



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES
UNIVERSIDAD DE COLIMA
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:
DERECHO CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO

TESIS:
EL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN LOS CONGRESOS LOCALES
DE MÉXICO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA:

MTRO. MIGUEL ÁNGELES HERNÁNDEZ

DIRECTOR:
DR. ALDO RAFAEL MEDINA GARCÍA

COTUTORAS:
DRA. IRINA GRACIELA CERVANTES BRAVO
DRA. TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA

TEPIC, NAYARIT, ENERO, 2019



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES
UNIVERSIDAD DE COLIMA
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

DERECHO CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE DERECHO

TESIS:

EL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN LOS CONGRESOS LOCALES
DE MÉXICO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

MTRO. MIGUEL ÁNGELES HERNÁNDEZ

DIRECTOR:

DR. ALDO RAFAEL MEDINA GARCÍA

COTUTORAS:

DRA. IRINA GRACIELA CERVANTES BRAVO
DRA. TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA

TEPIC, NAYARIT, ENERO, 2019



ÍNDICE

	Pág.
SIGLAS	vi
DEDICATORIAS	x
INTRODUCCIÓN	xi

CAPÍTULO 1 ESCENARIO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO

1.1.	Conceptualización del Derecho Parlamentario	2
1.2.	Panorámica de la Teoría de la Legislación	10
1.3.	Consideraciones Teóricas de la Técnica Legislativa	20
1.4.	Fuentes del Derecho Parlamentario	25
1.5.	Trascendencia de la Práctica Parlamentaria	28
	1.5.1. Naturaleza de la Práctica Parlamentaria	30
	1.5.2. Justificación de la Práctica Parlamentaria	31
	1.5.3. Finalidad de la Práctica Parlamentaria	33
1.6.	Noción del Parlamento y sus Sistemas	34
1.7.	Repertorio de Funciones Parlamentarias	37
1.8.	Función Legislativa	40
1.9.	Proceso Legislativo	42
1.10.	Teoría del Dictamen Parlamentario	49
	1.10.1. Órgano responsable del Dictamen Parlamentario	50
	1.10.2. Tridimensionalidad del Dictamen Parlamentario	55
	1.10.3. Correspondencia dimensional del Dictamen Parlamentario	60
	1.10.4. Procedimiento del Dictamen Parlamentario –Primera dimensión-	61
	1.10.5. Niveles de racionalidad en el Dictamen Parlamentario –Segunda dimensión-	69
	1.10.6. Elementos estructurales del Dictamen Parlamentario –Tercera dimensión-	74
	1.10.7. Efectos del Dictamen Parlamentario	78
	1.10.8. Clasificación del Dictamen Parlamentario	79
	1.10.9. Preclusión y Caducidad en el Dictamen Parlamentario	85

CAPÍTULO 2 RÉGIMEN JURÍDICO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN LOS CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO

2.1.	Bases Constitucionales Federales de los Congresos Locales	90
2.2.	Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Noroeste	91
	2.2.1. Baja California	91
	2.2.2. Baja California Sur	95
	2.2.3. Chihuahua	98
	2.2.4. Sinaloa	104



	Pág.
2.2.5. Sonora	107
2.3. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Noreste	111
2.3.1. Coahuila	111
2.3.2. Durango	115
2.3.3. Nuevo León	119
2.3.4. San Luis Potosí	123
2.3.5. Tamaulipas	127
2.3.6. Zacatecas	132
2.4. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Centro Occidente	136
2.4.1. Aguascalientes	136
2.4.2. Colima	141
2.4.3. Guanajuato	145
2.4.4. Jalisco	148
2.4.5. Michoacán	152
2.4.6. Nayarit	156
2.5. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Metropolitana	161
2.5.1. México	162
2.6. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Centro Sur	166
2.6.1. Guerrero	166
2.6.2. Hidalgo	170
2.6.3. Morelos	173
2.6.4. Puebla	177
2.6.5. Querétaro	181
2.6.6. Tlaxcala	184
2.7. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Sur Sureste	188
2.7.1. Campeche	188
2.7.2. Chiapas	193
2.7.3. Oaxaca	197
2.7.4. Quintana Roo	201
2.7.5. Tabasco	204
2.7.6. Veracruz	208
2.7.7. Yucatán	211

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS COMPARADO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN LOS CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO

3.1. Órganos Responsables para emitir el Dictamen Parlamentario	217
3.1.1. Comisiones que dictaminan	218

