

PRONTUARIO
DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

materia de responsabilidades de los servidores públicos.”

“ARTICULO 41 de la LO.

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.”

“ARTICULO 42 de la LO.

1. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.”

Dictamen. Autoridad Competente. (Artículos 39 numerales 1 y 3, y 40 numeral 1 a 3 de la LO.).

La emisión de dictámenes corresponde en forma exclusiva a las comisiones ordinarias, con exclusión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión Jurisdiccional, que aunque tienen el carácter de comisiones ordinarias carecen de la atribución de emitir dictámenes: (Véase Comisiones. Competencia).

Como puede apreciarse, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y la de Distrito Federal realizan la función dictaminadora; en cambio la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación no dictamina, tiene funciones distintas.

A la Comisión Jurisdiccional le corresponde integrar la Sección Instructora, conocer y servir de enlace entre la Cámara de Diputados y la Sección Instructora en las cuestiones relativas a las responsabilidades de los servidores públicos previstas en el Título Cuarto de la Constitución, en particular lo relacionado con los juicios políticos y la declaración de procedencia (artículos 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución y los correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución.

La competencia de cada comisión dictaminadora se determina materialmente en relación a los asuntos que corresponden en lo general a las materias que son competencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y formalmente y en definitiva la determina el turno que da el Presidente de la Mesa Directiva o el Presidente en funciones de una sesión del Pleno, a un asunto determinado.

Aún cuando el Dictamen se vincula necesariamente a una o más iniciativas o proposiciones, las comisiones dictaminadoras tienen amplias facultades para proponer el rechazo, la modificación o la adición de la propuesta. En la práctica existe una amplia discrecionalidad para modificar o adicionar la materia de la propuesta que motivó el dictamen. En este sentido no encontramos límite en la práctica, en la doctrina y en la jurisprudencia, siempre y cuando se respete el principio de que exista una iniciativa o proposición de parte de quien tenga facultades constitucionales o legales para ello. Un ejemplo frecuente es que se presentan diversas iniciativas de reforma de ley –se pretende la modificación, adición o derogación de uno o varios artículos de un ordenamiento por cada uno de los inicianes– y la comisión dictaminadora opta por expedir un ordenamiento completo que abrogue al anterior, generalmente enriqueciendo los diversos proyectos originales con la integración de grupos de trabajo y la celebración de foros y otros medios de consulta a la comunidad científica y a los

PRONTUARIO
DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

sectores involucrados.

Ver Comisiones. Competencia. Cuadros Sinópticos.

“ARTÍCULO 39 de la LO.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

...

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”

“ARTÍCULO 40 de la LO.

1. Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.

2. La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

- a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento; y
- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

3. La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.”

Dictamen. Concepto. (Artículo 39, numeral 1 de la LO, artículo 59 y 60 del R.) *Es la resolución de los órganos auxiliares de apoyo técnico de las asambleas legislativas que contiene la opinión técnica especializada y consensuada sobre un proyecto de ley o decreto.*

Es una resolución no vinculatoria, en cuanto que está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Es especializada como resultado del principio de distribución de labores y competencias entre las comisiones que se integran y funcionan en cada legislatura y que obedece a principios de racionalidad administrativa, especialización e involucramiento en las distintas materias.

Es consensuada porque las comisiones se integran tomando en cuenta la pluralidad representada en el pleno de la cámara y con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones, de tal manera que el pleno de la comisión reproduce en pequeño la composición política del pleno de la cámara y es una vía para el diálogo y la conformación de acuerdos entre los grupos parlamentarios.

Como principio general, el dictamen es un trámite obligatorio, ya que por disposición expresa del R., (artículo 60), ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o

PRONTUARIO
DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución, a pedimento de alguno de sus miembros y por votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes.

“ARTICULO 39 de la LO.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Artículo 59 del R.- En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura.

Artículo 60 del R.- Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Cuando la Cámara conozca de los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del Inciso B) del Artículo 37 de la Constitución General, la Comisión Legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de Decreto, tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo será reservado.”

Dictamen. Contenido. (Artículo 87 del R.). *No existe disposición expresa que establezca requisitos de contenido y forma de los dictámenes, salvo la ultima parte del artículo 87 del R. que dispone que: “Todo Dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”.*

En la práctica parlamentaria, el contenido y estructura de un dictamen, al igual que de cualquier otro proyecto legislativo o parlamentario, se integra de los siguientes rubros:

Contenido y Estructura.-

a) Encabezado.- *En la parte superior de la primera página es conveniente incluir el título descriptivo del Dictamen. Esta medida es importante porque será el elemento de identificación de la iniciativa para efectos de publicación, registro y archivo.*

b) Destinatario.- *En virtud de que el turno del asunto es a cargo del Presidente de la Mesa Directiva (o del presidente en funciones en la sesión correspondiente), el dictamen deberá ser dirigido al Presidente de la Mesa Directiva.*

Al efecto es usual que se elabore un oficio-remisión, suscrito por el presidente o secretarios de la comisión, con la solicitud de que se proceda a su publicación en la gaceta parlamentaria y se incluya en el orden del día de una sesión siguiente.

