

## **EL DICTAMEN PARLAMENTARIO**

Marineyla Cabada Huerta \*

\*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



**SUMARIO:** I. Concepto, clases de dictamen y fundamento. II. Las comisiones como órganos emisores de dictámenes. III. Elaboración y estructura del dictamen. IV. Conclusiones. V. Bibliografía y fuentes diversas.

Resumen: Se exponen concepto y elementos teóricos generales sobre el dictamen parlamentario, así como su integración desde el punto de vista de la norma y de la práctica parlamentaria; asimismo, se llevan a cabo breves análisis respecto de la razón de no limitar este tipo de resoluciones al ámbito legislativo, los tipos de dictámenes que se producen dentro de las Cámaras del Congreso de la Unión, las comisiones como órganos emisores de dictámenes, el tema de los dictámenes en sentido negativo como alternativas eficaces para contrarrestar el rezago legislativo.

El estudio del dictamen parlamentario va de la mano con otro ya realizado sobre su antecedente más común, que es la iniciativa legislativa; sin embargo, al igual que ésta, el dictamen como documento y, en mayor medida, la labor parlamentaria de dictaminar, han mostrado varias facetas aún no exploradas, ya que regularmente se le aborda desde el punto de vista de la técnica legislativa, sin tomar en cuenta a detalle los elementos esenciales derivados del quehacer cotidiano de los órganos parlamentarios, que dejan ver aristas escondidas en el tratamiento de su elaboración, discusión y modificación en el Pleno. Asimismo, para entender los contenidos y tipos de dictámenes parlamentarios, se presenta un vistazo al régimen y competencia de las comisiones de las Cámaras, como órganos encargados de la tarea de dictaminar.

## **I. Concepto, clases de dictamen y fundamento.**

La definición gramatical contenida en el Diccionario de la Lengua Española se refiere a un dictamen como la *opinión y juicio que se emite sobre una cosa*.<sup>1</sup> Naturalmente, esa opinión o juicio puede hacerla cualquiera, pero en un Estado de Derecho, y sobre todo en el ámbito público del derecho, quienes realizan dictámenes son autoridades facultadas para ello, por lo que existen dictámenes sobre diversas materias, dependiendo de la autoridad emisora.

Resulta entonces coherente decir que la opinión o juicio generada en los órganos competentes, dentro de un Congreso o Parlamento, se puede llamar dictamen parlamentario. En el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios la voz “dictamen” alude a *una resolución acordada por la*

<sup>1</sup>Diccionario de la Lengua Española, Espasa Calpe, S.A., 21ª Edición. Madrid, España, 1992, p.746.

*mayoría de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea..<sup>2</sup>*

Miguel Angel Camposeco, por su parte, afirma que:

*En nuestra práctica parlamentaria, por dictamen se comprende todo documento preparado, discutido, votado y aprobado por la mayoría de los miembros de una Comisión Dictaminadora o de una Comisión Mixta o Conjunta mediante la cual, dicho órgano legislativo, produce y presenta un informe razonado dirigido a la Mesa Directiva para que lo someta a la consideración del Pleno de la Asamblea. En dicho informe se deben dar a conocer y relacionar los puntos de vista, resultados o conclusiones a los que haya llegado la comisión, producto del análisis colectivo y consensado en que concluyan sus miembros.<sup>3</sup>*

Los conceptos señalados y la propia práctica observada en el Congreso mexicano, llevan a una conclusión sencilla: el dictamen es “lo que dice”, o bien “lo que opina” una comisión parlamentaria, respecto de determinado asunto o negocio; término, este último, usado por el aún vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en su artículo 65 dispone: *Para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.*

De esta forma las comisiones producen el dictamen respecto del cual resuelve el Pleno, de conformidad a las facultades constitucionales que le pertenecen; es decir, los asuntos a dictaminar pueden ser todos aquellos sobre los que el Congreso o sus Cámaras tengan facultad constitucional de conocer.

Sin embargo, al dictamen le ha sucedido en cuanto a su denominación, un poco lo que al órgano detentador del poder legislativo dentro de los regímenes presidenciales, ya que en la actualidad se le conoce más como “dictamen legislativo” que como “dictamen parlamentario”, siendo el segundo nombre más apropiado para evitar ciertas confusiones respecto de un elemento fundamental como lo es la decisión parlamentaria, la cual no se limita al ámbito normativo.

<sup>2</sup>GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, LVI Legislatura. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 342.

<sup>3</sup>CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1998, p. 65.

Los regímenes parlamentarios son la cuna de la institución dentro de la cual se emiten los dictámenes que ahora nos ocupan, y las diversas funciones parlamentarias clásicas o, como las llamó Douverger, “los poderes del Parlamento” encuentran su común denominador en el control al poder del Ejecutivo, se llame como se llame a éste según la forma de gobierno adoptada por cada Estado. En este orden de ideas, es preciso recordar también que una de las funciones parlamentarias clásicas es la de hacer leyes o legislar, la cual ha sido considerada relevante en los sistemas presidenciales y por lo tanto, la más característica de los órganos de representación, hasta el punto en que debido a ella, son conocidos los órganos que la realizan como el Poder Legislativo del Estado, o “el Legislativo” sin más<sup>4</sup>, extendiéndose el adjetivo calificativo a todas las funciones que el Congreso y sus Cámaras realizan.

De esta manera, todas las funciones que realiza el Congreso Mexicano o sus Cámaras, de conformidad con las facultades constitucionalmente a ellos otorgadas y que se encuentran principalmente en los artículos 73, 74, 76 de la Ley Fundamental, desde el punto de vista formal, son estrictamente legislativas; sin embargo, la materia que trata cada decisión parlamentaria del Poder Legislativo Mexicano puede ser legislativa, administrativa e incluso, de carácter judicial.

El artículo 70 de la Constitución General de la República establece que toda decisión del Congreso adquiere el carácter de ley o decreto. Aunque habrá también que tener en cuenta la sutil, pero significativa diferencia entre el verbo “decretar” que significa resolver o decidir, y el sustantivo “decreto”, que es una decisión proveniente de autoridad gubernativa facultada, según el Diccionario de la Lengua Española.<sup>5</sup>

*Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.*

La redacción del primer párrafo del artículo 70 constitucional ha llevado a una confusión que trasciende a la práctica de hoy en día, porque a la vez que hace diferencia entre leyes y decretos, se determina que las leyes tienen que decretarse, poniendo en entredicho la diferencia realizada en un principio.

<sup>4</sup>Cfr., SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Calpe, España 1990, p. 235.

<sup>5</sup>*Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 669.

La confusión, en mi opinión, tiene dos causas elementales; la primera, el uso poco oportuno del verbo “decretar” en la parte final del precepto, pudiendo haber sido más afortunado usar el de “expedir”; y, la segunda, el hecho de que se obvia la determinación legal de lo que habría de entenderse por leyes y por decretos.

A pesar de las imprecisiones de orden constitucional, si se examina con cuidado el actuar del Congreso mexicano, podemos percatarnos que sus decisiones, en efecto, son leyes o decretos, pero que de estos últimos se distinguen varios tipos: los decretos formal y materialmente legislativos, es decir, los que determinan la modificación de normas generales y abstractas; y, aquellos que son de naturaleza materialmente administrativa o bien, judicial, los cuales responden a situaciones específicas y no implican la emisión o modificación de alguna norma jurídica general y abstracta.

Miguel Ángel Camposeco se refiere a esta situación, afirmando que los decretos formalmente legislativos y materialmente administrativos no tienen origen en una Iniciativa, además de que la confusión entre esta clase de decretos y los que son formal y materialmente legislativos deriva, en gran medida, del trámite idéntico que de hecho se otorga a las peticiones y a las iniciativas, siendo que las primeras debieran *seguir un procedimiento simplificado de discusión y aprobación, porque su parte material no contiene norma que afecte derechos de tercero, sino que exclusivamente, concede autorización a un ciudadano para que realice ciertos hechos, sin perder su condición de ciudadano, en consecuencia, la materia no tiene la importancia que tiene el proceso legislativo de emitir una Ley.*<sup>6</sup>

Independientemente de los factores relativos al trámite, siguiendo estos razonamientos, es evidente que los decretos formal y materialmente legislativos se originan en una iniciativa (al igual que las otras decisiones del Congreso que se llaman “leyes”), mientras que aquellos formalmente legislativos pero materialmente administrativos o judiciales, se derivan de peticiones o proposiciones que no son iniciativas. Lo anterior encuentra apoyo en la prescripción contenida en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que de manera específica establece el tratamiento de quienes piden al Congreso que actúe, pero que no se les ha atribuido una facultad o derecho de iniciativa.

---

<sup>6</sup>Cfr., CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las Iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, LIV H. Cámara de Diputados, México, 1990, pp. 39 a 43.

*Artículo 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.*

Ahora bien, los decretos como tales se encuentran contenidos en el dictamen que emite la comisión o las comisiones a las que fueron turnadas las iniciativas, peticiones o proposiciones. Por lo tanto, los dictámenes no solamente se emiten respecto de leyes o reformas legales, sino también sobre cualquier negocio o asunto sobre el cual deba decidir el Pleno.

Esta afirmación encuentra su fundamento jurídico en el todavía vigente artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, ordenamiento que a pesar de su tan mencionada obsolescencia, cierta en muchas de sus disposiciones, conserva normas fundamentales que determinan situaciones todavía no reguladas por alguna posterior:

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

*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.*

En razón de que existen diferentes clases de dictamen, debido a la materia que en el fondo resuelven, es que convendría denominarlo parlamentario, porque esa es su naturaleza primigenia, siendo estrictamente el dictamen legislativo aquél que lo es en sentido formal y material.

Con el fin de dejar clara la idea de tipos o clases de decretos y, por supuesto, de dictámenes que se pueden emitir, vale la pena observar los siguientes ejemplos:

DOCUMENTO INICIAL	CONTENIDO DEL DICTAMEN	TIPO O CLASE DE DICTAMEN
<b>Iniciativa</b> de Ley o de reformas legales	Expedición de Ley o decreto de reformas legales	Formal y materialmente legislativo, en razón de que proviene del Poder Legislativo y contiene un decreto por el que se crean o modifican normas jurídicas contenidas en ley.
<b>Solicitud</b> de permiso para que el Presidente de la República se ausente del territorio nacional o de un particular para usar una condecoración de gobierno extranjero.	Decreto que otorga el permiso requerido.	Formalmente legislativo (porque de ese poder emana) y materialmente administrativo, (porque es autoridad facultada para resolver con efectos para el peticionario).
<b>Demanda</b> de juicio político o declaración de procedencia.	Decreto que contiene la incoación de responsabilidad o declaración de retiro del fuero constitucional, a fin de que se siga el juicio correspondiente.	Las Cámaras del Congreso, en el caso de Juicio Político se constituyen, la de Diputados en Jurado de Acusación; y, la de Senadores, en Jurado de Sentencia. Por lo anterior, al ser las resoluciones de Cámaras constituidas en jurados, dichas decisiones parlamentarias o formalmente legislativas, aunque son materialmente jurisdiccionales, constituyendo de todas formas decretos contenidos en los dictámenes correspondientes.

