

1) La referencia a los artículos que fundan el derecho del autor de la Iniciativa, debe incluir dos ordenamientos: los preceptos de la Constitución y los que corresponden al Reglamento Interior.

Continuando con la redacción del texto del Dictamen, respecto del fundamento constitucional, se expresa así:

"...(Quien se refiere al autor de la Iniciativa) en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción:....

I, para el Presidente de la República;

II, para los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III, a las Legislaturas de los Estados;

III, 2º párrafo, para las Diputaciones de los Estados;

Artículo 122, base 1ª., frac. V, inciso ñ), para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".... la cual fue enviada a esta soberanía el día (nueve) de (marzo) del año en curso.

Los artículos del Reglamento, a su vez, son:

Artículo 55 (que establece: "el derecho de iniciar leyes compete:)

Fracción I al Presidente de la República;

Fracción II a los Diputados y Senadores al Congreso General;

Fracción III a las Legislaturas de los Estados.

II.3.d) La declaración de la Comisión. Comisiones o Congreso, según el caso, de ser competentes para dictaminar el asunto puesto a su consideración.

Por competencia de un órgano legislativo se debe entender la idoneidad que le atribuye la ley para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos dentro de las diferentes etapas del procedimiento legislativo.

En las Cámaras las Comisiones están reguladas por la Ley Orgánica del Congreso y su propio régimen de Comisiones. se clasifican en Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Comisiones de Dictamen Legislativo, Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, Comisiones de Investigación, Jurisdiccionales o Especiales.

Solo producen dictámenes las Comisiones Ordinarias de dictamen legislativo que se enumeran por la fracción segunda del art. 43 de la Ley y que, actualmente, suman en número de 61.

Originalmente la competencia atribuida a cada comisión de dictamen legislativo es la que deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal. Con algunas diferencias existen similares comisiones en la Cámara de Senadores.

Hay que señalar que hoy existen mas comisiones que el número de las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada que componen el gobierno federal. No obstante, esta disfuncionalidad se subsana con el ejercicio de la atribución que corresponde a la Asamblea o en su caso a la Mesa Directiva, al instruir el trabajo de las comisiones pues, al dictar la instrucción, les asigna automáticamente su competencia para participar en el asunto específico.

Se debe reconocer que en el trabajo interior de la comisión se genera un intenso debate e intercambio de ideas sobre las iniciativas que son sometidas a su dictamen. Esta actividad produce los importantes cambios y enmiendas con los cuales se enriquecen los proyectos que se dictaminan.

Cuando interviene una o mas comisiones, su competencia para resolver la iniciativa encuentra explicación en la función de concurrencia y exclusividad que le asigna la Mesa Directiva para resolver específicamente una iniciativa. Es pues, la potestad reglamentaria del Presidente la que determina la integración y declaración de las comisiones unidas atribuyéndoles la capacidad como órgano de decisión propositiva.

Cada Comisión tiene competencia única y exclusivamente dentro de su Cámara.

Otra forma para determinar la competencia de las comisiones, deriva de las materias que la constitución general de la República (art. 73 frac. I a XXX) atribuye como facultad para legislar al Congreso General; o las contenidas en el art. 74 fracc. I - VIII que corresponden a la Cámara de Diputados; y en el art. 76 frac. I - IX, que corresponden a la Cámara de Senadores, en forma exclusiva para cada una de ellas.

Resumiendo: la competencia de las comisiones de dictamen legislativo de las Cámaras de Diputados y Senadores deviene, en primer lugar, de la denominación que las caracteriza, luego por la materia que la constitución federal atribuye expresamente al Congreso o a cada Cámara y, por último, por la instrucción que la Asamblea les impone para dictaminar determinada iniciativa.

Un ejemplo de la declaración de competencia y la revisión de la fundamentación de la iniciativa y del dictamen se encuentra en la siguiente fórmula:

Honorable Asamblea: el Ejecutivo Federal, de conformidad con lo establecido por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 43, párrafo Segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentó en tiempo y forma a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1986. La Comisión Permanente de H. Congreso de la Unión turnó en su oportunidad, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicho documento a la H. Cámara de Diputados por conducto de su Oficialía Mayor, remitiéndose con fundamento en lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la Comisión de Vigilancia misma que a su vez lo turnó a la Contaduría Mayor de Hacienda y a éstas Comisiones Unidas para proceder a su análisis.

La Contaduría Mayor de Hacienda, Organo Superior de Fiscalización de esta H. Cámara de Diputados, procedió a elaborar y rendir el informe previo a la citada cuenta, en los términos del artículo tercero de su Ley Orgánica, enviando dicho documento dentro del plazo legal a la Comisión de Vigilancia, quien a su vez lo hizo del conocimiento de éstas Comisiones Legislativas....

Capítulo especial constituye el seguimiento de la observancia por parte del Departamento del Distrito Federal de las disposiciones legales que rigen su actividad, teniendo como marco las esferas competenciales que limitan la misma, con estricto apego a los ordenamiento financieros de vigencia anual que ésta representación aprobó para el Ejercicio Fiscal de 1986; **siendo por tanto lógico iniciar el desarrollo de éste dictamen, haciendo referencia al sustento jurídico que hace posible a la soberanía popular depositada en la Asamblea Plenaria, determinar el juicio que recae y se emite con fundamento en el artículo 74, fracción IV de nuestra Constitución**

Política sobre la rendición de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1986.⁴⁹

II.3.e) El análisis razonado de la "Exposición de motivos" de la Iniciativa.

El art. 87 del Reglamento dice que el dictamen debe "contener una parte expositiva de las razones en que se funde", por ello, debe referirse a todas y cada una de las partes que componen la iniciativa. El segmento que en la iniciativa corresponde a la exposición de motivos, en la iniciativa se refiere como los considerandos, en los cuales el órgano dictaminador expone las razones fundatorias de la propuesta que se presenta a consideración de la Asamblea.

En esencia, los considerandos del dictamen contienen la explicación descriptiva de algunos supuestos, tales como:

- a) Los hechos reales, fenómeno sociales, situaciones de carácter jurídico y la ausencia de normas que los regulen que se describan en la iniciativa;
- b) la relación argumentativa de los hechos y fenómenos reales, para revisar la pertinencia del requerimiento de las normas propuestas en la iniciativa, especialmente cuando se afirma que las normas vigentes resultan insuficientes, deficientes, contradictorias, obsoletas o anacrónicas;
- c) si los actos o normas jurídicas que refiere la iniciativa, en realidad requieren de una nueva regulación o que sean reformadas, modificadas, abrogadas o derogadas;
- d) si es conveniente y oportuna, así como si se encuentra debidamente sustentada la posibilidad de crear los órganos propuestos para tener funciones reguladoras o de gobierno.