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

c) Proemio.- Lo constituye la parte introductoria del documento, que contiene a su vez las siguientes partes:

- + Nombre de la comisión que dictamina.
- + Carácter con el que se presenta el dictamen (Comisión única, Comisiones Unidas u Opinión).
- + Fundamento para la presentación del dictamen, que deberá incluir el sustento de quien o quienes presentaron la iniciativa o proposición y de la facultad de legislar del Congreso de la Unión.
- + Nombre descriptivo del dictamen.

d) Consideraciones.- En esta parte se expresan los antecedentes histórico – legislativos y las argumentaciones del dictamen, por lo que se pueden subdividir las partes siguientes:

- + Antecedentes.
- + Consideraciones.
- + Conclusiones o argumentación final que describe el punto de acuerdo que se presenta ante el Pleno.

e) Proyecto de Decreto.- En esta parte se incluyen los textos que integran la parte medular del dictamen y que pueden ser:

- + Reforma Constitucional.
- + Expedición de una nueva ley, con o sin abrogación de una anterior.
- + Reforma de una ley vigente y que puede consistir en:
 - Modificaciones a los textos legales.
 - Adiciones.
 - Derogaciones de textos legales.

El proyecto de Decreto se divide a su vez, en tres partes:

- + Artículo (s) propositivo (s) en los que se identifican los Libros, Títulos, Capítulos, Artículos, Párrafos, Fracciones, Incisos, Secciones o cualquier otra fórmula que se utilice para identificar los textos legales. Este artículo deberá ser una versión del título de la Iniciativa que incluya específicamente y al detalle los números – con arábigos, romanos, palabras o cualquier otro símbolo –, con el objetivo de identificar claramente la materia de la Iniciativa.
- + La redacción íntegra de los textos materia de la Iniciativa (que incluya los símbolos usuales para determinar las partes de aquellos textos legales que no se modifican específicamente).

1) Artículos Transitorios.- Son los que determinan la entrada en vigor de la ley o reforma, así como sus modalidades.

f) Lugar, fecha de aprobación y firma de los integrantes de la Comisión.- Conforme al artículo 88 del Reglamento, para que haya dictamen de comisión deberá éste presentarse firmado, cuando

PRONTUARIO
DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

menos por la mayoría de los individuos que la componen.

Artículo 87 del R. Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Dictamen. Objeto. (Doctrina). *El dictamen tiene por objeto resolver técnicamente una propuesta de ley o decreto o una proposición con punto de acuerdo que fue turnada a una comisión ordinaria precisamente para ese efecto.*

En un dictamen, se puede analizar, valorar y proponer la resolución de uno o más asuntos. La pluralidad de asuntos en un mismo dictamen debe justificarse en términos de los principios de racionalidad jurídica formal y pragmática.

Conforme a lo anterior, un dictamen se relaciona siempre a una o más iniciativas de ley o decreto o a una o más proposiciones con punto de acuerdo.

Aún cuando las comisiones dictaminadoras no tienen facultad de iniciativa o de proposición con punto de acuerdo, es práctica común que como resultado de discusiones, foros o reuniones de trabajo, se acuerde la pertinencia de elaborar una iniciativa o proposición, pero este acuerdo se realiza a través de la suscripción de varios o todos los integrantes de la comisión, en su carácter de legisladores (con la facultad que otorga la fracción II del artículo 71 Constitucional), la cual deberá cumplir el trámite de presentación ante el Pleno – Turno – Dispensa de Trámite o Dictamen.

Proceso de Formación de las Leyes. (Artículos 71 y 72 de la Constitucional y 55, 56, 57, 62 a 64 del R.).

Concepto.- Las diversas etapas y momentos que deben realizarse para iniciar, discutir y aprobar, promulgar y publicar leyes y decretos.

Características principales del Proceso de Formación de las Leyes:

- ✚ Es constitucional, en cuanto que está previsto de manera expresa y prácticamente integral en los artículos 71 y 72 de la CPEUM.*
- ✚ Es estrictamente formal, en cuanto que el desarrollo y respeto de los diversos pasos previstos en las normas constitucionales es elemento de esencia y validez de las leyes y decretos que son la materia de los procesos.*
- ✚ Es una función del Gobierno Federal, en la que participan el titular del Poder Ejecutivo, para presentar iniciativas y promulgar y publicar las leyes y decretos (con las excepciones previstas expresamente en la propia Constitución); las legislaturas de los Estados, para presentar iniciativas; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas en materias relativas a esta Entidad Federativa; los diputados federales y senadores individualmente considerados, también para presentar iniciativas y el Congreso de la Unión para discutir las*