Con independencia de la clasificación ya mencionada, existe la posibilidad de que las comisiones emitan dictámenes en dos sentidos, positivo o negativo, y de esta manera se forme otra clasificación. Un dictamen en sentido positivo, es una decisión de hacer, porque se está proponiendo al Pleno la aprobación de un acto que toma forma de decreto (nueva ley, reforma o derogación

normativa, otorgar un permiso o una petición); sin embargo, la práctica parlamentaria de las más recientes legislaturas muestra la existencia de dictámenes en sentido negativo, o sea, aquellos que contienen la decisión de no hacer y que proponen al Pleno la declaración de improcedencia de una propuesta o petición y la decisión de archivarla como asunto total y definitivamente concluido, lo cual, a mi parecer, también debe tomar la forma de decreto y no de un acuerdo, como de hecho se hace, porque de alguna forma la decisión parlamentaria se lleva a cabo y el Congreso se pronuncia como cuando lo hace en el sentido positivo.<sup>7</sup>

Un ejemplo reciente de la parte resolutive en un dictamen en sentido negativo es el siguiente:

*DE LA COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, SOBRE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL JEFE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL A ACEPTAR Y CUMPLIMENTAR LA RECOMENDACIÓN NÚMERO 16/2006, EMITIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS LOCAL, RELATIVA AL PLANTÓN EN EL CORREDOR REFORMA-CENTRO HISTÓRICO*

*Honorable Asamblea:*

*Con fundamento en los artículos 39, numeral 1, 40, numeral 3, y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de la Comisión del Distrito Federal sometemos a consideración de esta honorable asamblea el presente dictamen, de conformidad con los siguientes:*

*I. Antecedentes...*

*II. Consideraciones de la comisión*

*Primera. Esta comisión considera que tanto la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como el Gobierno del Distrito Federal ejercieron, en su momento, las atribuciones que, ....*

*Segunda. En razón de que ha transcurrido un año y cuatro meses desde que se levantó el plantón motivo de la proposición a dictamen, siendo el 15 de septiembre del 2006 cuando ocurrió tal suceso, esta*

---

<sup>7</sup>Cfr., Documento de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura, México, 22 de abril de 2003. [http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril\\_22/17.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril_22/17.htm), consultada el 29 de agosto de 2008.

*dictaminadora considera que el punto de acuerdo de referencia quedó sin materia, más aún porque los hechos y la recomendación sucedieron en la administración pasada.*

*Con base en los antecedentes y consideraciones señaladas, las y los legisladores integrantes de la Comisión del Distrito Federal nos permitimos poner a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente Acuerdo*

*Único. Se desecha la proposición con punto de acuerdo por la que se exhorta al jefe de Gobierno del Distrito Federal, licenciado Marcelo Luis Ebrard Casaubón, a aceptar y cumplimentar la recomendación 16/2006 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, relativa al plantón en el corredor Reforma-centro histórico, presentada por el diputado Obdulio Ávila Mayo, por tratarse de un asunto que ha quedado sin materia, según consta en las consideraciones del presente dictamen.*

*Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 24 días del mes de junio de 2008.*

*Suscriben este Dictamen las y los integrantes de la Comisión del Distrito Federal de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.*

*Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica), Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica), Mauricio Ortiz Proal (rúbrica),... Christian Martín Lujano Nicolás (rúbrica).<sup>8</sup>*

El anterior ejemplo no solamente muestra una decisión negativa de una comisión, sino el dictamen parlamentario materialmente administrativo, respecto de una proposición que no es una iniciativa.

A diferencia de la facultad de iniciativa, la tarea dictaminadora a cargo de las comisiones de las Cámaras en el Congreso no se refleja clara y específicamente en un precepto determinado de la Constitución; sin embargo, puede encontrarse el pretendido fundamento constitucional, inmerso en los preceptos correspondientes al proceso legislativo, en el texto del inciso i) del artículo 72, en estrecho vínculo con el propio artículo 71 (facultad de iniciativa) y con el referido artículo 60 del reglamento del Congreso, al determinar todos el turno que debe hacerse de los asuntos a las comisiones, así como la obligación de las mismas de emitir el dictamen correspondiente.

*Artículo 72. ...*

*i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes*

<sup>8</sup>Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados, 22 de septiembre de 2008.

*desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*

Salvo la excepción marcada por la propia norma, todo asunto que el Pleno vaya a discutir y votar debe ser dictaminado por la o las comisiones que estén facultadas para conocer de la materia de que trate la iniciativa, proposición o petición. La excepción a la que se refiere el artículo 60 del Reglamento, es la urgencia o la obviedad de las resoluciones contenidas en la iniciativa o proposición, excepción que se encuentra regulada, en cuanto a procedencia, por el artículo 59 del propio Reglamento.

*Artículo 59.- En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá 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.*

Además de las disposiciones mencionadas existen algunas otras, también del Reglamento, relativas al contenido de los dictámenes, fuera de todas ellas no se encuentra más fundamento legal para el dictamen. Pero aunque ni en la Constitución, ni la Ley Orgánica del Congreso se incluya una determinación específica, hoy y siempre se entiende que dictaminar es una facultad y una obligación de las comisiones de las Cámaras y que el dictamen es necesario para que la Asamblea discuta y resuelva los distintos asuntos de su competencia.

El dictamen, entonces, es la opinión de los órganos especializados dentro de las asambleas parlamentarias, respecto de la cual habrá de producirse la deliberación por parte de la totalidad del órgano legislativo; es la opinión basada en el análisis técnico y detallado de los negocios, que incorpora elementos de carácter económico, jurídico, político y/o social, a fin de presentar una propuesta integral.

Se ha afirmado también, desde la teoría de la representación, que el dictamen es algo más que la opinión técnica de un órgano parlamentario, afirmando que intrínsecamente el dictamen es el contenedor de la voluntad popular, de la decisión de la nación.

*¿qué expresa la iniciativa de un presidente que manda al Congreso el proyecto? Expresa su postura política; pero cuando el Congreso dictamina se supone que expresa la voluntad popular. Vean la*

*dimensión del dictamen. ¿Saben qué es el dictamen en ese momento? La voz de la Nación; así sea teóricamente, es la voz de la Nación. De ahí la importancia del dictamen, porque si la ley es expresión de la soberanía, de la voluntad general, el dictamen que la promueve es la voz de la Nación, es la voz de esa voluntad. Parece retórica esto, pero aunque parezca retórica, tenemos que conformarnos con ella. ¿Por qué? Porque forma parte de la lógica irreductible de la ideología demo-liberal, democrática liberal, democrática representativa.<sup>9</sup>*

## **II. Las comisiones como órganos emisores de dictámenes.**

El proceso decisonal parlamentario, según Rosa María de la Peña, tiene dos momentos fundamentales, el debate o razonamiento y la votación o decisión propiamente dicha. Resultado del primer momento es el dictamen, pero también se constituye en el objeto sobre el que recae el segundo, sobre todo en el moderno sistema de debate norteamericano denominado “de comisiones permanentes”, el cual ha sido adoptado en la mayoría de los parlamentos del mundo, ejerciendo alguna influencia incluso en el británico.

El sistema de comisiones permanentes es la forma en que el Congreso Norteamericano divide su trabajo—y su poder—cediendo control, respecto de cada materia, a aquellos miembros que componen la comisión competente para conocer cada asunto. Las comisiones controlan los proyectos de ley desde su introducción al Congreso, pues cada iniciativa es inmediatamente turnada a su comisión. Así esta se ocupa de convocar audiencias, de estudiar y enmendar el proyecto, emitir un dictamen, calendarizarlo para la sesión plenaria y presentarlo ante ella. En suma, las comisiones se ocupan de hacer viable un proyecto de ley o de congelarlo.

Además de los aspectos propiamente legislativos las comisiones son concededoras de acciones administrativas en sus áreas y determinarán qué asuntos serán considerados en audiencias e informes.<sup>10</sup>

Definir el sustantivo comisión resulta un tanto complicado, ya que al ser una palabra de uso corriente en el leguaje castellano, cuenta con numerosas

<sup>9</sup>MORENO COLLADO, Jorge, *Normas que regulan la formulación y presentación de dictámenes*, Conferencia dictada en México, D.F., el 16 de agosto de 2001, Dirección General de Bibliotecas, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, p. 9.

<sup>10</sup>DE LA PEÑA, Rosa María, *Algunas consideraciones comparativas sobre el proceso de la decisión parlamentaria*. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Vol. I, N° 3, Primera Época, Instituto de Investigaciones Legislativas. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. México, Septiembre-Diciembre de 1991. p.134.

acepciones. Es así que, desde el punto de vista estrictamente gramatical, se puede entender como comisión a la *acción de cometer; a la orden y facultad que da una persona a otra para que ejecute algún encargo o, en su defecto, al conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender algún asunto.*<sup>11</sup>

Si delimitamos el término al ámbito estrictamente jurídico, se puede encontrar todavía un panorama no muy favorable para abordar el tema; es decir, jurídicamente una comisión suele entenderse como un mandato, en la que una persona se obliga a hacer algo por cuenta de otro.

Para el Derecho Parlamentario, el término comisión adquiere un relevante significado, ya que en la medida en que los quehaceres de las asambleas legislativas fueron aumentando y adquiriendo especialización, fue necesario pensar en mecanismos alternos como la división del trabajo, para agilizar las tareas parlamentarias que se realizaban a totalidad por la Asamblea en pleno.

De conformidad con el relato de Fernando Santaolalla, el parlamentarismo decimonónico que ve aumentada sus funciones de control político con otra de carácter legislativo, optó por trabajar en forma de “secciones” o grupos de parlamentarios que se integraban al azar, para conocer igualmente de forma azarosa los proyectos legislativos, con lo cual se pretendía también la participación de todos los integrantes del Parlamento en el análisis y debate de las leyes. Sin embargo, resultó materialmente imposible y poco práctico que todos conocieran de todo y entonces las secciones se especializaron colocando a cada parlamentario en determinados grupos formados por materias específicas, de conformidad con su profesión, oficio o desempeño, llamando a estos grupos de trabajo con el nombre de Comisiones.<sup>12</sup>

A diferencia de países como España, Alemania, Italia y Francia, que poseen Constitución escrita y cuyo sistema de comisiones puede estudiarse en método comparado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene referencia alguna a las comisiones del Congreso -salvo el caso de las comisiones de investigación-, siendo la Ley Orgánica del Congreso General el ordenamiento en el que se encuentra el régimen de las comisiones parlamentarias de las Cámaras y, específicamente en el artículo 39, una definición de las mismas.