Los considerandos en que se funda el dictamen ubican y correlacionan las proposiciones de la iniciativa con las proposiciones que la Comisión presenta ante la Asamblea. sus modos de presentación son tan variados como pueden serlo las formas de creación del pensamiento literario y jurídico, referido a los distintos contenidos con los que se normarán las cuestiones propiamente jurídicas, económicas, políticas, culturales o sociales que se contengan.

Es recomendable que la organización de los considerandos del dictamen se integre por tres partes básicas:

⁴⁹ Visible en: LIII Legislatura. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III. No. 38. Correspondiente al jueves 10 de diciembre de 1987.

a) La revisión de los motivos que asisten al autor de la iniciativa para proponer la creación de los nuevos dispositivos legales que argumenta, o la introducción de cambios que sugiere en las normas ya existentes para reformar, adicionar o suprimir, total o parcialmente, sus textos; especialmente verificar la explicación que hace de sus contenidos, comprobar que pueden ser vinculables al sistema que correspondan y estimar los efectos previsibles que eventualmente producirán;

b) En éstos considerandos, la comisión dictaminadora debe hacer valer sus propios razonamientos para justificar los textos que deja intactos y, a su vez, para formular las explicaciones pertinentes respecto de las modificaciones que ha introducido al texto original, tales como: reformas, adiciones o supresión (parcial o total) de los artículos correspondientes.

c) Técnicamente esta parte del dictamen resulta la más importante del razonamiento legislativo porque en ella se precisan los fundamentos y la motivación que exigen los principios de seguridad, legalidad y certeza del derecho para toda norma nueva. Por su relevancia, su exposición se desarrolla en dos niveles:

i) uno de orden general y explicativo que sirve para fundar y armonizar el nuevo conjunto de normas con los principios generales vigentes.

ii) otro de orden particular y descriptivo con el que se funda con la precisión posible cada cláusula normativa, exponiendo y justificando, incluso, los conceptos que contiene la redacción propuesta.

iii) En el desarrollo de cada considerando se sigue un orden de parte expositiva, argumentativa y por último se presenta la conclusión a la que se adhesiva a lo planteado en la iniciativa o propositiva, de acuerdo a lo determinado por la comisión.

Como ejemplo⁵⁰ del análisis razonado, a continuación se presenta el siguiente:

“Comisión de Justicia

Honorable Asamblea: la Comisión que suscribe, recibió para su estudio y dictamen....

Los integrantes de esta comisión de Justicia, hemos realizado un cotejo y análisis del proyecto de decreto, materia del presente dictamen elaborado por la Cámara de Senadores, con fundamento en los artículos 66 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal como lo establece la iniciativa, "el análisis de los efectos de la concentración", muestran que

50 Visible en: LIII Legislatura. Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Año III, no. 41, 15 de diciembre de 1987. pp. 29 y ss.

entre otros aspectos, resulta indispensable fortalecer y renovar al marco jurídico tendiente a regularizar la tenencia de la tierra, como parte importante de una política global para el control efectivo sobre el uso y destino del suelo y la atención de la demanda y déficit de la vivienda.

Los problemas que indudablemente provocan los asentamientos humanos irregulares traducidos en la falta de seguridad jurídica en cuanto a la propiedad inmobiliaria, y que han dado lugar al crecimiento desmedido de la mancha urbana, conflictos sociales derivados de la misma tenencia de la tierra, insuficiencia de recursos para proporcionar infraestructura, equipamiento y servicios de urbanización, que se agrava con las condiciones geográficas de localización de los propios asentamientos humanos, así como las exigencias de la población para tener acceso a viviendas dignas y decorosas, el estado las enfrenta de acuerdo con las líneas de estrategia contempladas en el plan nacional de desarrollo, en donde se parte de una concepción de urbanización ordenada y controlada para conducir el proceso de desarrollo equilibrado en el Distrito Federal.

II.3.f) La explicación de las concordancias, discrepancias, proposiciones o adecuaciones u observaciones que a la Exposición de Motivos, haga la Comisión.

En este apartado, se refiere que la comisión dictaminadora tiene por necesidad lógica presentar en su dictamen una explicación que satisfaga los requerimientos de las distintas fracciones parlamentarias en cuanto a las concordancias (como ya hemos visto en el ejemplo anterior), las discrepancias y las proposiciones o adecuaciones, así como las observaciones que se consideró agregar al dictamen.

¿Qué son las discrepancias?

Atendiendo a la raíz del vocablo (del latín *discrepare*) que significa diferenciarse una cosa de otra, ser desigual, desdeír de ella o, también, disentir una persona del parecer o de la conducta de otra, se puede establecer el sentido que dentro del dictamen significa la existencia de discrepancias.

La estructura técnica de la iniciativa, como ya lo hemos dicho, se compone de varias partes formales y de varias partes materiales. Las partes del dictamen, por necesidad de correspondencia, deben referirse a cada una de aquellas. Por tanto, pueden existir discrepancias en cuanto alguno de los elementos de forma y discrepancias en cuanto a los elementos materiales o contenidos jurídicos de las normas sujetas a dictaminación.

La discrepancia tiene su origen en la contradicción, en la forma en que se concibe o se percibe el hecho o fenómeno puesto a discusión, conocimiento o sujeto al análisis. Para resolver los problemas derivados de la discrepancia entre la iniciativa y la decisión que adopta la mayoría de los miembros integrantes de una Comisión, es recomendable determinar el nivel de oposición, contradicción o discordancia y establecer un método para reducirlas o, en su caso, enunciarlas de forma constructiva. Para ello se sugiere la conveniencia de aplicar algún método

lógico de negociación y de reducción de diferencias.⁵¹

A continuación se presenta un texto en el cual la Comisión presenta en su dictamen las adecuaciones a la iniciativa y que corresponden a sus criterios.⁵²

"Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Dictamen de la Iniciativa de Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Honorable Asamblea: a la Comisión de Hacienda y Crédito Público le fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos presentada por el C. Presidente de la República, con fundamento en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del estudio y análisis de la iniciativa se derivan las siguientes:

CONSIDERACIONES

La iniciativa se encuentra inmersa en el proceso de revisión y actualización de la estructura impositiva federal que tiene el propósito de darle coherencia y sencillez.