	Pág.
3.1.1.1. Denominación de las comisiones	218
3.1.1.2. Número de comisiones por Congreso Local	220
3.1.1.3. Integración de comisiones	222
3.1.1.4. Subcomisiones	227
3.1.1.5. Secretaría Técnica de Comisión	228
3.1.2. Comisión o Diputación Permanente como órgano de dictamen	229
3.1.3. Junta de Coordinación Política como órgano de dictamen	231
3.2. Procedimiento del Dictamen Parlamentario –faceta de etapa-	232
3.2.1. Etapas del procedimiento	232
3.2.2. Plazos para emitir el Dictamen Parlamentario	234
3.2.3. Preclusión y Caducidad	243
3.2.4. Dispensa del Dictamen Parlamentario como etapa del Proceso Legislativo	246
3.3. Racionalidad y argumentación –faceta de opinión racional-	249
3.4. Elementos Estructurales del Dictamen –faceta de documento-	251
3.5. Dictamen Parlamentario de Minoría	253

CAPÍTULO 4

ESTUDIO DE CASO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

4.1. Dictamen 1: Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, que contiene proyecto de decreto que expide la <i>Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo</i>	257
4.2. Dictamen 2: Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se adiciona una fracción tercera al artículo 250 del <i>Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo</i>	258
4.3. Dictamen 3: Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que, por sí o a través del apoderado jurídico que determine, desincorpore del Patrimonio del Estado, el resto del lote antes sin número, ahora con construcción con el número 352	258
4.4. Dictamen 4: Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se exhorta al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que modifique el artículo tercero del Decreto Administrativo de creación del Sistema Michoacano de Radio y Televisión, a efecto de que se realicen las transmisiones que el Supremo Tribunal de Justicia considere pertinentes	259
4.5. Dictamen 5: Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se Declara No ha lugar para admitir a discusión la <i>Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforma el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y se reforma la fracción I del artículo 5º, de la Ley de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo</i>	260
4.6. Dictamen 6: <i>Iniciativa con carácter de Dictamen que contiene proyecto de Decreto, mediante el cual se modifica el artículo 173 y se deroga el TRANSITORIO OCTAVO del Decreto 323</i>	261



	Pág.
<i>de fecha 27 de junio de 2014, ambos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo</i>	
4.7. Comparativo de los dictámenes analizados	264
4.8. Preclusión en el Dictamen Parlamentario	268
4.9. Caducidad en el Dictamen Parlamentario	270
4.10. Problemas percibidos del Dictamen Parlamentario en la LXXIII Legislatura del Congreso de Michoacán	272

CAPÍTULO 5

IMPLICACIONES NECESARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO

5.1. Aspecto teórico conceptual del Dictamen Parlamentario	275
5.2. Implicaciones en la primera dimensión del Dictamen Parlamentario -faceta de etapa-	278
5.3. Implicaciones en la segunda dimensión del Dictamen Parlamentario -faceta de opinión racional-	283
5.4. Implicaciones en la tercera dimensión del Dictamen Parlamentario -faceta de documento-	289
5.5. Implicaciones en el ámbito profesional del personal que interviene en el Dictamen Parlamentario –en cualquiera de sus dimensiones-	292
CONCLUSIONES	294
FUENTES DE INFORMACIÓN	297



SIGLAS

CPEA: Constitución Política del Estado de Aguascalientes
CPEC: Constitución Política del Estado de Campeche
CPECH: Constitución Política del Estado de Chiapas
CPECZ: Constitución Política del Estado Coahuila de Zaragoza
CPED: Constitución Política del Estado de Durango
CPEH: Constitución Política del Estado de Hidalgo
CPEJ: Constitución Política del Estado de Jalisco
CPELSBC: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
CPELSBCS: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur
CPELSC: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima
CPELSCH: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua
CPELSG: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato
CPELSGR: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
CPELSM: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
CPELSMO: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo
CPELSMX: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
CPELSN: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
CPELSNL: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León
CPELSO: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
CPELSP: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
CPELSQR: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
CPELSSLP: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí
CPELST: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
CPELSTX: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
CPELSZ: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
CPEQ: Constitución Política del Estado de Querétaro
CPES: Constitución Política del Estado de Sinaloa
CPESO: Constitución Política del Estado de Sonora
CPET: Constitución Política del Estado de Tamaulipas
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