#### *Artículo 39.*

##### *1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que*

---

<sup>11</sup>*Diccionario de la Lengua Española, op. cit., p. 519.*

<sup>12</sup>*Cfr., SANTAOLALLA, Fernando, op. cit., pp. 174 y 175.*

*a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.*

Llama mucho la atención la diferencia que, en la norma trascrita, se hace entre dictámenes, opiniones, informes, o resoluciones, ya que si se observa el quehacer de las comisiones en las Cámaras y se recuerda el concepto de dictamen, gramaticalmente y en el ámbito parlamentario, con facilidad habrá de entenderse que las resoluciones y las opiniones son emitidas por las comisiones en forma de dictámenes. Caso distinto es el de los informes, tarea que fue impuesta a las comisiones con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en 1999, cuyo artículo 45, numeral 6, inciso b), determina lo siguiente:

*6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:*

*b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;*

Es entonces obvio que los informes actuales de las comisiones no son dictámenes.

Con anterioridad a la primera Ley Orgánica del Congreso<sup>13</sup>, los reglamentos que rigieron su funcionamiento dedicaron un apartado exclusivo a las comisiones, normando sus características, clases, número y denominación, pero nunca incluyeron una definición o concepto. El texto original de 1979 y las reformas de la mencionada Ley tampoco lo hicieron, siendo la nueva regulación orgánica aprobada en 1999 la que incluye un concepto de los órganos parlamentarios, así como las reglas de integración y sus deberes. Cabe destacar que la definición de comisiones sólo aparece en el apartado correspondiente a la Cámara de Diputados, ya que en la parte normativa que pertenece al Senado de la República, no se establece concepto alguno y sí la facultad para darse el número de las comisiones que le fueran necesarias para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Los sustantivos “comisiones” calificadas con el adjetivo “parlamentarias”, adquieren la calidad de parte u órgano de un Parlamento o Congreso, con lo cual podrían ser definidas como:

*Desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda la asamblea de base popular para darse su reglamento*

---

<sup>13</sup>Cfr., *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1979.

*o dictar las normas de su funcionamiento, designanse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.*<sup>14</sup>

De la anterior definición, así como de la contenida en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, puede advertirse que las comisiones son una forma de dividir y especializar el trabajo parlamentario, a fin de que este órgano de ejercicio del poder estatal se encuentre en posibilidades de cumplir con las tareas que constitucionalmente le corresponden, a través de la emisión de dictámenes que contienen el análisis y la opinión respecto de los asuntos que se les encomiendan.

En razón de que la normatividad de las comisiones parlamentarias del Congreso de la Unión es propia para cada una de las Cámaras, se abordarán los puntos a tratar a partir de la Cámara Baja, haciendo referencia al Senado de la República en los rubros que así lo ameriten por virtud de alguna especificidad o diferencia que merezca ser mencionada. Es así que en las Cámaras del Congreso de la Unión se distinguen tres clases de comisiones: ordinarias, especiales y de investigación.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la Enciclopedia Parlamentaria de México, en el Derecho Parlamentario se nombran “comisiones ordinarias” a los *órganos regulares y permanentes en que intervienen los legisladores para participar en la resolución y/o dictamen de los asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado. ...El concepto de comisión ordinaria que se utiliza en los países de tradición hispánica, se corresponde con el de los comités electos, a que se refiere el sistema norteamericano, y con el de los comités permanentes a que se refieren los sistemas europeos.*<sup>15</sup>

Por disposición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 39 y 90), las comisiones ordinarias de las Cámaras son las que se mantienen de legislatura en legislatura, es decir las que permanecen, por encontrarse enlistadas en la Ley y necesitar una reforma a la misma para cambiar de nombre, desaparecer o crear nuevas. En ambas Cámaras las comisiones ordinarias se constituyen a más tardar el primer mes de ejercicio de cada legislatura (artículos 43 y 104 de la Ley Orgánica), en

<sup>14</sup>ROMERO, César Enrique, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo III, Buenos Aires Driskill, 1985, p. 371.

<sup>15</sup>CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Enciclopedia Parlamentaria de México, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, pp. 207 y 208.

la Cámara de Diputados pueden comprender hasta treinta miembros y en el Senado hasta quince, con la posibilidad para los diputados de pertenecer a un máximo de tres comisiones ordinarias y para los senadores de hasta cuatro de ellas.

Bajo los criterios de pluralidad y proporcionalidad en la representación política de la composición de cada órgano legislativo, las respectivas juntas de coordinación política -órgano de dirección que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, se integra esencialmente con los coordinadores de los grupos parlamentarios- son las encargadas de elaborar el acuerdo con la integración de las comisiones ordinarias, mismo que se somete a la aprobación del Pleno. (artículos 34, 43, 82 y 104 de la Ley Orgánica).

En el caso específico de la Cámara de Diputados, pareciera que la Ley pretende hacer exclusiva la función de dictamen legislativo para las comisiones ordinarias que enlista el artículo 39; sin embargo, existen otras comisiones ordinarias catalogadas como “ordinarias con tareas específicas” y reguladas por el artículo 40 del propio ordenamiento, a las que el mismo texto legal atribuye facultad de emitir dictamen.

#### *Artículo 40.*

- 1. Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.*
- 2. La Comisión de Régimen, 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 en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como 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.*
- 4. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación*

*realiza las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.*

*5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.*

Como se puede observar en el texto de la disposición trascrita, la especificidad de las tareas atribuidas a las comisiones reguladas en el mencionado artículo 40 es más política que jurídica, sin que ello obste para que algunas de ellas emitan dictamen parlamentario.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, por su parte, se encarga no sólo de dictaminar todo lo relacionado con las normas y prácticas parlamentarias, sino que está facultada para impulsar estudios, proponer proyectos sobre las mismas y resolver las dudas que al respecto decidan plantearle los órganos legislativos legalmente constituidos. Es decir, esta comisión de carácter permanente, tiene atribuciones muy importantes dentro de la actividad de confeccionar normas para hacer leyes y realizar todas las demás funciones parlamentarias, así que está facultada para emitir diferentes clases o tipos de dictámenes, como por ejemplo los dictámenes que ordenan la inscripción con letras de oro de algún nombre o leyenda en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro, o bien, aquellos que emiten acuerdos parlamentarios que contienen normas económicas (internas) para el funcionamiento de una o ambas Cámaras.

La Comisión del Distrito Federal posee una competencia o tarea específica en cuanto que tiene a su cargo atender todas las materias relacionadas con una entidad federativa de régimen jurídico y político *sui géneris* y que, además, es el asiento de los Poderes Federales. El Congreso de la Unión, según lo establece el apartado A del artículo 122 constitucional, legisla para el Distrito Federal en todas aquellas materias que no se encuentren expresamente reservadas para la Asamblea Legislativa de esta entidad, además de que le expide su Estatuto de Gobierno. Por lo tanto, esta comisión se encuentra facultada para emitir dictámenes.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo la coordinación y evaluación del desempeño de la entidad que realiza una de las funciones más trascendentes dentro de la Cámara de Diputados, la fiscalización de los recursos públicos federales. De conformidad con la ley

de la materia<sup>16</sup>, la Comisión de Vigilancia es la encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, para lo cual cuenta con una unidad especializada para vigilar, valga la redundancia, el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de dicha entidad de fiscalización, así como de proveer lo necesario a fin de garantizar la autonomía técnica de la misma. En razón de las competencias legales atribuidas, esta comisión emite dictámenes materialmente administrativos, pero formalmente legislativos o parlamentarios.

Finalmente, la Comisión Jurisdiccional, tiene como única función mantener un cuerpo de legisladores para integrar, en su momento, a la “Sección Instructora” que es la instancia dictaminadora de la Cámara de Diputados (dentro de los procedimientos de Juicio Político y de Declaración de Procedencia o desafuero), encargada de practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de responsabilidad política o bien, en su caso, la existencia del delito, la probable responsabilidad del servidor público y la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Fuera de esta función, que en realidad no es función de una comisión parlamentaria, sino el destino u objetivo de sus integrantes, la Comisión Jurisdiccional no realiza al parecer tarea específica alguna, pero dado el momento emite el dictamen materialmente administrativo que le corresponde según la Ley, para hacer la designación correspondiente.

En el Senado de la República, aunque no se define a las comisiones ordinarias, como lo hace su colegisladora, en su regulación deja entender que son aquéllas de carácter permanente, enlistándolas en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso. Asimismo, a pesar de que tampoco se denomina a algunas comisiones como “de realización de tareas específicas”, los artículos 89, 99, 100, 101 y 102 de la Ley, establecen tareas especializadas para las comisiones de Estudios Legislativos, de Administración, la encargada de dar cumplimiento a la entrega de la Medalla Belisario Domínguez, la Jurisdiccional y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, sin que por la referencia especial que de ellas se hace, las omita del listado de comisiones ordinarias del artículo 90. Las tareas asignadas a las comisiones Jurisdiccional y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado, no difieren sustancialmente de las del mismo nombre contenidas en la Cámara de Diputados; mientras que, en el caso de la encargada de la presea, es su denominación la que define su competencia.

<sup>16</sup>*Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, artículo 91, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, *última reforma aplicada* el 20 de junio de 2008.

Vale la pena destacar la competencia específica que realiza en la Cámara de Senadores la denominada Comisión de Estudios Legislativos, al actuar conjuntamente con las demás comisiones ordinarias en el análisis e integración del dictamen que corresponda a las iniciativas de leyes o decretos que les sean turnadas, para lo cual dicha comisión se puede dividir en las secciones o ramas que se requieran.

El tema de la competencia de las comisiones parlamentarias ha demostrado ser un aspecto relevante tanto en la regulación del funcionamiento interno de los órganos legislativos, como en los mecanismos para la elaboración de los dictámenes; sin embargo, en las Cámaras del Congreso mexicano existe una diferencia entre las determinaciones normativas de dichas competencias.

En la anterior Ley Orgánica del Congreso de 1979<sup>17</sup>, la competencia de las comisiones se encontraba determinada de la siguiente forma:

En la Cámara de Diputados.