En este contexto, la Comisión estima justificada la transformación del actual impuesto a la tenencia o uso de automóviles a fin de ampliar su materia a otro tipo de vehículos y de hacer más sencilla la estructura de aplicación del gravamen: propósitos congruentes con las finalidades de complementar la estructura de impuestos indirectos.

Se evidencia la conveniencia de gravar o razón de su tenencia o uso a vehículos tales como motocicletas terrestres y acuáticas, veleros, embarcaciones, esquíes acuáticos motorizados, tablas de oleaje con motor y aeronaves, incluyendo helicópteros, por cuanto este hecho manifiesta que quien los adquiere tiene una capacidad económica superior al común de los ciudadanos.

... La Comisión ha considerado la propiedad de incluir, en el artículo 5º. de la iniciativa, la columna referente a automóviles de año, modelo, anterior en tres años al de aplicación de la ley, que resulte indispensable en virtud de las reformas efectuadas en 1978, con motivo del cambio de sistema para la fijación de la base gravable a que antes se ha aludido.

De este modo, complementariamente, la tarifa aplicable a automóviles se complementa con la establecida en el artículo décimo Segundo de la diversa iniciativa de Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, que es aplicables a vehículos de año, modelo de 1970 a 1977, en que se respeta el precio oficial del automóvil como base gravable del impuesto.

... Finalmente, la Comisión ha considerado conveniente modificar el texto de algunos preceptos de la iniciativa a fin de hacerla más clara y evitar interpretaciones que pudieran resultar de difícil aceptación:

1.- Para los efectos de congruencia de conceptos de la iniciativa de ley, se estima conveniente modificar la redacción del artículo 8º. fracción I, a fin de precisar, que la exención de pago del

51 Consultar del autor: *Lógica Parlamentaria*. México 1996.

52 Visible en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- LI Legislatura. Año II. Tomo II no. 34. 10 de diciembre de 1980. pp. 27-29.*

impuesto relativo a automóviles, corresponde a los vehículos cuyo año, modelo, sea anterior en doce años más al de aplicación de la ley. Por esta razón se propone que dicho precepto quede modificado en los presentes términos:

"Artículo 8º.....

Fracción I, los de año, modelo, anterior en doce años o más a los de aplicación de esta ley.

.....

2.- Para la exención aplicable a automóviles establecida en el artículo 8º. fracción III de la Iniciativa, beneficio únicamente a inmigrantes, rentistas y a inmigrados rentistas, se estima indispensable se agregue una coma después de inmigrados para que, consecuentemente, quede así:

"Artículo 8º.....

III. Los que sean de propiedad de inmigrantes o inmigrados, rentistas.

.....

3.- Se estima conveniente mantener la redacción que tiene la ley vigente, relativa a la exención del impuesto para automóviles y camiones destinados a prestar servicio público de transportes, dado que el texto propuesto en la iniciativa restringe la materia de exención y resulta obvio que no es éste su propósito. En esa virtud, esta Comisión propone la siguiente redacción:

"Artículo 8º.....

IV. Los que circulen con placas de servicio público de transportes

.....

4.- Finalmente, con el propósito de considerar la posibilidad de que tratándose de otros vehículos grabados tales como las motocicletas, dedicadas a transporte público requieran solamente permisos de autoridad local o de que además de las concesiones o permisos federales, se requieran permisos locales, se propone modificar el texto del artículo 15, fracción III de la Iniciativa, a fin de que queden en los siguientes términos:

"Artículo 15.....

III. Los de transporte público cuando requieran concesión o permiso para para operar. En el caso de permisos de transporte público, para gozar del beneficio se requerirá, además, el servicio se preste efectivamente al público en general.

VI. Las embarcaciones dedicadas al transporte mercante o la pesca comercial.

Por las razones anteriores, la Comisión dictaminadora somete a la ración de consideración de esa Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

II.3.g) Las consideraciones generales propias de la Comisión con las cuales informa su aceptación o rechazo a las normas propuestas.

La aceptación o rechazo de las normas propuestas, desde el punto de vista de la Técnica legislativa tiene que ver con el procedimiento de corrección de forma y

fondo de los proyectos o de los artículos que integran la iniciativa y se expresan a lo largo de las consideraciones que informan el cuerpo del dictamen.

Para preparar el material comparativo, los miembros de la Comisión deben llevar a cabo un trabajo preliminar. Esta acción comprende la revisión integral de los textos que se dictaminan. Para facilitar la misma, es útil emplear el documento de trabajo que relaciona las proposiciones que sobre cada artículo hace la iniciativa y las observaciones que hace la Comisión. (Ver supra: 3.2.1. Trabajo en Comisiones, inciso b)).

A continuación se transcribe un ejemplo:⁵³

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación.

Ciudadanos Senadores: Dos ideas o principios generales contiene el proyecto de reformas a la Constitución, remitido por la Cámara de Diputados: la no-reelección del Presidente de la República y el modo de cubrir las faltas de éste, durante el período de su cargo.

El primero no es discutible más que en sus detalles y contiene la más solemne promesa de la Revolución; el segundo es discutible en sí mismo y en la forma en que se desarrolla.

Las Comisiones Dictaminadoras, teniendo en cuenta los argumentos opuestos por cada uno de sus individuos, las observaciones de la prensa y con especialidad los debates de la Cámara de Diputados, sostendrán el proyecto en todas sus partes y expondrán, con la mejor buena fe y cuanto les es posible, los fundamentos de los principios generales y de cada uno de sus detalles.

El principio de no-reelección es indiscutible en general. Lo repetirán muchas veces las comisiones unidas.

Tienen la convicción de que el Plan de Tuxtepec es la fórmula de la conciencia pública, y de que consignándose en él el principio de no-reelección, a ningún delegado del pueblo le es lícito contradecirlo ni con sus discursos ni con su voto.

El pueblo por un principio de moralidad y para la mejor firmeza de sus conquistas, quiso únicamente que se guardasen las fórmulas constitucionales para que aquel principio formase, sin réplica de los más severos principistas, una cláusula del pacto federal.

Nosotros, según esto, sólo venimos como delegados del pueblo, a cubrir las fórmulas en debido acatamiento de la Constitución y a la conciencia pública.

Esto significa la protesta que hemos hecho de guardar y hacer guarda el Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco. Se ha querido que ningún funcionario público ponga en duda la legitimidad de la revolución y el deber de cumplir con las promesas de ésta.

También se ha resuelto sentar el precedente de que la Constitución no se reforma por medios revolucionarios, por legítima y justa que sea una revolución.