CPEVILL: Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
LGPLEY: Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán
LOCED: Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango
LOCEILSCZ: Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza
LOCEM: Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos
LOCES: Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa
LOFICET: Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas
LOHCELSCH: Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas
LOPCEMO: Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo
LOPLEA: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes
LOPLEBC: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California
LOPLEC: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche
LOPLECH: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua
LOPLECL: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima
LOPLEG: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato
LOPLEGR: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Núm. 286
LOPLEJ: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco
LOPLELSH: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo
LOPLELSM: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México
LOPLELSP: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla
LOPLEN: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit
LOPLENL: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León
LOPLEO: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca
LOPLEQ: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro
LOPLEQR: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo
LOPLES: Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora
LOPLESLP: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí



LOPLET: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco

LOPLETX: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala

LOPLEVILL: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

LOPLEZ: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas

LRPLEBCS: Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur

RCEM: Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

RCPLEQR: Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo

RGICELSSLP: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí

RGICEN: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit

RGICENL: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León

RGIPLEVILL: Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

RGPLEZ: Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas

RICECH: Reglamento Interior del Congreso del Estado de Chiapas

RICEO: Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca

RICETX: Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

RIHCELSP: Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla

RIHCELST: Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco

RIPPLCH: Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo de Chihuahua

RLGPLEY: Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán

RLOPLEA: Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes

RLOPLEH: Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo



RLOPLEJ: Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco

RLOPLEJMTL: Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en Materia de Técnica Legislativa

RLOPLELSC: Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima

RPLELSM: Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México



DEDICATORIAS

A mi querida esposa, Ana Rosa Escobedo Ortiz, quien ha sido fundamental en mi desarrollo personal y profesional.

A mis padres Martha Hernández Mora y Miguel Ángeles Arispe, por brindarme la oportunidad de contar con una formación académica desde mi infancia, así como por inculcarme los valores de la responsabilidad, disciplina, constancia y honestidad.

A mi hermana Martha y su familia (Jorge, Jorge Arturo y Aitana), por los buenos deseos que me daban.

A Bruno y Han, mis fieles compañeros de mañanas y tardes frente a la computadora mientras realizaba esta investigación.

A mis cotutoras, las doctoras Irina Graciela Cervantes Bravo y Teresita Rendón Huerta Barrera, por el tiempo y comentarios que amablemente me obsequiaron para el acertado seguimiento de la presente investigación.

A mi tutor, el Dr. Aldo Rafael Medina García por haberme apoyado en la dirección puntal de mi tesis, así como por sus sabios consejos y paciencia.

¡A todos ustedes, muchas gracias!

INTRODUCCIÓN

El Poder Legislativo en México como encargado de realizar distintas funciones parlamentarias, tanto a nivel federal como local, debe contar con los mejores instrumentos teóricos y jurídicos para desarrollarlas.

Los doctrinarios del Derecho Parlamentario, que estudian el proceso legislativo –como el proceso principal que se desarrolla, pero no el único-, así como los actores que intervienen en él, manifiestan la existencia de problemas teórico prácticos en el mismo, los cuales exigen una solución, para garantizar que las determinaciones emanadas de los distintos congresos del país, cumplan con todos los elementos de fondo y forma.

Dentro de los distintos procesos parlamentarios, consideramos que la pieza fundamental es el Dictamen Parlamentario, el cual coadyuva al desarrollo de una verdadera democracia en el Estado contemporáneo.

Sin embargo, los doctrinarios lo han estudiado y analizado de manera superficial, motivo por el cual decidimos realizar la presente investigación, la cual se desarrolla dentro de la línea de investigación de Derecho Constitucional y Estado de Derecho, en la cual se estudian y analizan aspectos doctrinales, normativos y de práctica parlamentaria, en el ámbito del Derecho Parlamentario, relativos al Dictamen Parlamentario en los congresos locales de la República Mexicana, con la intención de fortalecer sus elementos teóricos y jurídicos.

Nuestra investigación se desarrolla a la luz de la Teoría de la Legislación, entendida como aquella que "tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política y hasta el instante en el que ésta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley".¹ Dicha teoría, tiene como "objetos de estudio no sólo a la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en la decisión política, sino también las leyes vigentes".² Esto implica, que no sólo abordaremos aspectos procedimentales legislativos que impacten en la función legislativa propiamente, sino que además se revisará y analizará la legislación vigente que regula dicho aspecto, así como

¹ Mora Donatto, Cecilia, "Teoría de la Legislación", en Nava Gomar Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p. 215.