*Artículo 48. La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara.*

En la Cámara de Senadores.

*Artículo 75. Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de Leyes y decretos de su competencia.*

El texto vigente de la Ley Orgánica establece la referida competencia en los siguientes términos:

En la Cámara de Diputados.

*Artículo 39.*

*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.*

---

<sup>17</sup>Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1979

En la Cámara de Senadores.

*Artículo 86.*

*1. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.*

El numeral 3 del propio artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, fue redactado para atender este tema muy discutido en el proceso de creación e integración de la nueva Ley Orgánica, decidiendo modificar considerablemente la disposición respectiva, en comparación con el contenido del texto original de la ley de 1979 y el de la de forma de 1984, a fin de dar claridad a la relación entre la función parlamentaria de control evaluatorio a cargo de estos órganos legislativos, y la competencia genérica de los mismos para realizar esta función y también la legislativa, a fin de establecer una correspondencia entre áreas de injerencia y no entre denominaciones, confusión que había existido en varias ocasiones.

Un hecho irrefutable en el que se funda el señalamiento anterior, es que las diferentes denominaciones y número de las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados no necesariamente han correspondido a las de las secretarías de estado u organismos paraestatales; sin embargo, las materias de estos últimos, generalmente han sido incorporadas en la denominación de las comisiones, a fin de fijar su competencia para atender los asuntos con que dé cuenta el Pleno.

*En los diferentes parlamentos se suele atender a una correspondencia entre las diferentes comisiones permanentes y los Ministerios, aunque también se pueden agrupar importantes áreas de intereses que no reproduzcan los ministerios individualizados sino por sectores: económico, empresarial, financiero, etc.*

*En lo que respecta al caso español, la correspondencia Ministerio-Comisión no es exacta, aunque podemos darnos cuenta de que existe en la comisión la influencia de la estructura departamental del Gobierno.<sup>18</sup>*

Aunque la nueva Ley Orgánica del Congreso General de 1999, pretendió aglutinar las competencias de las comisiones, haciendo su denominación

<sup>18</sup>BASTERRA MONSERRAT, Daniel, *La Comisiones Legislativas con Delegación Plena*, Comares, Granada, 1997, p. 80.

lo más similar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, inmediata posterior a aquella que expidió la Ley, consideró que las comisiones deberían subdividirse a fin de atender eficientemente las materias asignadas, así también lo han decidido las Legislaturas LIX y LX, promoviendo y aprobando, en varias ocasiones, reformas al numeral 2 del artículo 39 de la Ley para modificar el número o denominación de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, tal y como lo demuestran los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 9 de octubre de 2000; 7 de diciembre de 2001; 29 de septiembre de 2003; 23 de enero de 2006; y, 5 de diciembre de 2006.

En la primera de las reformas se aumentaron de veintitrés a treinta y seis las comisiones ordinarias; la LIX Legislatura, antes de integrar formalmente sus Comisiones legislativas, volvió a modificar el listado de las Comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, desapareciendo la Comisión de Comercio y Fomento Industrial para dar paso a la nueva de Economía, creando la Comisión de Desarrollo Metropolitano, y dividiendo también la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública en dos independientes, una de Gobernación y otra de Seguridad Pública; además, en enero de 2006, adicionó la Comisión de la Función Pública. Por último, la LX Legislatura decide reformar la Ley para hacer de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, dos independientes, una de Justicia y otra de Derechos Humanos.

El Senado de la República, a diferencia de la Cámara de Diputados, posee una determinación normativa más clara en cuanto a materias de competencia de sus comisiones ordinarias, mostrando también mayor permanencia en el número y denominaciones determinadas en 1999, ya que solamente se ha hecho una modificación al listado de comisiones ordinarias contenido en el artículo 90 de la Ley Orgánica, durante la LIX Legislatura, según el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2005, para agregar una comisión ordinaria de Seguridad Pública.

Con independencia de las comisiones ordinarias, o de carácter permanente, existen en las dos Cámaras del Congreso las comisiones especiales y las de investigación, las cuales, a pesar de que la Ley no les concede expresamente la facultad de emitir dictamen, esta función se puede inferir de las disposiciones específicas para ellas creadas. Las primeras de estas comisiones son aquellas creadas para atender determinados asuntos en los que cada Cámara tenga un interés particular y que, cumplido el objeto para el que fueron creadas o, terminada la Legislatura, se extinguen.

La Cámara de Diputados dedica un solo artículo de la Ley Orgánica a la

regulación de las comisiones especiales, siendo la práctica parlamentaria en donde se pueden encontrar mayores elementos respecto de su régimen. La disposición destinada a regular estas comisiones las define y proporciona criterios y requisitos que deberá contener el acuerdo por el que se integren, así como algunos aspectos relativos a su extinción, la cual realiza mediante declaratoria por parte de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órgano de dirección constituido por el Presidente de la Mesa Directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios.

*Artículo 42.*

*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.*

Por lo que hace al Senado, lo que podría entenderse como comisiones especiales solamente tienen una mención en la normatividad orgánica correspondiente, sin que se califiquen como tales, limitándose a establecer la facultad de la Cámara de crearlas, con apego a la Constitución y a las leyes, cuando así se considere para atender transitoriamente un asunto o encargo específico. Fuera de esta mención no hay más disposiciones relativas al actuar de las comisiones especiales de la Cámara de Senadores.

*Artículo 87.*

*1. Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.*

De las redacciones normativas señaladas para las comisiones especiales, sobre todo de la que corresponde al Senado, se infiere que estas comisiones especiales pueden, si así lo determina la Asamblea, ser facultadas para emitir dictámenes.

La experiencia de actuación de las comisiones especiales, arroja que al término de sus funciones o concluido el objeto de su creación, la comisión especial emite una especie de informe, que en realidad es un dictamen, pues es en ese

documento en donde quedan asentadas, no sólo las actividades del órgano, sino las conclusiones respecto del caso, a manera de opinión de la mayoría; es por ello, que estos mal llamados “informes”, no deben ser confundidos con los informes de actividades que actualmente se encuentran establecidos como tarea obligada de todas las comisiones en la Cámara de Diputados.

Es por todo lo anterior que la integración de comisiones especiales, cuyo objetivo no sea la atención de asuntos o temas específicos, en estricto derecho, no está permitida, pero en muchas legislaturas se ha convertido este recurso de las asambleas para la atención de asuntos específicos, en una forma de crear espacios y dotar de recursos a diputados o senadores que no alcanzaron un lugar directivo en las comisiones ordinarias. Así lo demuestran los acuerdos de creación de comisiones especiales de ganadería y para el campo en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, existiendo a la par las comisiones ordinarias de Agricultura y Ganadería, así como de Desarrollo Rural.<sup>19</sup>

Ahora bien, el caso de las comisiones de investigación merece especial atención, en primer lugar porque son las únicas comisiones parlamentarias que encuentran su fundamento a nivel constitucional, ya que el párrafo tercero del artículo 93 de la Ley Fundamental determina:

*Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.*

Cecilia Mora Donato en su estudio de las comisiones de investigación define a las mismas como:

*...órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de*

---

<sup>19</sup>Cfr., *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. 19 de marzo de 2004.

*responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del estado democrático.*<sup>20</sup>

De la anterior definición y del propio texto constitucional, se desprenden varias condiciones peculiares respecto de estos órganos de control parlamentario en el sistema de comisiones del Congreso de la Unión. En primer lugar, merece apuntar la controversia que ha implicado el requisito de cuantía minoritaria para la integración de dichas comisiones, desde el debate que se llevó a cabo con motivo de la propuesta de adición al artículo 93 de la Constitución; posteriormente, habrá que referirse a los limitados sujetos de control, así como al efecto de los resultados de las investigaciones que se lleguen a realizar.

Un estudio relativo al poder de investigación del Congreso Federal Mexicano<sup>21</sup> se avoca al análisis de dicha función parlamentaria en el derecho comparado y en el nacional, centrándose en el debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados en el año de 1977, con motivo de la propuesta para adicionar el artículo 93 constitucional con un tercer párrafo, mediante el cual se estableció la facultad de las Cámaras para constituir comisiones de investigación. Según el análisis, la controversia fue y, aún reside, en la interpretación respecto del derecho de las minorías, el cual, según sus defensores, no se limita al derecho a solicitar la integración de una comisión de investigación, sino a la integración automática de las mismas.

Quienes no pensaron en su momento de esta forma, argumentaron que la manera legal, tradicional y democrática de tomar decisiones en una asamblea legislativa, es por el voto de la mayoría y que el derecho de las minorías que se pretendía establecer en la propuesta de adición de un tercer párrafo al artículo 93 constitucional, se refería solamente a la facultad de solicitar y no a la de integrar.

La misma disposición constitucional se refiere a la necesidad de que estas comisiones concluyan con resultados de la investigación realizada, los cuales deben hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal. Los resultados referidos, también constituyen un dictamen de la comisión, es decir, una opinión o resolución de la misma que se presenta al Pleno, a manera de

<sup>20</sup>MORA DONATO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 1998, p. 70

<sup>21</sup>CHENA RIVAS, Rodolfo, *El Poder de Investigación en el Congreso Federal Mexicano*. Revista Iniciativa, Año 1, Número 1, octubre-diciembre, 1998, Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México, pp. 43 a 60.

conclusiones respecto de la investigación realizada. Pero este tipo de dictámenes no son conocidos como tales en virtud del nulo efecto vinculante que tienen, es decir, la propia Constitución determina que estos resultados se harán de conocimiento del Ejecutivo Federal, sin que éste se encuentre obligado a nada respecto de ellos.

Por todo lo analizado anteriormente sobre las comisiones de las Cámaras, queda claro hasta el momento que toda función del Congreso depende de manera fundamental del trabajo que las mismas realicen y de los resultados de esos trabajos, los cuales se contienen en dictámenes de diversos tipos, porque esa es la tarea de las mismas, analizar, opinar y poner en estado de resolución lo que el Pleno les encomienda, a través del turno de negocios que realiza el Presidente de la Mesa Directiva, lo anterior se infiere de las disposiciones legales y reglamentarias que se señalan a continuación:

Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso.

*Artículo 65.- Para el despacho de los negocios se nombrarán, de cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.*

Ley Orgánica el Congreso General:

*Artículo 23.*

*1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:*

*f) Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara;*

*Artículo 67.*

*1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:*

*b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara;*

También es un hecho que es dentro del desarrollo de la función legislativa, en donde la figura del dictamen se ubica con mayor facilidad, y que son los dictámenes de leyes o los de decretos de reformas legales los que se destacan de los que contienen alguna otra decisión derivada del ejercicio de las demás

funciones parlamentarias.