53 Visible en: Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Período de sesiones que comprende las juntas previas y preparatorias desde el primero hasta el 19 de septiembre de 1877 y las Ordinarias del mismo año.- Tomo I. pp. 56 y ss. imprenta de Irineo Paz. México 1877.

Pareció lícito el debate en cuanto a los detalles o mejor éxito del principio de no reelección, y por esto se discutieron más o menos directamente en la Cámara de Diputados estas ideas: 1ª. que el período de no-reelección se extendiera a ocho años, 2ª. que el período constitucional del presidente de la República se ampliara a seis años. Una y otra idea fueron desechadas, y ambos períodos quedaron fijados en cuatro años.

La comisión secunda el voto de la cámara de diputados, por parecerle justo.

Admitir la prohibición de no ser reelecto el presidente sino hasta después de ocho años de terminado su período legal, importa la muerte política de un ciudadano benemérito; trae la necesidad de privarse de los buenos, y tal vez excelentes servicios que en el ejecutivo de la Unión pueda prestar un hombre distinguido, y ahoga las nobles aspiraciones de los hombres y de los partidos, para realizar, por medio del prestigio y popularidad de un personaje eminente, grandes y preciosas conquistas.

Extender el periodo del Presidente en el ejercicio de su cargo a más de cuatro años, importa desvirtuar el principio de no-reelección y casi nulificarlo en sus efectos.

El objeto de la no-reelección es el cambio de las personas, el movimiento político, necesario en los sistemas democráticos; y en nuestra impaciencia por el bien, el medio eficaz para evitar las revoluciones.

II.3.h) Dictamen negativo de Comisión.

En ocasiones, la Comisión considera la improcedencia de la Iniciativa planteada y, por tanto, procede a rechazarla, en este supuesto, la parte más importante del dictamen se centra en las consideraciones que contienen los razonamientos, argumentos y observaciones que los miembros de la Comisión han considerado pertinentes para no dar curso legal a las propuestas normativas planteadas.

La estructura del dictamen que rechaza una iniciativa es diferente al que la acepta. Se conforma de la siguiente manera:

- a) Primero, la Comisión hace una relatoría completa de la exposición de motivos de la iniciativa, refiriéndose a las argumentaciones, a fin de dejar establecida la validez o improcedencia de las afirmaciones que le dan sustento;
- b) Segundo, en el dictamen se procede a examinar y calificar las proposiciones concretas así como las consecuencias que de las mismas pudieran derivarse;
- c) Tercero, en un capítulo específico se presentan las objeciones principales, ordenándolas numéricamente para el efecto de su mejor presentación y comprensión; y,
- d) Cuarto, por último, se incluye un Punto de Acuerdo que contiene la resolución que la Comisión Dictaminadora somete a la consideración y votación de la Asamblea.

A continuación, se presenta un ejemplo resumido.⁵⁴

"Comisiones Primera de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

Honorable Asamblea: A las Comisiones que suscriben fue turnada, por acuerdo de vuestra soberanía, la iniciativa presentada por los Diputados miembros del Partido Popular Socialista, para adicionar, con un nuevo capítulo sobre economía nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus autores fundan dicha iniciativa en las siguientes consideraciones: Que la única disposición concreta que encierra sobre la materia económica la Constitución vigente es la del artículo 28; que dicho precepto es una copia exacta de que contenía la Constitución de 1857 y que sus normas resultan inoperantes pero anacrónicas, que sus postulados contra los monopolios no tienen eficacia, pues estos se forman por las leyes naturales del desarrollo económico, a pesar de las prohibiciones legales.

Agrega la iniciativa que la vida económica actual del país se haya mucho más adelantada que la Constitución; que los acuerdos y decretos del Poder Ejecutivo sobre algunos renglones económicos permanecen dispersos y son tan numerosos que es muy difícil su conocimiento cabal; que los más importantes de ellos, así como las leyes relativas y las directrices de política económica practicadas y expuestas por quienes han venido ocupando la Presidencia de la República, deben elevarse al rango de normas constitucionales para que, en vista de la mayor estabilidad jurídica de los preceptos que forman parte de la Constitución, puedan servir de sustento seguro para el desarrollo progresivo del país; que, al mismo tiempo, se convertirían en preceptos obligatorios los compromisos que han contraído ante el pueblo nuestros gobernantes; y que los funcionarios de la administración pública, así como los particulares, podrían encauzar su actividad sin temor a la orientación del gobierno, cada vez que ocurre el cambio de Presidente de la República...

Por último, insiste en que el proyecto toma en cuenta las leyes, decretos y acuerdos de los gobiernos de los últimos cincuenta años, así como los informes periódicos de los Presidentes de la República y las plataformas electorales de los partidos políticos que están de acuerdo con los principios de la Revolución.

Finalmente, propone la abrogación del actual artículo 28 constitucional y la introducción de un capítulo sobre la economía nacional, que vendría a ser el Segundo del Título Primero de la Constitución Federal.

Estas comisiones consideran necesario referirse a las argumentaciones que hemos reproducido, a fin de dejar establecida su validez o su improcedencia.

En primer lugar, es falso que la única disposición concreta sobre materia económica que contiene la constitución vigente es la del artículo 28. Además de los que este precepto establece, principios esenciales están contenidos en los artículos 27, 73 fracciones VIII y IX, 117 fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, 123 y 131 de la Constitución que nos rige.

Igualmente es falso que el texto del artículo 28 sea "exactamente el mismo que el que tuvo la Constitución de 1857". En dicha carta el precepto se reducía a lo siguiente: "no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuarse

54 Visible en: Diario de los Debates. Cámara de Diputados. XLVI Legislatura. II período ordinario. Tomo Primero no. 31, 20 de diciembre de 1965. pp. 17 a 21.

únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

(Siguen las argumentaciones en contra de cada uno de los considerandos de la iniciativa).

...Examinemos ahora las proposiciones concretas de la iniciativa que nos ocupa.

En primer lugar, se propone la supresión del texto del artículo 28 de la Constitución vigente. Como ya se ha expresado en el mismo dictamen, este precepto constitucional no se constrañe a proscribir los monopolios, sino también la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria. Además, establece algunas excepciones consistentes en el señalamiento de ciertas atribuciones exclusivas del estado y, en materia privada, los privilegios que por tiempo limitado se conceden a los autores, artistas e inventores. Además, proscribire el acaparamiento de artículos en consumo necesario y todos los actos contrarios a la línea de concurrencia o tendientes a elevar los precios de esos artículos, de los servicios al público y, en general, de los bienes de consumo, finalmente define que las asociaciones de trabajadores no constituyen monopolios ni tampoco las sociedades cooperativas bajo ciertas condiciones.