² *Ibidem*, pp. 215 y 216.

de la práctica parlamentaria, para detectar las deficiencias existentes, y en su caso, proponer las soluciones pertinentes.

El procedimiento del dictamen implica una complejidad en el sentido de que la técnica legislativa debe atender y cuidar aspectos como son: lo constitucional, lo legal, lo doctrinal, lo contextual, lo social, lo presupuestario, lo temporal, lo político, lo jurisprudencial, la experiencia comparada, la coherencia lógica, por citar algunos. Dichos aspectos no están aislados, sino que deben correlacionarse para evitar incongruencias en los dictámenes parlamentarios que emiten los congresos locales.

La pregunta problema de la que partimos es: ¿La ausencia de una coherencia entre teoría, normatividad y práctica parlamentaria en el Dictamen Parlamentario, afecta directamente al mismo, en el ámbito de los congresos locales de México?, la cual pretendemos resolver con la hipótesis siguiente: La construcción de una Teoría del Dictamen Parlamentario permitirá poseer una visión integral del mismo, generando los elementos teórico conceptuales que permitirá contrastar la regulación local existente y la práctica parlamentaria que se usa, generándose así elementos de diagnóstico y detección de inconsistencias relativas al Dictamen Parlamentario.

Para estar en condiciones de demostrar la hipótesis planteada, fue necesario estructurar nuestra investigación en cinco capítulos, con la intención de abordar los aspectos teóricos, normativos, comparativos y concluyentes.

El Capítulo 1, denominado "Escenario Teórico Conceptual del Dictamen Parlamentario", se organizó en atención al método deductivo, partiendo de los temas más generales, con la intención de precisar el contenido de la rama del derecho en la que habremos de circunscribir el estudio en cuestión, como lo es el Derecho Parlamentario, para posteriormente ir descendiendo a cuestiones más particulares hasta llegar al Dictamen Parlamentario, en ese inter se abordan cuestiones con una relación de necesidad como son la Teoría de la Legislación, Técnica Legislativa, Fuentes del Derecho Parlamentario –en especial la práctica parlamentaria-, funciones legislativas –de manera particular la función legislativa-, proceso legislativo, sistemas parlamentarios –para delimitar nuestro estudio al ámbito local-, desembocando en la construcción de una Teoría del Dictamen.

La utilidad de contar con una Teoría del Dictamen Parlamentario, es poder tener una visión integral de los tópicos inherentes a este dictamen, como su



tridimensionalidad, su procedimiento, sus niveles de racionalidad, sus elementos estructurales, sus efectos, su clasificación, así como su preclusión y caducidad. Esto nos ayudará a lograr una mejor comprensión del Dictamen Parlamentario en México.

El Capítulo 2 titulado "Régimen Jurídico del Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México", nos dimos a la tarea de localizar, estudiar y analizar el contenido de las treinta y un constituciones locales que actualmente existen en nuestro país, señalando que la correspondiente a la Ciudad de México se encuentra en proceso de conformación por la Asamblea Constituyente.

Asimismo, se procuró estructurar la información en cada una de las entidades federativas en concordancia con los temas consagrados en el marco teórico del borrador del Capítulo 1, como son: ámbito del dictamen –Poder Legislativo/Congreso-; órgano responsable –denominación, integración, catálogo de comisiones-; procedimiento del dictamen –dispensa del trámite, plazos para dictaminar, preclusión, caducidad, y dictamen de minoría-; elementos estructurales –requisitos legales o reglamentarios-; dictamen híbrido –iniciativa con carácter de dictamen-.

Por lo que ve al Capítulo 3, nombrado "Análisis Comparado del Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México", contempla como temas principales a comparar los siguientes: el órgano responsable para emitir el dictamen; el procedimiento del dictamen; los elementos estructurales del dictamen; la racionalidad y argumentación del dictamen.

Con relación al órgano responsable se subdividió el estudio en tres partes. El primero corresponde a las comisiones, dentro de las cuales se compararon los rubros de su denominación; número de comisiones; número de integrantes; subcomisiones; así como sus secretarías técnicas. La segunda se enfocó en las comisiones o diputaciones permanentes como emisoras del dictamen. En tanto que la tercera, se analizó el caso de las juntas de coordinación política que dictaminan. En tanto, que para el procedimiento del dictamen, se aborda los aspectos de las etapas del mismo; los plazos para emitir el dictamen; la preclusión; la caducidad; y, la dispensa del dictamen.