Llama la atención una práctica cada vez más frecuente en el seno de las comisiones, que consiste en que ellas mismas o, por lo menos, uno o más diputados en nombre de la Comisión, presentan una iniciativa de ley o una propuesta que es turnada, en atención a la materia de competencia, a la comisión en que se gestó, tal es el caso de la Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Amparo, presentada por el Diputado Fernando Pérez Noriega a nombre de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y turnada a la misma Comisión y dictaminada por ella, aprobándose en la Cámara por 376 votos en pro, 12 en contra y 9 abstenciones el martes 8 de abril de 2003.<sup>22</sup>

Lo anterior podría parecer un tanto contradictorio, ya que es poco ortodoxo que el análisis que recaiga a ese tipo de propuestas pueda contener un sentido crítico, en razón de que sus “jueces” serán sus propios autores, esto sin contar que constitucionalmente, quienes poseen el derecho de iniciativa son los legisladores en lo particular, no en comisión y ni siquiera como grupo, así está dispuesto en el artículo 71 de la Constitución General de la República.

*Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

*I. Al Presidente de la República;*

*II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y*

*III. A las Legislaturas de los Estados.*

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.*

Sin embargo, ha sido reiterada la práctica mencionada, debido a la presunción de que una iniciativa que proviene de autores, todos miembros de determinada comisión y pertenecientes a grupos parlamentarios diversos, goza de especialización y de un acuerdo preexistente entre las fuerzas políticas, haciéndola con ello más viable. El ejercicio del derecho de iniciativa en nombre de las comisiones que son al mismo tiempo encargadas de su dictamen se ha extendido a tal grado, que existen comisiones especiales cuyos integrantes realizan proposiciones, a nombre de la misma, sobre

---

<sup>22</sup>Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 27 de marzo de 2003.

materias ajenas al objeto de creación de la propia comisión especial; baste como ejemplo de lo anterior, la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Ángel Juan Alonso Díaz-Caneja, en nombre de la Comisión Especial Sur-Sureste, turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias<sup>23</sup>.

Este tipo de prácticas, así como muchas otras que se han dado en diferentes ámbitos del actuar parlamentario de las comisiones, suelen salir al paso y resolverse según el criterio del momento, ya que la regulación de las comisiones parlamentarias en México adolece de coherencia, consistencia, unidad y suficiencia, es decir, no existe un régimen en el que se establezcan las normas a que se sujetará el ejercicio de las funciones a cargo de los diferentes tipos y clases de comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, provocando con ello que con el paso del tiempo hayan adquirido actitudes de simples e ineficientes estructuras burocráticas, en lugar de equipos de especialistas al servicio de los intereses de la nación.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con un Capítulo relativo a las comisiones de las Cámaras, en el cual se concentran algunas reglas de integración, clasificación y funcionamiento de estos órganos parlamentarios; sin embargo, de manera tácita, varias de estas disposiciones fueron derogadas con la expedición de la primera Ley Orgánica del Congreso, en el año de 1979<sup>24</sup>. A partir de esta Ley, las normas relativas a las comisiones correspondieron a cada una de las Cámaras, para que así pudieran decidir de manera independiente, aspectos muy particulares como clases, número de integrantes y cantidad de las mismas.

Es entendible que los aspectos generales de integración de las comisiones sean atendidos de forma independiente en cada una de las Cámaras, pero ni en la Ley Orgánica, ni en las disposiciones internas que se ha dado cada órgano del Congreso, se regula lo correspondiente al funcionamiento de las comisiones parlamentarias, subsistiendo, hasta la fecha, las escasas disposiciones del Reglamento relativas al régimen de las comisiones.

---

<sup>23</sup>Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 5 de octubre de 2004.

<sup>24</sup>Debe tenerse muy presente que el proceso derogatorio de las normas reglamentarias ha sido poco claro, ya que tanto la primera Ley Orgánica de 1979, como sus más importantes reformas e, incluso emisión del nuevo ordenamiento en 1999, solamente han realizado una derogación tácita, sin precisar con exactitud cuáles disposiciones mantienen vigencia y cuáles son las que, según los textos de los diferentes artículos transitorios de los decretos de reformas, “se contraponen a lo dispuesto en la Ley” y por lo tanto, se encuentra derogadas.

Excepción a este hecho lo constituye el “Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados”, aprobado por el Pleno en la sesión del día 2 de diciembre de 1997, durante la LVII Legislatura. Este instrumento normativo, aunque no colmó las diversas modalidades del trabajo en comisión, se hizo cargo de aspectos relevantes como funciones de la directiva, directrices de las convocatorias a reuniones, discusión de dictámenes y votos particulares, así como atribuciones y tareas de las comisiones.

La nueva Ley Orgánica del Congreso expedida en 1999, en los apartados de ambas Cámaras, recogió algunas de las reglas contenidas en el acuerdo parlamentario mencionado y otras pocas del Reglamento, estableciendo así un puñado normativo, que si bien es un esfuerzo por dotar de un régimen a las comisiones parlamentarias, dista mucho de serlo a satisfacción, ya que en un capítulo correspondiente en cada Cámara se mezclan disposiciones de integración, a veces con facultades y otras, con reglas de funcionamiento y tareas asignadas, a la vez de presentar lagunas o deficiencias normativas en aspectos derivados del trabajo cotidiano de las comisiones y que ya han generado problemas como lo son el trabajo en comisiones unidas, en comisiones bicamerales o, bajo la modalidad de conferencia, el ausentismo a las reuniones de las comisiones, el rezago legislativo, la insuficiencia de recursos técnicos materiales y humanos especializados, los mecanismos de acción de los grupos de trabajo y de las subcomisiones que se crean en el seno de estos órganos, las votaciones, las discusiones y el procedimiento general de actuación, las competencias y el reclamo de las mismas, los tiempos para dictaminar, las reglas del proceso para emitir y elaborar dictámenes, el tratamiento de los votos particulares, entre un sinnúmero de temas cuya adecuada y suficiente regulación se encuentra pendiente.

### ***III. Elaboración y estructura del dictamen.***

Ahora bien, el trabajo de dictamen en una comisión empieza en el momento en que le son turnadas iniciativas o propuestas. Por lo que hace a las iniciativas, cabe atender un relevante aspecto de “discriminación procesal”, ya que aunque en la práctica se otorga un trato igualitario dentro de las Cámaras a las propuestas de los sujetos a los que se confiere dicha facultad, lo cierto es que al observar detenidamente el texto del último párrafo del artículo 71 constitucional, es fácil percatarse de que existe una diferencia notable respecto del trámite que debe recaer a las iniciativas presidenciales,

de las legislaturas de los estados y de las diputaciones de los mismos; y, el que corresponde a las que son de la autoría de los legisladores al Congreso de la Unión.

Así, mientras que para las primeras (Presidente, órganos legislativos estatales y sus diputaciones) procede el envío inmediato a la o las comisiones que se consideren competentes en cada una de las Cámaras, este turno no debería ser automático en el caso de aquellas iniciativas suscritas por los diputados federales o los senadores de la República, ya que las mismas, según el texto constitucional, merecen un trámite diverso cuya regulación correspondería al propio Congreso, mediante la expedición del reglamento de debates respectivo.

Sin embargo, ninguno de los reglamentos que han regulado el funcionamiento del Congreso y de sus Cámaras, desarrolló disposiciones respecto del tratamiento especial que correspondería a las iniciativas presentadas por los legisladores federales, lejos de ello, el artículo 56 del vigente Reglamento Interior del Congreso determina:

*Artículo 56.- Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.*

Se puede presumir que el pretendido trámite específico plasmado constitucionalmente e ignorado por el Reglamento del Congreso, se refiere a la práctica de la valoración previa y estudios de impacto regulatorio de las propuestas de carácter legislativo provenientes de los miembros de los parlamentarios, la cual se lleva a cabo de modos diversos en muchos órganos de representación en el mundo. En el caso mexicano, no existe previsión alguna en que se regule la valoración de las iniciativas de la autoría de los legisladores, previa al turno para dictamen de las comisiones.

Iniciar el procedimiento legislativo implica la activación de los órganos competentes para llevar a cabo las diferentes etapas del mismo. Es así que al presentarse una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, generalmente la propuesta es turnada por el Presidente de la Mesa Directiva a una o más comisiones legislativas, a fin de que se emita el dictamen respectivo, ya que no existe ninguna valoración acerca de la admisión de las iniciativas presentadas.

El dictamen de referencia puede contener un proyecto de hacer o bien, determinar la no procedencia de la propuesta realizada. En este orden de ideas, el hecho de iniciar o de hacer una petición o propuesta, no significa que forzosamente algo existirá o que algo que existe cambiará o dejará de existir; es decir, los dictámenes que emiten las comisiones legislativas y que

se someten a la consideración y votación del Pleno en cada Cámara, pueden contener cualquiera de la siguientes propuestas:

- Positiva. Cuando el contenido del dictamen sea una decisión de hacer, la Asamblea entonces podrá votar la propuestas en cualquiera de los dos sentidos, aprobando o desechando. Si se vota en sentido afirmativo el dictamen emitido por la comisión legislativa (aceptando la decisión de hacer), se ordena que continúe con la etapa que le corresponda dentro del proceso legislativo.
- Negativa. Cuando un dictamen contiene la propuesta de no hacer, lo cual implica una desaprobación, pero a nivel de comisión, lo que en realidad votará la Asamblea es la decisión de desechar el negocio contenido en la iniciativa o proposición que se está dictaminando.

Una desaprobación del dictamen emitido en sentido positivo puede recorrer cualquiera de los siguientes caminos, según lo establece el artículo 117 del Reglamento:

1. Desechamiento. La Cámara en que se presenta el negocio, rechaza la propuesta contenida en el dictamen, no pudiendo volver a presentarse el proyecto durante las sesiones del año, de conformidad con el inciso g) del artículo 72 constitucional.
2. Devolución. Aunque se rechaza la propuesta del dictamen, se considera pertinente regresarlo a la comisión emisora para que ésta realice un nuevo estudio y análisis del mismo, a fin de presentar posteriormente una nueva propuesta a consideración de la Asamblea, como lo determina el artículo 117 del Reglamento.