La derogación de todas estas normas y principios que tienen una importancia fundamental en la vida económica del país, sólo se justificaría si se sustituyeran por otros preceptos que regularan las mismas actividades y fenómenos económicos.... lo contrario, es decir, el silencio absoluto sobre cuestiones tan esenciales, implicaría jurídicamente que dichas atribuciones del estado, los derechos de los particulares y los límites a la actividad privada habrían desaparecido en virtud del principio general de derecho, inherente a nuestro régimen constitucional en que para el estado, lo que no está expresamente atribuido está prohibido y para los particulares lo que no está prohibido está permitido

Estas Comisiones, después de analizar amplia y cuidadosamente el contenido del capítulo sobre economía que contiene la iniciativa, encuentran las siguientes objeciones principales:.....

Otras contradicciones esenciales se plantean, por ejemplo, en el párrafo final que habla del establecimiento de un solo régimen fiscal para la federación, los estados y los municipios, lo que contraría el sistema de soberanía de los estados, establecido en el artículo 40, y la autonomía municipal consagrado en el art. 115 de la Constitución vigente.....

2. Reproduce, de manera incompleta normas ya contenidas en la constitución vigente, con lo que establece redundancias innecesarias...

3. Pretende establecer, con rango constitucional, normas reglamentarias y hasta simples actos de política administrativa.

Como ejemplos de estas deficiencias, podemos señalar....

5. Además de estas objeciones de carácter esencialmente jurídico, debemos señalar que el proyecto contiene una serie de proposiciones de naturaleza económica cuya eficacia es muy discutible, así como otras que serían inoperantes dentro de la estructura que actualmente tiene la economía nacional.

Como consecuencia de todo lo expuesto, estas comisiones han llegado a las siguientes conclusiones:

(Se reproducen las conclusiones en seis puntos).

Por lo expuesto, estas comisiones se permiten someter a la consideración de esta Asamblea, el siguiente punto de acuerdo:

Unico. No es de aprobarse la iniciativa de reformas constitucionales propuestas por los Diputados miembros del Partido Popular Socialista, para adicionar nuestra carta fundamental con un capitulo sobre la economía nacional y derogar el artículo 28 en vigor. Archívese el expediente.

II.3.i) Las observaciones y conclusiones particulares sobre los textos normativos propuestos.

Como es sabido, el procedimiento constitucional para la formación de las leyes federales exige la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. En los términos del artículo 72, inciso h), la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Se denomina Cámara de Origen al órgano que inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa puesto que en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o iniciativas de ley o decreto, es decir, porque este órgano colegiado resuelve en primer término; en tanto que, a la segunda Cámara que debe intervenir en forma simultánea pero separadamente, se le denomina Cámara Revisora.

Con este sistema se introducen medios de control interno sobre los actos aprobatorios del Congreso respecto de la legalidad del procedimiento seguido por la Cámara de Origen a partir del dictamen formulado por la Comisión o Comisiones y después de desahogar el procedimiento de la discusión y aprobación, en lo general y en lo particular, de la iniciativa dictaminada.

Como ya he referido, las Comisiones de cada Cámara deben dictaminar la iniciativa presentada ante el Congreso. Cabe hacer la salvedad de que la Cámara de Origen dictamina la iniciativa, en tanto que la Cámara Revisora dictamina la Minuta con proyecto de Ley o Decreto aprobado por la Cámara de Origen.

En este apartado se explica -aunque ya se hizo en forma abundante con anterioridad- que las observaciones y conclusiones que se formulan en el Dictamen involucran en forma directa cada uno de los textos propuestos. Así, cada dictamen referirá, en lo general y en lo particular, las observaciones que correspondan a cada artículo. Pero resulta de interés referir que, en ocasiones, la Comisión tendrá que dictaminar no solo los artículos originales de la iniciativa sino también los artículos que haya propuesto otra Comisión Dictaminadora y que hayan sido aprobados por el Pleno de su Cámara.⁵⁵

55 Visible en: Memoria del Senado de la República. 1958-1964. Labores Legislativas, Políticas y Sociales desarrolladas durante el ejercicio de las XLIV y XLV Legislaturas Federales. pág. 417. México. 1964.

El siguiente ejemplo explica el procedimiento que siguen las Comisiones cuando las Cámaras respectivas actúan como Cámara de Origen y Cámara Revisora respectivamente y, en el caso, la Revisora hace modificaciones al Dictamen votado favorablemente por la Cámara de Origen.

Puntos del dictamen definitivo:

Para su estudio y dictamen definitivo nos fue turnado el proyecto de ley forestal aprobado en los términos dictaminados por la H. Colegisladora.

Como es del conocimiento de los señores Senadores, el referido proyecto de Ley Forestal fue elaborado en esta H. Cámara, sujeto a discusión en varias sesiones en las que participaron la mayoría de los Representantes de las Entidades Federativas que integran este cuerpo y final remitido a la H. Cámara de Diputados.

En dicha Colegisladora y a través de sus Comisiones de Asuntos Forestales y de Estudios Legislativos, el proyecto de Ley iniciado en el Senado de las República fue ligeramente modificado con un espíritu de mejoramiento en su texto, de aclaración en determinadas expresiones técnico jurídicas, en la precisión de algunos preceptos y en la satisfacción de omisiones, con el ánimo de definir mejor los objetivos fundamentales de esta Ley.

En efecto, las reformas que la H. Colegisladora propone a esta H. Cámara de Senadores, se reducen a la mayor claridad en la fracción II del art. 3º., sustitución de términos en los arts. 5º., 9º., 76 y 116; modificación y corrección en los arts. 10º.11 fracc. I y IV, 14, 17, 18, 21, 23, 34, 36, 81, 87, 92, 94, 129, 130 y 131; adición en los artículos 54, 63, 79, 103 y 106; supresión de los artículos del Proyecto del Senado 19, 76, 80 y un artículo nuevo bajo el número 138.

En virtud de lo expuesto y estimando las Comisiones Unidas que las reformas introducidas en la Colegisladora son de aceptarse por influir en la mayor claridad y mejoría de este proyecto, se permiten someter a la consideración de vuestra soberanía la aprobación del texto definitivo que deberá enviarse al Ejecutivo para su promulgación.

II.3.j) La justificación del lenguaje y los conceptos utilizados en la redacción de las propuestas de texto final para cada artículo de la ley o decreto.