Posteriormente, se compara la manera de presentar y regular los elementos estructurales del dictamen, mismos que pueden ser de forma condensada o separada. Asimismo, se establece si la regulación del dictamen



establece expresa o implícitamente la racionalidad y argumentación en el Dictamen Parlamentario.

En el Capítulo 4, llamado "Estudio de Caso del Dictamen Parlamentario en el Congreso del Estado de Michoacán", en cual se analizan seis dictámenes emitidos por dicho Congreso, con la intención de establecer la congruencia que existe entre los elementos teóricos, normativos y de práctica parlamentario, en el tema que nos ocupa.

Finalmente, el Capítulo 5 denominado "Implicaciones necesarias para el fortalecimiento del Dictamen Parlamentario", presenta una serie de reflexiones derivadas del estudio teórico, normativo y comparado del Dictamen Parlamentario en los congresos locales de México.



CAPÍTULO 1

ESCENARIO TEORÍCO CONCEPTUAL DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO

En el presente capítulo se abordarán las cuestiones doctrinales que darán sustento al marco teórico conceptual de nuestra tesis, para la cual se recurrirá primordialmente fuente bibliográficas especializadas en la materia del llamado Derecho Parlamentario, tanto de autores nacionales como internacionales, en distintos temas como: conceptualización del Derecho Parlamentario; Teoría de la Legislación; Técnica Legislativa; Fuentes del Derecho Parlamentario; funciones legislativas; Proceso Legislativo; sistemas parlamentarios.

Lo anterior nos servirá como base para formular una Teoría del Dictamen Parlamentario. La cual nos permitirá sistematizar los tópicos esenciales inherentes al Dictamen Parlamentario.

1.1. Conceptualización del Derecho Parlamentario

La construcción conceptual de cualquier campo del Derecho, implica una ardua y larga labor intelectual, que se logra a partir de las reflexiones, teóricas y prácticas, que aportan los estudiosos del Derecho en distintas épocas, tal circunstancia no es ajena al Derecho Parlamentario, ya que la misma surge a consecuencia, primero del Derecho Constitucional, y segundo, del Derecho Administrativo, a pesar de ello, hoy día el Derecho Parlamentario se ha consolidado como una disciplina jurídica con identidad y autonomía propias. Sin embargo, para llegar a las afirmaciones planteadas con anterioridad, fue necesario estudiar, analizar y criticar textos de diversos tratadistas en la materia –nacionales y extranjeros-, que a continuación exponemos.

Consideramos que el término Derecho Parlamentario, es producto de la evolución del llamado Derecho Legislativo, el cual se configura a partir de la función legislativa, entendida como la “actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política”.³

³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 23ª ed., Porrúa, México, 2002, p. 43.

Fue por ello, que Serra Rojas definió al Derecho Legislativo como “la disciplina que regula esta importante función del Estado”.⁴ Podemos observar, que en los inicios doctrinales del Derecho Legislativo –término utilizado en el año de 1959-, sólo se le reconocía como objeto de estudio lo relativo a la regulación de la función legislativa, que básicamente es el Proceso Legislativo.

Ochoa Campos, siguió utilizando la denominación de Derecho Legislativo, pero amplió el contenido del mismo, ya no lo acotaba sólo a la función legislativa sino que se refería al “conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo”.⁵ Se aprecia que en esta definición, se tomó como referencia al Poder de manera integral y no sólo a una de las funciones que realiza, como lo es la función legislativa. Adicionalmente, comienza a determinar su ubicación dentro del Derecho, indicando que se trata de “una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del derecho vigente”.⁶ De aquí, la estrecha relación que existe entre el Derecho Constitucional y el Derecho Parlamentario.

Por su parte, González Oropeza contempló que el Derecho Legislativo “se concreta en la organización de los parlamentos como legisladores”,⁷ es por ello que afirma que el “concepto de derecho legislativo está incluido en el más genérico y omnicompreensivo de derecho parlamentario”.⁸ En efecto, coincidimos que el contenido del Derecho Legislativo se subsume en el Derecho Parlamentario. Es incongruente pensar, que sólo la organización de los poderes legislativos o la función legislativa deben ser los únicos contenidos de esta rama del Derecho, por ello es que utilizaremos como expresión idónea la de Derecho Parlamentario, para lo cual debemos aclarar sus alcances.

⁴ *Idem*.

⁵ Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura Cámara de Diputados, México, 1973, p. 60.