*Artículo 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada.*

De conformidad con el inciso h) del artículo 72 constitucional, el procedimiento legislativo puede comenzar, sin distinción, en cualquiera de las Cámaras; sin embargo, existen algunas excepciones establecidas en el mismo precepto, así como de manera reglamentaria en forma idéntica:

*Artículo 62. La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*

Turnada una iniciativa, propuesta o petición a la o las comisiones competentes, comienza la etapa de análisis del asunto, la cual, según sea el caso, puede implicar varias actividades que van desde búsqueda de información, foros de consulta, varios debates internos, comparecencias de servidores públicos, entre otras tantas que los legisladores consideren necesarias para allegarse elementos de valoración y decisión.

De conformidad con el artículo 87 del Reglamento, las comisiones tienen cinco días como plazo para emitir su dictamen, el cual deberá contar con una parte que exponga las razones de la decisión y con proposiciones específicas y de fácil comprensión que sean susceptibles de ser votadas por el Pleno.

*Artículo 87. 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.*

En la actualidad la actividad del Congreso y sus Cámaras es más compleja que en el tiempo en que la norma trascrita fue creada, ya que además de la deficiente regulación del trabajo en comisiones, éstas tienen que enfrentar situaciones que demandan más tiempo y esfuerzo, tales como la diversidad en la composición política, el aumento de disciplinas y necesidades sociales, así como el tecnicismo y el aumento de la especialidad en las materias, lo cual requiere de más atención, para el mejor análisis y dictamen de los asuntos.

Asimismo, el estudio de una iniciativa y la preparación del dictamen correspondiente implican muchas más acciones que recibir la propuesta, leerla y decidir si se acepta o no; antes de eso, habrá que pasar por varias reuniones de trabajo, la preparación y discusión de diversas opiniones técnicas, escuchar la posición de los grupos sociales de interés involucrados, entre otras actividades, que bien pueden desembocar en la falta de acuerdo y con ello, no encontrarse en condiciones de emitir un dictamen.

Es así que respecto del tiempo determinado en la norma reglamentaria para que una comisión presente dictamen, se han llevado a cabo muchos

debates y estudios comparativos, sin que a la fecha ninguna de las dos Cámaras haya determinado el tiempo ideal. El problema es que sin tiempo coherente especificado, los dictámenes corren el riesgo de ser objeto de rezago.

Cuando no se produce dictamen, la iniciativa o proposición turnada a la comisión queda en situación de trámite y forman parte de lo que se denomina en la práctica como “congeladora” y posteriormente, con mucho más propiedad, “rezago legislativo”. Lo anterior sucede a pesar de que existe la disposición del artículo 91 del Reglamento, en el siguiente sentido:

*Artículo 91. Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.*

El rezago legislativo no tiene un solo origen, sino que en él convergen diversas circunstancias, entre las que destacan la ausencia, como ya se mencionó, de un mecanismo de depuración de los proyectos destinados al trabajo de las comisiones, es decir, la falta del trámite especial al que, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 71 constitucional, debieran someterse las iniciativas de diputados y senadores a efecto de que se considerara su admisión para turno a comisiones.

Asimismo, el exacerbado número de proposiciones con punto de acuerdo que es turnado “en automático” a las comisiones, a pesar de que para estos casos sí existe un trámite específico regulado por el artículo 58 del Reglamento.

*Artículo 58. Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:*

*I.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;*

*II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;*

*III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a*

*quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.*

Factor determinante para que un asunto sea rezagado lo constituye la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en las Cámaras, así como la realidad de que, en una buena parte de los casos, los proyectos que se presentan suelen ser el producto o paliativo de reclamaciones o demandas que en realidad poseen poca viabilidad, o que provocarían serios problemas de coherencia en el sistema normativo nacional; sin embargo, esto no constituye impedimento para que una comisión emita un dictamen desechando la iniciativa o propuesta.

El rezago legislativo es una realidad que se agrava y que obstaculiza el trabajo de las comisiones, con el correspondiente demérito en la imagen de las Cámaras y del Congreso mismo ante la opinión pública; por lo tanto, varios han sido los intentos de dar solución legal y práctica al mismo, sin que hasta la fecha se haya tomado decisión definitiva alguna.

Una innovación destacada para el tema del rezago fue la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ya que propició la revisión y la depuración de las iniciativas presentadas y los dictámenes emitidos con anterioridad al mandato de la LV Legislatura (1991-1994). Dicha modificación adicionó con un tercer párrafo al artículo 56 del texto entonces vigente de la Ley, el cual se convirtió en el nuevo numeral 48, ubicado dentro del Título Segundo “De la Cámara de Diputados”, estableciendo lo siguiente:

*Artículo 48. La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara.*

*Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán, en el áreas de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del reglamento Interior.*

*Los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a dictaminar durante la Legislatura en que se presentaron.<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup>Diario Oficial de la Federación. 20 de julio de 1994.

La primera parte de este último párrafo fue tomada del contenido final correspondiente a la determinación contenida en el artículo 94 del Reglamento Interior del Congreso: *Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.* Disposición que es aplicable en nuestros días para ambas Cámaras, ya que no se opone a ninguna de carácter legal en los términos del Artículo Quinto Transitorio del Decreto que expidió la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en 1999.

*ARTICULO QUINTO.- En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la Ley materia del presente Decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.*

El artículo 48 de la anterior Ley Orgánica extendió a las iniciativas la solución que el Reglamento otorga para la depuración del trabajo de las comisiones en cuanto a los dictámenes rezagados, encontrando para esos documentos que fueron producto de la reflexión y el análisis de otros representantes, el cauce adecuado al ponerlos a disposición de nuevos legisladores, en calidad de proyectos, a fin de que, en caso de considerarlos acordes con sus ideas y congruentes con las circunstancias, fueran retomados y sometidos nuevamente a la consideración de la Cámara correspondiente.

La prevención y solución legal al problema del rezago legislativo que solamente reguló a la Cámara de Diputados en 1994, fue olvidada en la Nueva Ley Orgánica de 1999 al no incluir en su texto disposición alguna al respecto.

En realidad el no dictaminar tiene un efecto negativo que contamina el trabajo del Congreso y que debe atacarse con normas oportunas y efectivas; sin embargo, aquellos asuntos que por otras razones, que no sean filibusterismo o negligencia, se queden en el archivo de las comisiones de legislaturas que concluyen, merecen la oportunidad de someterse a la evaluación de ser o no retomadas, sin que por fuerza se les conserve con una vida o una muerte artificial, como mejor convenga, en una “congeladora parlamentaria”.

Ahora bien, cuando se dictamina, el documento contenedor de la decisión parlamentaria requiere conformarse con ciertos elementos y de acuerdo a determinadas “reglas” que se han determinado por la práctica parlamentaria, a partir de lo dispuesto en la segunda parte del ya citado artículo 87 del Reglamento: ... *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.*

Es así que queda jurídicamente establecido que en el dictamen se hace forzoso el razonamiento en que se funda la resolución que emite la Comisión, así como el texto legal o decisión para el debate y votación por parte del Pleno de la Cámara correspondiente. Además, la práctica parlamentaria también ha incorporado al documento denominado “dictamen” otros elementos que, junto a los de orden normativo, conforman en la actualidad la estructura de los dictámenes parlamentarios en el Congreso mexicano.

*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 y constitutivos de su cuerpo, su correspondiente y apropiada expresión escrita, la disposición en un orden y secuencia congruente y correspondiente con aquellos 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.*

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

*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 los elementos necesarios para integrar un dictamen.<sup>26</sup>*

Para quienes se encuentran más familiarizados con las resoluciones de carácter judicial, que son las que comúnmente se estudian en las escuelas y facultades de derecho, se puede hacer un símil entre éstas y los dictámenes,

---

<sup>26</sup>CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 96 a 98.

con fines puramente didácticos. Mientras en las sentencias judiciales tienen como partes fundamentales los RESULTANDOS, CONSIDERANDOS y PUNTOS RESOLUTIVOS; la práctica parlamentaria da cuenta con los siguientes apartados básicos en que se divide un dictamen, los ANTECEDENTES, las CONSIDERACIONES y la RESOLUCIÓN.

Sin embargo, antes de entrar a estos tres grandes apartados, la práctica también deja ver en el documento que se emite por la o las comisiones dictaminadoras, otros elementos de carácter formal:

- **Autoridad destinataria.** El documento debe dirigirse a la Asamblea de la Cámara que corresponda, la cual es la facultada para resolver en definitiva, por lo que discutirá y votará las proposiciones que contenga el dictamen de la comisión.

Cabe destacar que los dictámenes deben acompañarse de un oficio de remisión a los Secretarios de la Mesa Directiva, firmado por el Presidente de la Comisión dictaminadora, ya que en los términos de los artículos 25 y 70 de la Ley Orgánica y 25 del Reglamento Interior, son ellos los responsables de la recepción, revisión y clasificación de los documentos, así como de llevar el registro de todos los asuntos con que deba dar cuenta el Pleno; en el caso específico de los dictámenes, los secretarios tienen la responsabilidad de ordenar su reproducción y hacerlos llegar a los miembros de la Asamblea.

#### Ley Orgánica

##### *Artículo 25.*

*1. Los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara tendrán las atribuciones siguientes:*

*d) Supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes; se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del Pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el Diario de los Debates;*

##### *Artículo 70.*

*1. Los Secretarios de la Cámara, con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno y tendrán las siguientes atribuciones:*

*j) Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, con la oportunidad debida;*

Reglamento

*Artículo 25.- Son obligaciones de los Secretarios y en su caso de los Prosecretarios:*

*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;*

- Proemio. En seguida, se hace constar el turno del negocio por parte del Presidente de la Mesa Directiva a la comisión o las comisiones que emiten el dictamen, además de que se invocan las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relativas al procedimiento legislativo, a las atribuciones de las comisiones y al trámite de los negocios; todo lo anterior, con el fin de fundamentar la competencia de las mismas para dictaminar. Es también en esta parte en donde se señala la materia o asunto sobre el que versa el dictamen, ya sea una iniciativa, una proposición distinta, una solicitud o una minuta enviada por parte de la Colegisladora. Cuando ya se han proporcionado todos los datos anteriores, una forma muy socorrida de finalizar un proemio, para dar paso a las partes fundamentales del dictamen, ha sido la siguiente:

..., con fundamento en lo anterior, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados (Senadores) el presente dictamen, de conformidad con los siguientes:

- Antecedentes. Este apartado tiene el mismo objetivo que el denominado RESULTANDOS en las sentencias judiciales, se dedica a relatar los hechos que se consideran relevantes para el estudio de determinado tema o proposición. Con estos hechos se pretende situar en el tiempo y el espacio a los consultantes que generalmente no poseen la información histórica completa que la Comisión tuvo al alcance en la valoración del asunto. Los antecedentes pueden ser tan largos y minuciosos como sea necesario, aunque se recomienda señalar datos concretos que propor-

cionen un panorama rápido y general, para que el enfoque se realice en los fundamentos de fondo.