El Reglamento del Congreso sólo contiene, como única regla de técnica legislativa referente al lenguaje y forma de expresión de la Ley, que el dictamen de la Comisión debe concluir con "proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

Resulta de suma importancia destacar que el lenguaje es, a la vez continente (forma) y contenido (materia), de la norma porque con él se "supone la incorporación a una norma de características muy precisas que faciliten su (observancia) eficacia y aplicación, es decir, tiene que ver con la exhaustividad de las hipótesis que contempla la disposición, su coherencia, su organización interna,

su precisión de lenguaje (y), su adecuación al cuerpo legislativo del cual forma parte".⁵⁶

Dado que el lenguaje con el que se construye la Ley es un lenguaje natural de textura abierta y las palabras que se emplean tienen por característica la ambigüedad y la imprecisión, en el dictamen se requiere una revisión preliminar para aceptar la construcción original proveniente de la iniciativa o, si el buen juicio de la Comisión así lo determina, reconstruir el texto para reducir los posibles problemas de incompreensión o interpretación de los conceptos, expresiones o vocablos que contiene, así como para restringir las áreas de incertidumbre, de indeterminación y de ambigüedad proveniente del lenguaje empleado en la propuesta de norma.

La responsabilidad de los redactores de la ley, es mayúscula porque deben tomar en cuenta que la norma, como acto legislativo, debe cumplimentar una serie de requisitos internos de carácter general y de origen técnico constitucional que tienden, básicamente, al aseguramiento de su integralidad, reductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo,⁵⁷ dentro del orden jurídico vigente.

Por integralidad de la norma se comprende aquella característica de su hipótesis normativa que la presenta como suficiente y completa en relación a los fines y objetos perseguidos, los supuestos que describe y las conductas que regula, así como la naturaleza de los actos que tienda a producir y su vinculación con las demás normas para evitar, hasta donde sea posible, los llamados vacíos legales.

La irreductibilidad pone énfasis en que la norma solo debe contemplar todo lo necesario, pero nada más que lo necesario y ajustar su contenido de tal forma que facilite su interpretación y, por consecuencia, su aplicabilidad y eficacia a fin de que opere como un instrumento adecuado capaz de producir los efectos perseguidos por el legislador.

La nota de coherencia refiere la adecuación formal del texto a las directrices generales y conceptuales de las normas de las cuales formará parte al efecto de resolver, de anticipado, las discrepancias, contradicciones o posibles colisiones con otros dispositivos del mismo o de diferente cuerpo de leyes.

De no atender estas reglas técnicas, la incoherencia puede producir terribles consecuencias sobre los derechos de los destinatarios o sujetos a la regulación de la norma, pues permitirá conspirar abiertamente contra su precisión y claridad y,

56 El Sistema Legislativo Mexicano, en: Consideraciones Generales sobre el Sistema Jurídico Mexicano. Trabajo colectivo, pub. en Diálogos sobre la Informática Jurídica. Autores Adolfo Fernández, Santiago Marvan y Angela Quiroga. Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto de Investigación y de Estudios para el Tratamiento de la Informática Jurídica. UNAM. México 1989.

57 En este orden de ideas, seguiré las planteadas en MEEHAN, Opus. cit. pág. 75

por ende, atentar arbitrariamente contra su eficacia y la seguridad jurídica de los derechos y obligaciones que contiene.

La correspondencia refiere la necesidad de integrar armoniosamente los contenidos de la nueva norma con aquellos de las otras disposiciones que ya existen en el mundo jurídico. En el sistema nacional la vinculación primera, es decir, de sub a supraordinación, debe ajustar la norma con los preceptos constitucionales y, de no existir, con aquellos principios fundamentales que la informan y le dan origen y caracterización social y política.

En un esquema de relaciones de igualdad jerárquica, la correspondencia obliga a imbricar los contenidos normativos con los que postulan los órdenes paralelos y, en relación a los subordinados o de diferente jerarquía formal o material, dicha correspondencia significa la conveniencia de articular sus efectos para no destruir las relaciones y derechos existentes ni crear desorden ni confusión en la legitimidad de los preceptos aplicables a situaciones concretas.

Como ejemplo⁵⁸ de aclaración de conceptos, se transcribe el siguiente:

"Comisiones Unidas de Comercio y Hacienda de Crédito Público.

Honorable Asamblea: A las Comisiones Unidas de Comercio y Hacienda de Crédito Público fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de Ley (debió haber dicho Decreto) presentada por el C. Diputado Rafael Alonso y Prieto y suscrita además, por varios ciudadanos Diputados, miembros todos de la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional, para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código de Comercio y otras de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Del estudio realizado por las referidas Comisiones, se derivan las siguientes consideraciones:

.....En lo que toca a la Ley General de Sociedades Mercantiles las modificaciones propuestas en la iniciativa concretamente aluden a esclarecer el concepto de utilidades en lo tocante a su distribución; al concepto de capitalización de la reserva; a los derechos de acreedores respecto de bienes y derechos de sus deudores; a la liberación de acciones por medios diversos al pago en efectivo; a los derechos de accionista minoritarios en la designación de consejeros y comisarios; a las obligaciones y prohibiciones para los Comisarios, y a las obligaciones de los Administradores para suministrar la información financiera a los socios.

En términos generales, los artículos que acatan estas materias, introducen pequeñas modificaciones a las previsiones actuales, que indudablemente las hacen más acordes con la práctica mercantil de nuestros días. Las Comisiones consideraron por ello, conveniente la adopción en general de las proporciones de la iniciativa en cuanto éstas responde a situaciones de hecho, no regulados por la Legislación actual y porque además tienden a garantizar mejor los intereses de accionistas minoritarios. De todas maneras se estimó inconducente aprobar la adición propuesta al art. 18 por razones de claridad;.... "

58 Visible en: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. LI Legislatura. Año II. Tomo II no. 34, 10 de diciembre de 1980. pp. 41 y 42.

II.3.k) La presentación esquemática del texto, es decir, la forma en que se han compuesto y dividido –articulado, en una palabra- las partes o unidades que constituyen la ley.

En el dictamen es necesario examinar la estructura utilizada para construir la norma propuesta. Si se trata de una norma individual, resulta mucho más simple estudiar su presentación poniendo énfasis en el carácter integral que tiene el ordenamiento al que pertenezca, por lo tanto se debe establecer la relación que exista con los otros ordenamientos y los objetivos que se persiguen con la nueva disposición. De esta manera se lleva el análisis a los límites de la armonía razonable para dar uniformidad al texto empleado por las normas anteriores y el lenguaje que se utiliza en la nueva norma.