⁶ *Ibidem*, p. 60.

⁷ *Voz Derecho parlamentario*, González Oropeza, Manuel, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, de Berlín Valenzuela, Francisco (Coord), Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 245.

⁸ *Idem*.



Con su nueva denominación, el Derecho Parlamentario, comenzó a tratarse como el “conjunto de normas positivas contusionales y subconstitucionales (Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares) que regulan las facultades y competencias del Poder Legislativo y sus órganos; y específicamente el proceso de producción legislativo”.⁹ Se nota que Salazar Abaroa, además de enfocarse en elementos como la creación de la ley, competencia y organización del Legislativo, tomó una visión positivista del derecho, situación que despertaría el interés por determinar las fuentes formales de esta disciplina jurídica en vías de desarrollo.

El tratadista italiano Silvano Tosi, consideró que el Derecho Parlamentario, en un sentido restringido, es “el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento”.¹⁰ Si bien es cierto, que en esta definición existen similitudes con las aportadas anteriormente respecto del Derecho Legislativo, es de reconocerse por un lado, el cambio de la denominación por la de Derecho Parlamentario, y por otro, que no sólo contempla la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, sino que incluye a las relaciones político-jurídicas, como un elemento imprescindible en el estudio de dicho Poder.

Bátiz Vázquez, refiere que el Derecho Parlamentario forma parte del derecho público y es el “conjunto de normas jurídicas, que se ocupan de la organización del Poder Legislativo, de sus funciones y facultades y de los procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines”.¹¹ Encontramos nuevamente la tendencia de los contenidos generales que atenderán los objetos de estudio de este campo del saber. En este mismo sentido, Chávez Hernández puntualiza que el derecho parlamentario es una “rama derivada del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano

⁹ Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho Parlamentario, La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal mayor de hacienda*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1989, p. 51, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1611/8.pdf>

¹⁰ Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Trad. Miguel Ángel González Rodríguez y otros, Miguel Ángel Porrúa/LVI Legislatura Cámara de Diputados, México, 1996, pp. 12 y 13, disponible en: www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/derparl/derparl.pdf

¹¹ Batiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 9.



representativo denominado Parlamento o Poder Legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes”.¹²

A pesar de que para Sandoval Ulloa, “resulta relativamente sencillo arribar a un concepto de Derecho Parlamentario” -opinión que no compartimos-, señala que es “el conjunto de normas jurídicas relativas a la estructura, integración, atribuciones y funcionamiento del Parlamento, entendido éste como el órgano colectivo de gobierno representativo de una sociedad que lo eligió, al que la constitución otorga la facultad exclusiva de legislar, supervisar y controlar el ejercicio del Poder Legislativo”.¹³ En esta definición se observa un mayor interés de estudio por la función de control que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como un contrapeso en el ejercicio del poder público.

En efecto, no existe una definición unívoca del Derecho Parlamentario tal y como dice Cervantes Gómez. Es imposible reducir a una sola definición lo que es esta rama del Derecho, porque se trata de un campo de estudio en evolución y como tal en constante transformación con miras de un perfeccionamiento doctrinal, es por ello que para él se trata de una ciencia que “estudia las reglas de organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, así como los deberes y prerrogativas de los parlamentos”.¹⁴ Coincidimos en que el Derecho Parlamentario debe ser tratado en un nivel de conocimiento científico, toda vez que se trata de un conjunto de conocimientos ordenados, sistematizados y que se obtiene mediante la utilización de algún método.

El ibérico Santaolalla López, admite que el Derecho Parlamentario es el “conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus

¹² Chávez Hernández, Efrén, *El Derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, UNAM/IIJ, México, 2016, p. 31.

¹³ Sandoval Ulloa, José G., *Curso Derecho Parlamentario*, Innovación editorial lagares de México, México, 2015, p. 47.

¹⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*, Serie Roja, Temas Parlamentarios, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2012, p. 10, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/.../33.pdf>

funciones supremas".¹⁵ Este autor enfatiza la existencia de un Estado constitucional y democrático de Derecho, es por ello que piensa que al "hablar de Derecho parlamentario no significa ignorar su entronque en el Derecho constitucional, sino sólo permitir el trazo de las fronteras de una zona de este último, dotada, eso sí, de notas y elementos específicos, a efecto de lograr su mejor esclarecimiento".¹⁶

Asimismo, sugiere que debe mantenerse "la matriz constitucional del Derecho parlamentario... no sólo por el abultado conjunto de normas de rango constitucional que forman parte de él, sino también porque la vida parlamentaria es continua y directa aplicación de las disposiciones y principios constitucionales...".¹⁷ Es claro, que el Derecho Parlamentario deriva del Constitucional, por lo que mantienen una estrecha relación. A pesar de ello, no sólo debemos resaltar que el Derecho Parlamentario se sujeta a normas constitucionales, podemos decir que el Derecho Parlamentario da vida a las normas constitucionales, aunque esto no sea aceptado con el mayor agrado por parte de los constitucionalistas.