- Consideraciones. Esta parte es la que corresponde al contenido específico de los dictámenes que se determina en el artículo 87 del Reglamento Interior, y que textualmente se denomina como la “parte expositiva de las razones en que se funde”. En las consideraciones de un dictamen parlamentario se incluyen no solamente los argumentos jurídicos, sino que también los de carácter político, social y/o económico en que se sustenta la decisión de la comisión respecto del asunto que se le ha encomendado para su estudio, análisis y pronunciamiento. Muchas de las ocasiones son estos últimos aspectos, y no los jurídicos, los que determinan la decisión de la comisión, dejando para las disposiciones normativas la tarea de otorgar la forma al fondo sustentado.

Cuando se realizan las consideraciones a partir de material técnico, suelen constituir elementos básicos en la investigación y en el quehacer de posteriores tareas parlamentarias, así como en la poco socorrida, pero no por ello menos importante, facultad de interpretación a cargo del Congreso, consagrada en el inciso j) del artículo 72 constitucional.

Asimismo, las consideraciones de un dictamen son, junto con el debate que se realiza del mismo en el Pleno de las Cámaras, lo que se ha conocido comúnmente como el “espíritu del legislador”, en razón de que en ellos se contiene la verdadera intención del órgano parlamentario para llevar a cabo tal o cual acción.

Dentro de las consideraciones de un dictamen, suelen también incluirse razones para no aceptar los términos de las proposiciones objeto del análisis, sean iniciativas o no, así como los argumentos para justificar la decisión de realizar determinadas acciones respecto del tema, pero en diferente sentido o forma al contenido de la propuesta original.

Al respecto, se ha cuestionado en el seno de las comisiones el alcance de las facultades de estos órganos para realizar cambios a los contenidos de una iniciativa o proposición, inclinándose algunos por la necesidad de circunscribir el actuar de las comisiones a la determinación de procedencia o improcedencia de la proposición, sin que a partir de ella pueda crearse algo distinto. Sin embargo, también existen opiniones respecto de la facultad de las comisiones dictaminadoras de modificar sin límites las propuestas o las iniciativas. Tal es el caso del Elisur Arteaga, quien al tratar el tema se pronuncia de la siguiente forma:

*Existe el principio de que cuando a un ente se le confiere una atribución y no se le establecen límites a su actuación, debe entenderse que en la órbita de su competencia puede actuar libre y ampliamente. La ley orgánica y el reglamento no han establecido límites a las funciones de las comisiones y los comités, por lo que debe entenderse que gozan de facultad amplia.*

*En tales condiciones las comisiones y los comités de los congresos mexicanos, tanto en ejercicio de sus funciones legislativas ordinarias como las que tienen para reformar la constitución, en forma reiterada y constante, al dictaminar las iniciativas que se someten a su consideración, cuando lo han estimado necesario, les han hecho todas las modificaciones que consideraron necesarias, sin detenerse en argumentar que fueran de fondo o forma o que cambiaran totalmente el proyecto inicial.<sup>27</sup>*

- Resolución. A diferencia de los anteriores apartados del dictamen, este último no se titula precisamente como “Resolución”. La resolución de un dictamen consiste en aquello que la Comisión propone a la Asamblea para que sea aprobado y puede llamarse Ley, Decreto o Puntos Resolutivos. Los dos primeros suelen contener normas jurídicas, en el caso de que se trate de los decretos formal y materialmente legislativos. Estas normas son las que corresponden al elemento forzoso de un dictamen que determina el artículo 87 del Reglamento como “proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”.

Las normas en las que se materializan las proposiciones pueden clasificarse en dos tipos; el primero, constituido por las que integran las disposiciones generales que regulan la materia de la iniciativa o bien que contienen las redacciones de una modificación legal y, aquellas otras cuya función radica en normar a las anteriores y generalmente van dirigidas a las autoridades.

Las primeras normas jurídicas se encuentran contenidas en artículos sucesivos, regularmente organizados en los apartados que dicta la técnica legislativa: libros, títulos, capítulos o secciones. Lo anterior en el supuesto de que se esté hablando de la propuesta de una ley, ya que si la propuesta se trata de una reforma, entonces tendrán que exponerse los textos que constituyen la nueva norma; y, si se trata de una derogación, habrá de aparecer la palabra “derogado” escrita entre paréntesis en el lugar que ocupó la disposición que se elimina.

---

<sup>27</sup>ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 1, Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 1999, pp. 316 y 317.

El otro tipo de disposiciones integrantes del cuerpo normativo, aparecen a manera de colofón bajo el título específico de “artículos transitorios” y contienen normas de naturaleza distinta a las antes mencionadas, tanto por su función, como por la especificidad de los sujetos a quienes se dirigen.

Al tratar la naturaleza jurídica de los artículos transitorios de una ley o de un decreto, Carla Huerta afirma:

*Para conocer la naturaleza de los artículos transitorios no es necesario realizar un análisis semántico, pues el término transitorio es elocuente, de su denominación se infiere que la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico. Su naturaleza jurídica se define por su función que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla. El artículo transitorio pierde su eficacia una vez que ha cumplido su cometido, por ello es que no puede establecer prescripciones genéricas con carácter vinculante a los particulares... La peculiaridad de los artículos transitorios radica en que no regulan las conductas de los particulares, sino de las autoridades aplicadoras.*<sup>28</sup>

Los artículos transitorios pueden pretender algunos otros fines además de la determinación de la vigencia, tales como establecer condiciones especiales temporales para la instauración de las nuevas disposiciones; dejar sin efecto otras disposiciones de jerarquía inferior; o, establecer un mandato específico al propio legislador o a alguna autoridad administrativa, a fin de que sirva para la aplicación del cuerpo normativo propiamente dicho.

*La diferencia entre los artículos transitorios y otro tipo de normas radica en dos aspectos importantes, por una parte en el sujeto normativo (a quien se dirige la norma), ya que normalmente se dirigen a las autoridades aplicadoras sin establecer obligaciones a los particulares, y por la otra, por su objeto, puesto que solamente pueden referirse a la vigencia o modo de aplicación de las normas que se expiden o derogan. En virtud del cambio que se produce en el sistema jurídico, regulan el tránsito de un orden jurídico a otro, pero la norma es denominada transitoria en razón de su función, no de su estructura.*<sup>29</sup>

Resulta importante entonces distinguir entre las formas de resolver en un dictamen. Es decir cuando lo que se dictamina y se propone a la Asamblea es la expedición de una nueva Ley, puede ser una forma de presentar la

<sup>28</sup>HUERTA OCHOA, Carla, *Artículos Transitorios y Derogación*, Boletín mexicano de derecho comparado, Nueva Serie Año XXXIV, Número 102 Septiembre-Diciembre 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 844.

<sup>29</sup>*Idem.*

propuesta la siguiente:

De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Comisión de (...) se permite proponer a la Honorable Asamblea la expedición de la

Ley de (.....)

Título I  
Disposiciones Generales

Artículo 1. (...)

#### TRANSITORIOS

ÚNICO. Las presentes reformas entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De forma distinta se presenta la propuesta de un decreto de reformas a un ordenamiento, ya que en este caso lo que se somete a la votación del Pleno es un proyecto de decreto:

De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Comisión de (...) se permite someter a la consideración de la Honorable Asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley (.....)

#### DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 2, 34, 56 y segundo párrafo del artículo 122, todos de la Ley....., para quedar como siguen.

Artículo 2. Se entiende por actividad monetaria aquella que realizan los sujetos en plena capacidad empresarial.

El órgano regulador fijará los criterios para homologar a determinados sujetos como capaces de actividad monetaria.

Artículo 34. El órgano regulado se integra con cinco miembros de los cuales se elegirá un presidente que fungirá por cinco años.

Artículo 56. Los componentes de los documentos rectores de la actividad

monetaria serán determinados por el órgano regulador.

Artículo 122. ...

El órgano regulador de la actividad monetaria expedirá el Reglamento de sus funciones de conformidad con las disposiciones de esta Ley.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO. Las presentes reformas entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Reglamento a que se refiere el párrafo segundo del artículo 122, deberá expedirse a más tardar el 31 de enero de 2009.

Como se puede observar la elaboración de un decreto de reformas puede resultar un poco más compleja que la de expedición de una ley, y aunque en ambos no existen reglas determinadas ni por ley ni por reglamento, la práctica parlamentaria y la técnica legislativa han marcado directrices generales en las que se destaca que por lo regular un decreto de reformas suele tener un solo artículo, en el cual se determinan todas las modificaciones que se pretenden realizar a un ordenamiento.

Lo anterior no significa que un decreto de reformas no pueda constar de más de un artículo, siendo esta forma utilizada cuando mediante un dictamen se pretenden modificar varios ordenamientos, como podría ser el caso de una reforma electoral en la que se involucren reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (por cuanto al Tribunal Electoral) y del Código Penal Federal (por lo que hace a la materia de delitos electorales). En este supuesto, las reformas deberán determinarse en un artículo del decreto por cada ordenamiento a tratar.

Ahora bien, en cuanto a los decretos materialmente administrativos, como lo son, por ejemplo, los permisos para que el Presidente de la República se ausente del territorio nacional, una de las fórmulas más utilizadas es la siguiente:

*Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, y a la luz del análisis efectuado a la Minuta con proyecto de decreto enviada por la colegisladora, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:*

## DECRETO

*ARTÍCULO ÚNICO.- Se concede autorización al ciudadano Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para ausentarse del territorio nacional del 13 al 16 de noviembre de 2003, con el propósito de asistir a la XIII Cumbre Iberoamericana que se llevará a cabo en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.*

## TRANSITORIO

*ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.<sup>30</sup>*

- Lugar y fecha. Es importante imprimir al final del documento el lugar y la fecha en que se produce, tanto para efectos procedimentales y probables consecuencias derivadas de las etapas restantes del mismo procedimiento legislativo, como por ubicación cronológica de las circunstancias históricas en las cuales se emite determinada decisión parlamentaria.
- Nombre y firma del o los integrantes de la Comisión. Por último, constituye uno de los principales requisitos el señalamiento del nombre y la firma de los integrantes de la Comisión dictaminadora, a fin de hacer patente la participación en el trabajo de dictaminación, así como la aprobación de la decisión parlamentaria que se está tomando. El artículo 88 del reglamento exige el requisito de la mayoría de las firmas para que exista dictamen:

*Artículo 88. Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.*

A pesar de que la norma es muy clara respecto del sentido de las firmas, es decir, quien firma un dictamen es por que se encuentra de acuerdo con lo que este propone a la Asamblea, en la práctica reciente se han podido observar casos en que los dictámenes son firmados con una nota posterior que generalmente dice "en contra". Esta modalidad no debería aceptarse,

---

<sup>30</sup>*Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 11 de noviembre de 2003.

ya que la propia determinación reglamentaria establece claramente que la existencia del dictamen depende de las firmas de los individuos que integran la comisión, obviamente de quienes se manifiestan a favor, ya que quienes no se encuentren de acuerdo con el sentido del dictamen sustentado por la mayoría, podrán presentar voto particular.