En este ejercicio se debe procurar evitar la reiteración normativa, las contradicciones que se puedan presentar a fin de facilitar la eficaz integración de los textos vigentes y el nuevo.

Si se trata de un conjunto de nuevos ordenamientos que tienden a derogar un número determinado de los ya existentes, entonces el dictamen debe presentar, debidamente correlacionada, la argumentación que justifica la introducción del nuevo texto, así como la clarificación de la norma cuya aplicabilidad quedará suspendida al inicio de vigencia de la nueva. Si, es el caso, de atender el principio de la pervivencia de la norma anterior, entonces en el dictamen se deben agregar en las disposiciones transitorias del mismo, todas las previsiones y reglas de interpretación y aplicación que sean pertinentes para atender la apropiada vigencia de la nueva ley y la eliminación de conflictos con la ley anterior.

La pervivencia de la ley anterior y la irretroactividad de la nueva o, en su caso, la retroactividad, son dos cuestiones esenciales para que entre en vigor la norma propuesta y se establezca el sistema de resolución de conflictos entre normas en el tiempo.

Por último, si se trata de un nuevo ordenamiento que sustituye a otro en vigencia, entonces el dictamen debe cuidar que la presentación estructural del nuevo cuerpo de leyes, obedezca a las reglas de organización de textos que por tradición utiliza nuestra codificación.⁵⁹

En cuanto a la estructura que debe sustentar un nuevo ordenamiento jurídico, se puede relacionar el conjunto o las divisiones que en el mismo conviene establecer. Así el orden general puede distinguir las siguientes partes:⁶⁰

59 Ver, Castiñeira Palow, María Teresa. División de las Leyes en Gretel, opus. cit. pp. 107-125.

60 El autor ha seguido la recomendación sugerida en la nota 386 del libro de Meehan, citado, pág. 95.

I. Las disposiciones preliminares que generalmente refieren: a) el ámbito de vigencia material de la ley (que generalmente atiende a la denominación del ordenamiento por ejemplo: Código Civil, etc.); b) las definiciones necesarias en la ley; c) los dispositivos que expliquen los fines y objetivos que se persigan en el ordenamiento o del sentido de los vocablos o expresiones utilizadas.

II. Disposiciones generales que incluyen todas aquellas normas que por su grado de extensión deben anteceder a todas aquellas que se incluyen en el título de las disposiciones especiales.

III. Las disposiciones especiales que son aquel conjunto de preceptos que particularizan, detallan y desarrollan cada una de las disposiciones generales.

IV. Disposiciones orgánicas o procedimentales. Son todas aquellas normas que refieren la existencia de órganos competentes, fijan los procedimientos que se deben cumplimentar y los derechos que asisten a los particulares en esta instancia.

V. Dispositivo de sanción que son aquellos artículos en los cuales se establecen las penas para el caso de la infracción o violación de los supuestos, derechos derivados de las normas del ordenamiento o por las conductas u omisiones que representen agravios o perjuicios para los terceros.

VI. Disposiciones complementarias o finales en las cuales se establece el régimen para la vigencia de la norma, su aplicación, las abrogaciones, modificaciones o derogaciones, y, en general, todo el instrumental para regular el régimen de su aplicación.

La técnica legislativa sugiere al autor del dictamen que divida su texto siguiendo los principios establecidos en los artículos 132 y 133 del Reglamento del Congreso, que organiza las materias jurídicas del género a la especie y de la especie a la norma concreta, de la siguiente forma: a) libros, b) títulos, c) capítulos, d) secciones, e) artículos, f) bases, g) apartados, h) fracciones, i) incisos, y j) párrafos.

La denominación de las partes y la enumeración que debe hacerse para los elementos y artículos que componen una nueva ley, deberán proponerse de esta manera.⁶¹

*) Si se trata de libros, llevan un orden progresivo de presentación con las palabras: Libro Primero, Segundo, etc... y debajo de esta enunciación el nombre genérico del agrupamiento o materia que compendian.

*) Los capítulos se caracterizan con letras mayúsculas y con números romanos;

61 Consultar del autor. De las Iniciativas. pp. 91 y ss. y Lógica Parlamentaria, pp. 123 y ss.

- *) Las Secciones van con letra mayúscula inicial tanto en el nombre de la sección como en el número ordinal que les corresponde;
- *) Los Artículos se denominan con la palabra completa "artículo" iniciada con letra mayúscula y numerados con carácter arábigo progresivo;
- *) Los Apartados, se escriben con letra inicial en mayúscula y letra mayúscula progresiva (A, B, C);
- *) Las Bases, poniendo la palabra Base, con inicial mayúscula, seguida del número arábigo sucesivo, acompañado de la letra "a" y un punto.
- *) Las Fracciones que corresponden a los artículos se separan del cuerpo del párrafo y se van numerando sucesivamente con caracteres romanos.
- *) Los Incisos, se separan del cuerpo de la fracción y se numeran con caracteres arábigos o letra minúsculas, acompañados en cada caso, por medio de un paréntesis o un punto y guión;
- *) Los Artículos numerados del uno al nueve, con número ordinal (primero, segundo, etc.); y del diez, en adelante con numeración arábica progresiva.

Cuando se trata de un decreto que reforma, modifica, adiciona o deroga total o parcialmente el texto de uno o varios artículos, de una o varias leyes, únicamente lleva -por regla general- un solo artículo y excepcionalmente los otros artículos que refieren cada una de las operaciones legislativas dentro de las cuales se comprenden, a su vez, los dispositivos que han sido afectados.

Para que el cuerpo del dictamen mantenga la unidad necesaria con el texto de la ley y los artículos que propone la iniciativa, la técnica legislativa aconseja que el legislador lleve en forma clara, ordenada y con un método de control eficiente, la integración de los nuevos textos con aquellos que sufren modificación o sustracción, por tal razón, dentro de la presentación del dictamen es aconsejable poner el artículo o los párrafos o fracciones o incisos que lo componen y, cuando éstos no van a ser reformados, únicamente se pone el número romano o la identificación de la base o inciso y acto seguido se ponen puntos suspensivos para separarlo del contexto.