La autora española García-Escudero, considera que el Derecho Parlamentario "se refiere a la actividad que desarrolla el Parlamento como órgano político, en especial a su función deliberante, con una especial conexión con el Estado de Derecho".¹⁸ Esta definición enfoca dos puntos relevantes en los Parlamentos, una es la función deliberante y otra el Estado de Derecho, cuestiones que deben estar vinculadas de manera necesaria entre sí, para establecer los parámetros o límites que garanticen el respeto al Estado de Derecho por parte de los Parlamentos.

Tanto González Ibarra, como Sierra Becerra, coinciden en que el "concepto de derecho legislativo o parlamentario ha evolucionado en el curso del tiempo",¹⁹ a pesar de ello, señalan que la mayoría de los tratadistas reducen "a un conjunto de

¹⁵ Santaolalla López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, p. 34.

¹⁶ *Ibidem*, p. 32.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ García-Escudero Márquez, Piedad, "El Derecho Parlamentario en la Actualidad", *Quid Iuris*, año 7, vol. 20, marzo-mayo, 2013, p. 86, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/Publica/Librev/Rev/Qdiuris/Cont/20/Cnt/Cnt6.Pdf>

¹⁹ González IBARRA, Juan de Dios y Bernardo A. Sierra Becerra, *Técnica, Ciencia y Epistemología Legislativas*, Fontamara, México, 2015, p.99.

reglas que rigen la vida orgánica de los congresos o parlamentos".²⁰ Sin embargo, indican que deben incluirse al concepto "las múltiples e inherentes relaciones institucionales y políticas que el parlamento y los parlamentarios mantienen con los otros poderes públicos, las repercusiones con los actores sociales y políticos, así como con los ciudadanos".²¹ En este tenor, se va volviendo cada vez más completo y complejo el objeto de estudio del Derecho Parlamentario, puesto que el estudio de las repercusiones que traen consigo las relaciones del parlamento con los actores sociales, políticos y la ciudadanía, exige que el Derecho Parlamentario posea un carácter multidisciplinario.

Ahora bien, Pedroza de la Llave definió con mayor amplitud lo que debería comprender el Derecho Parlamentario, indicando que se trata de:

Una rama, sector o disciplina relativamente nuevo y de especial importancia del derecho constitucional, que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o Estado. Ilámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.²²

En la anterior definición, se presenta un campo de aplicación mayor el Derecho Parlamentario, debido a que no se limita únicamente a tópicos internos inherentes al Poder Legislativo, sino que voltea la mirada a las relaciones que tiene éste con los otros poderes, o bien, otras instituciones públicas, en el desarrollo de sus diferentes funciones –no sólo la legislativa–.

En este proceso de fortalecimiento conceptual del Derecho Parlamentario Mora-Donatto, nos indica que éste se trata de un:

Conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas estas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y cuya importancia gira en torno a una determinada institución que encarna el concepto de soberanía popular. Pero no basta que la misma se llame Parlamento, lo decisivo de esta institución es que la misma representa de manera libre y democrática la voluntad de un pueblo.²³

²⁰ *Ídem.*

²¹ *Ídem.*

²² Pedroza De La Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, UNAM, México, 1997, p. 31, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/142/5.pdf>

²³ Mora Donatto, Cecilia, "Derecho Parlamentario", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p. 307.

En la citada definición, se vislumbra el naciente interés por abarcar en el campo del Derecho Parlamentario, el estudio de las relaciones existentes entre el Poder Legislativo y la ciudadanía, como un representante de la soberanía popular al ejercer las distintas funciones parlamentarias que le fueron encomendadas constitucionalmente.