El voto particular en el ámbito legislativo es un dictamen en sentido distinto al que avala la mayoría, que no negativo en los términos usados en este estudio, es una propuesta de hacer de otra forma. Aunque hay quienes afirman también que los votos particulares sirven para dejar más clara la posición de quienes votan en contra de la mayoría.

*II. En materia parlamentaria se denomina voto particular, a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.*

*III. en la práctica parlamentaria mexicana, los miembros del congreso, pueden emitir un voto particular cuando su opinión individual es contraria a la que el dictamen contiene, ya sea en algún punto específico o en lo general. Esto es que el legislador no considera suficiente votar a favor o en contra del dictamen sujeto a discusión, sino que prefiere que sus consideraciones queden debidamente registradas.<sup>31</sup>*

De cualquier forma, votar no es igual que firmar, porque si se presta bien atención, la condición reglamentaria para que el dictamen exista es que lleve las firmas de la mayoría y no que se vote por la mayoría. Esta peculiaridad de la norma del Reglamento, aunada a la falta de otras que regulen el trabajo de comisiones, es lo que ha servido de pretexto para que en la práctica, a pesar de no conformarse el *quórum* en las reuniones estos órganos, o de no manifestarse la mitad más uno de los votos en sentido afirmativo, al plasmarse la mayoría de las firmas se da vida al dictamen de la comisión y como tal, se somete a la consideración de la Asamblea.

En la práctica muy pocos son los casos de quienes inconformes con la decisión de la mayoría en una comisión se dan a la tarea de elaborar un voto particular, porque se ha olvidado la importancia del mismo, ya que en

<sup>31</sup>MORENO COLLADO, Jorge, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 1075 .

realidad éste es un dictamen porque, no sólo se elabora con las mismas reglas y contenidos, sino porque las normas reglamentarias vigentes determinan que cuando el proyecto que contiene el dictamen de mayoría es rechazado por la Asamblea, debe discutirse el voto particular que hubiese sido presentado cuando menos con veinticuatro horas de antelación al inicio de la discusión el mencionado dictamen “principal”, por llamarlo de algún modo.

*Artículo 95.- Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.*

*Artículo 119.- Si desechado un proyecto en su totalidad, o en alguno de sus artículos hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión*

Es así que dentro de un debate, bien puede darse el caso de que el dictamen firmado y sustentado por la mayoría de una comisión, no sea el que finalmente se apruebe por el Pleno y que, un voto particular sustentado por los disidentes sea el que finalmente prospere, en cuestión parlamentaria nada está escrito.

Independientemente de la suerte que corra un dictamen en las discusiones del Pleno, su existencia es la base para que el debate suceda. Por lo tanto, dictaminar no es tarea sencilla, aunque así parezca a quien sea novato en la arena legislativa, o quien de ella haga un pasatiempo oportunista.

Emitir un dictamen de calidad y útil no sólo para la discusión, sino para todo cambio forzoso de las normas en su adecuación a la realidad, implica la reunión de muchos elementos, entre los que destacan la sensibilidad política, el conocimiento técnico, la voluntad de acuerdo, la información histórica y la evaluación legislativa. Dictaminar es la tarea fundamental del parlamento y es a la que debe prestarse cualquier apoyo institucional que se requiera, fortalecerla y profesionalizarla constituye hoy un reto más para el Congreso Mexicano.

#### **IV. Conclusiones.**

Con base en los elementos que aporta este estudio, pueden realizarse las siguientes afirmaciones:

- Las resoluciones del Congreso, de conformidad con el artículo 70 constitucional, tienen carácter de ley o decreto, y éstos son presentados a

la Asamblea en dictámenes que emite la Comisión a que fueron turnados los asuntos.

- Respecto del dictamen emitido por la o las comisiones competentes, es que el Pleno discute y aprueba o reprueba determinados asuntos o negocios. Si es el primer caso, es decir, aprobación, entonces la decisión del órgano legislativo será emitida mediante una “ley” o un “decreto”, cualquiera que éste sea, su antecedente forzoso, casi siempre, será un dictamen. Sin embargo, existen dictámenes en sentido negativo que desechan un asunto, es decir, determinan su improcedencia.
- En vista que los decretos pueden ser formal y materialmente legislativos o bien, formalmente legislativos, pero materialmente administrativos o judiciales, en razón de las funciones parlamentarias clásicas, los dictámenes pueden clasificarse de igual forma, por lo que sería más correcto hablar de dictámenes parlamentarios, ya que en esta categoría caben todas las clases de ellos.
- El proceso decisonal parlamentario tiene dos momentos fundamentales, el debate o razonamiento y la votación o decisión propiamente dicha. Resultado del primer momento y objeto sobre el que recae el segundo es el dictamen, sobre todo en el moderno sistema de debate denominado “de comisiones permanentes”.
- Todo asunto sobre el que el Congreso o, más específicamente, sus Cámaras se vayan a pronunciar, debe ser estudiado y analizado por una o varias comisiones, según la materia de que se trate, salvo excepciones así determinadas por la propia Asamblea.
- Es un hecho que es dentro del desarrollo de la función legislativa, en donde el dictamen se ubica con mayor facilidad y que son los dictámenes de leyes o los de decretos de reformas legales los que se destacan; sin embargo, cabe tener en cuenta que las otras funciones parlamentarias clásicas como la financiera, la de control evaluatorio y la jurisdiccional, también se desarrollan mediante dictámenes de comisión.
- La estructura del dictamen parlamentario no se encuentra determinada por las leyes, salvo la disposición del artículo 87 del Reglamento Interior que determina la necesidad de que este documento contenga indefectiblemente las razones en que se funda la decisión, así como las proposiciones claras y sencillas que deberán ser votadas por la Asamblea. Sin embargo, la práctica parlamentaria en la emisión de dictámenes, ha fijado como contenido mínimo de los mismos, tres apartados denominados antecedentes, consideraciones y resolutivos, siendo este último en donde se encuentran la expedición de una ley, el decreto de

reformas, o bien, resoluciones administrativas o jurisdiccionales.

- Muchas prácticas que se han dado en diferentes ámbitos del actuar parlamentario de las comisiones, y sobre todo en el desempeño de la tarea de dictaminar, suelen salir al paso y resolverse según el criterio del momento, ya que la regulación de estos órganos parlamentarios en México adolece de coherencia, consistencia, unidad y suficiencia; es decir, no existe un régimen en el que se establezcan las normas a que se sujetará el ejercicio de las funciones a cargo de los diferentes tipos y clases de comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, provocando con ello que, con el paso del tiempo, se hayan viciado sus actuaciones, dando la impresión de ineficientes estructuras burocráticas, en lugar de equipos de especialistas al servicio de los intereses de la nación.
- El trabajo de las comisiones parlamentarias, ya sea cumpliendo su función legislativa o la muy amplia de control, debe ser perfilado porque constituye el motor principal para el funcionamiento de las Cámaras y por lo tanto, del Congreso Federal de México. Mucho se ha llamado al fortalecimiento del Poder Legislativo y para ello, se propone insistentemente el aumento en sus atribuciones constitucionales; pero habrá que preguntarse si verdaderamente el Congreso se fortalecerá con más facultades que, en los hechos, dada su debilidad interna, será incapaz de cumplir.

Si bien es cierto que no todo en un buen parlamento lo hace su régimen interior, porque a éste habrá que sumar muchas otras cualidades y virtudes de sistema y de personas, también es cierto que cimentar todos los requerimientos en un principio de orden puede constituir un buen inicio.

## **V. Bibliografía y fuentes diversas**

-ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 1, Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, 1999.

-BASTERRA MONSERRAT, Daniel, *La Comisiones Legislativas con Delegación Plena*, Comares, Granada, 1997.

-CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *De las Iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos*, LIV H. Cámara de Diputados, México, 1990.

-CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, Instituto de

Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1998.

-CHENA RIVAS, Rodolfo, *El Poder de Investigación en el Congreso Federal Mexicano*. Revista Iniciativa, Año 1, Número 1, octubre-diciembre, 1998, Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México.

-DE LA PEÑA, Rosa María, *Algunas consideraciones comparativas sobre el proceso de la decisión parlamentaria*. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Vol. I, Nº 3, Primera Época, Instituto de Investigaciones Legislativas. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. México, Septiembre-Diciembre de 1991.

-*Diccionario de la Lengua Española*, Espasa Calpe, S.A., 21ª Edición. Madrid, España, 1992.

-*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, LVI Legislatura. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

- GONZÁLEZ OROPEZA. Manuel, voz: dictamen.
- MORENO COLLADO, Jorge, voz: voto particular.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, voz: comisiones ordinarias.

-HUERTA OCHOA, Carla, *Artículos Transitorios y Derogación*, Boletín mexicano de derecho comparado, Nueva Serie Año XXXIV, Número 102 Septiembre-Diciembre 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

-MORA DONATO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 1998.

-MORENO COLLADO, Jorge, *Normas que regulan la formulación y presentación de dictámenes*, Conferencia dictada en México, D.F., el 16 de agosto de 2001, Dirección General de Bibliotecas, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados.

-ROMERO, César Enrique, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo III, Buenos Aires Driskill, 1985.

-SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Calpe,

España 1990.

## **Legislación**

*-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, *última reforma aplicada* el 26 de septiembre de 2008.

*-Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, *última reforma aplicada* el 26 de junio de 2008.

*-Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, *última reforma aplicada* el 27 de noviembre de 1981.

*-Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, artículo 91, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, *última reforma aplicada* el 20 de junio de 2008.

## **Diarios y Gacetas**

-Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1979.

-Diario Oficial de la Federación. 20 de julio de 1994.

-Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 27 de marzo de 2003.

-Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 11 de noviembre de 2003.

-Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 19 de marzo de 2004.

-Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 5 de octubre de 2004.

-Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados, 22 de septiembre de 2008.

## **Documentos de trabajo**

-Documento de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura, México, 22 de abril de 2003. [http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril\\_22/17.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/2PO3/abril_22/17.htm), consultada el 29 de agosto de 2008.