Ejemplo:

Artículo 1º. Se reforman los artículos 4o., 11, 22 fracción II, primer párrafo, 26, 27 segundo párrafo, y fracción I, 30 fracciones I y II, 35, 44, 47, 49, 56, 73 fracciones VI, VII, XIII y XV, 74 fracción I, 81, 83 fracciones I, II, III y V, 84 fracción I, 85 primer párrafo, 88 primer párrafo, 92, 93, 94, 95 fracciones II, VIII y IX, 99 segundo, tercero y cuarto párrafos, 103, 106 primer párrafo,

114 fracción I, 116 fracción III, 129, 135, 149 primero y cuarto párrafos; la denominación del título tercero; 158, 159 fracción X, 161 primer párrafo, 163, 165, 166 fracciones IV y V, 167, 168 primer párrafo, 169 primero y segundo párrafos, 170, 172, 173, 174 primer párrafo, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 185 primer párrafo; la denominación del título cuarto; 192, 193, 195, 196 y 197 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:⁶²

El nuevo texto se intercalará procurando usar un tipo de letra que permita diferenciarlo visualmente.

II.3.I) La explicación según el caso, del procedimiento recomendado por la Comisión para aplicarse al asunto dictaminado.

Una vez que la Comisión ha dictaminado los artículos de la Iniciativa, es decir la parte sustantiva del contenido normativo, le corresponde explicar y establecer en el dictamen, en la sección que incluye lo que se conoce como los artículos o disposiciones transitorias, una serie de preceptos de distinta naturaleza para regular cuestiones esenciales para la vida, aplicación y efectos de la nueva norma.

Por ello, aunque pocas veces interesa al dictaminador profundizar sobre los aspectos de tales dispositivos finales, es conveniente llamar la atención sobre la importancia que revisten los efectos jurídicos de tales normas.

La técnica legislativa recomienda usar estos dispositivos para firmar la disposición del ámbito material, los detalles y la forma en que se complementa el contenido de la nueva norma con el régimen aplicable vigente.

La falta de previsión de soluciones a las dificultades que conlleva el ingreso de la nueva norma al orden jurídico en vigor, produce complejas interferencias y serias oposiciones o contradicciones para su interpretación y aplicación, en virtud de que su función es crear, modificar o extinguir derechos, obligaciones o situaciones ya existentes y atribuidas o detentadas por sujetos precisos.

En la parte final de dictamen existen varios aspectos que pareciendo cláusulas de estilo, en realidad devienen elementos claves de técnica jurídica que regulan la vigencia y eficacia de la ley en el tiempo, en el espacio 63 y las previsiones de la misma para la resolución de los conflictos o colisiones que ésta produzca con otras normas vigentes.

62 Minuta del Proyecto de Decreto de Reformas a la Ley de Amparos reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en LIII Legislatura, Diario de los Debates, año III, no. 40, 14 de diciembre de 1987.

63 Cfr. Gretel (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) "La forma de las leyes, diez estudios de técnica legislativa". Barcelona. Bosch, Casa Editorial. 1986.

No corresponde a este trabajo el estudio exhaustivo de éste régimen jurídico que debe preverse desde la formación o redacción de las iniciativas, sin embargo, resulta indispensable una explicación -aunque sea somera- de esta parte final del documento (iniciativa-dictamen) que las correlaciona con la opinión, parecer o resolución que dicta una comisión o comisiones.

Por lo tanto, en forma sintética se hace la siguiente (check list) lista de comprobación:

- 1) La decisión si la ley debe llevar un glosario que explique los conceptos que incorpora su normatividad.
- 2) Si es conveniente la inclusión o supresión de abreviaturas.
- 3) La pertinencia de mantener dentro del cuerpo normativo la existencia de remisiones a otros artículos de la misma ley o de otras leyes.
- 4) El valor de introducir enumeraciones dentro del cuerpo sustantivo o, la utilidad de remitirnos al instrumental reglamentario.
- 5) La decisión de habilitar al ejecutivo para que emita disposiciones reglamentarias y los límites materiales sobre las cuales debe legislar, así como si se precisa el tiempo para la emisión del ordenamiento en cuestión.
- 6) Particular importancia reviste el estudio de las cláusulas que señalan la fecha del inicio de vigencia de la nueva ley y el tiempo y modo de su aplicación, con el propósito de resolver aspectos de retroactividad, pervivencia de la aplicación de la ley anterior y regulación de situaciones futuras que estén condicionadas.
- 7) La observación sobre incluir reglas o procedimientos especiales para la aplicación retroactiva de la nueva norma.
- 8) El examen de las consecuencias de la introducción de la nueva norma al sistema jurídico en operación y, por tanto, la decisión de la abrogación de un cuerpo de leyes completo.
- 9) En el caso de la derogación expresa de las disposiciones que sustituye o destruye, se debe precisar y declarar la suspensión de los efectos de aquella otra norma a la que sustituye, abroga o deroga, parcial o totalmente, considerando la retroactividad y la pervivencia de la norma antigua para resolver situaciones o derechos creados o para resolver controversias de actos provenientes de aquélla;
- 10) Por último, un diagnóstico de los problemas que puede crear la inclusión de una cláusula de derogación tácita, así como las reglas de interpretación y de

resolución de los conflictos que pudieran sucederse en los ámbitos personal, material, temporal y espacial en que haya de aplicarse la nueva disposición jurídica.

La técnica legislativa, en atención a la importancia de precisar límites y establecer la necesaria unicidad, coherencia y correspondencia entre las normas aconseja suspender definitivamente la nociva práctica de decretar la derogación tácita bajo la fórmula: "se deroga todo aquello que se oponga a la presente".

11) También existen una serie de disposiciones que pudieran calificarse de derecho intemporal que, junto al cuerpo normativo que se pone en vigor, son propiamente cláusulas transitorias puesto que su función no es solucionar un conflicto de leyes que sucedan en el tiempo declarando cual norma debe aplicarse a una situación jurídica pendiente, sino que tiene por objeto "facilitar la aplicación de la ley nueva regulando autónomamente y provisionalmente situaciones jurídicas nuevas".⁶⁴

Entre ellas se encuentra la regulación provisional que previene un determinado espacio de tiempo para que la norma sustituida pierda su eficacia y permita la plenitud de efectos de la nueva; vg. cuando se crean órganos jurisdiccionales que regulan procedimientos especiales.

12) Aunque dentro de la técnica legislativa se discute la ubicación de las normas que instituyen el régimen de supletoriedad aplicable al ordenamiento, ya que unos prefieren incluirlo en las disposiciones generales y otros en las disposiciones transitorias, lo cierto es que resulta de suma trascendencia relacionar en forma jerárquica los códigos, leyes u ordenamientos que suplen la ausencia de dispositivos aplicables en el nuevo orden jurídico, porque con ellos se pretende la integración del orden jurídico o del propio ordenamiento.

64 Viver i Pi-Sunyer, Carles. La Parte Final de las Leyes, en Gretel, opus. cit., pág. 152.