En un sentido similar, Juan Francisco Escobedo destaca que el Derecho Parlamentario “alude al campo constitucional, legal y sociopolítico de los órganos del Estado que tanto en los regímenes parlamentarios como en los regímenes presidenciales, concentran y ejercen la facultad de creación normativa”,²⁴ podemos decir que esta definición incorpora una visión mixta, por un lado sigue dando lugar al iuspositivismo al señalar el ámbito constitucional y legal, pero adiciona un elemento iussociologismo, al incluir que también debe tomarse en cuenta el aspecto sociopolítico del Poder Legislativo.

Además de enriquecer la conformación conceptual de Derecho Parlamentario, Berlín Valenzuela ofrece algunas consideraciones a favor de esta denominación, sin importar el nombre particular de la institución que ostenta al Poder Legislativo, señalando que:

Podría afirmarse que la designación de esta rama del derecho, *derecho parlamentario*, abarca todas las instituciones legislativas que existen en el mundo, independientemente del nombre que se les dé a cada uno de los países y de la variedad de funciones que desarrollan, además de las de hacer leyes, ya que la esencia de este órgano de ninguna manera se altera por la denominación que el mismo reciba, pues muy bien podríamos decir, que así como no se altera la esencia humana porque las personas sean llamadas de distintas maneras, tampoco los órganos colegiados a los que nos referimos varían su naturaleza por causa de su denominación, siendo indistinto que se aluda a ellos como Parlamento en Inglaterra, Congreso en los Estados Unidos, Congreso de la Unión en México, Soviet Supremo en la URSS, Cortes es España, Dieta en Japón, Parlamento Federal (Buderstag) y Consejo Federal (Bunderrat) en Alemania, Cámara de Representantes en diversos países o Asamblea Nacional en Francia, y es aplicado para

²⁴ Escobedo, Juan Francisco, “Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario Local”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. II, ANOMAC, México, 2003, p. 6.

nombrar, en los sistemas bicamerales, a un solo cuerpo colegiado o a la suma de ambos.²⁵

Es cierto que la conformación del Derecho Parlamentario no puede depender de la denominación que reciba cada uno de los poderes legislativos en los distintos países, lo que importa para poder ser estudiados por esta rama del Derecho, es que realicen las funciones parlamentarias como requisito esencial.

Berlín Valenzuela, define al Derecho Parlamentario como:

El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.²⁶

Se advierte que sigue creciendo el objeto de estudio del Derecho Parlamentario, ahora incorpora el análisis de los valores y principios que deben regir a los Parlamentos en sus actividades e interrelaciones sociopolíticas, tanto con los poderes, como con la sociedad, este ingrediente axiológico presentó un nuevo horizonte de estudio.

Por último, Rossell concibe al Derecho Parlamentario como:

La disciplina del derecho constitucional que se encarga del estudio de la legislación, principios y valores que regulan a la institución parlamentaria, así como de los mecanismos de integración, de organización y funcionamiento de las asambleas legislativas; de las facultades y privilegios de sus miembros, de las interrelaciones de carácter jurídico y político que vinculan a aquellas con los otros poderes del Estado, con los ciudadanos y con los partidos políticos.²⁷

Como vemos, el concepto del Derecho Parlamentario ha logrado una madurez, no se trata ya de un concepto que se defina por la función más destacada del Poder Legislativo, si por la organización o integración del mismo, sino que se convirtió en una visión exhaustiva acerca de las implicaciones que lleva consigo el Parlamento.

²⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 22.

²⁶ *Ibidem*, p. 34.

²⁷ Citado por Salazar Abaroa, Enrique Armando, *op. cit.* nota 9, p. 68.

La definición que adoptaremos para describir el contenido conceptual del Derecho Parlamentario, es la siguiente: rama del Derecho Constitucional, dotada de autonomía, que se encarga de estudiar los principios, valores, teorías y legislación, que impactan a los Parlamentos en su conformación, integración y organización; en el desarrollo de las funciones de su competencia; así como, en sus interrelaciones sociopolíticas, con actores políticos internos o externos a él.

1.2. Panorámica de la Teoría de la Legislación

Para abordar los contenidos de la Teoría de la Legislación, es imprescindible recurrir al pensamiento del argentino Eugenio Bulygin, de los españoles Manuel Atienza y Gema Marcilla Córdoba, así como de la mexicana Cecilia Mora-Donatto.

Partiremos de las consideraciones que en 1981 Bulygin formuló como inquietudes en la configuración de una Teoría de la Legislación. El eje central de sus reflexiones se colocó en la “idea de que el derecho no es un mero conglomerado de normas, sino que tienen carácter sistemático, es decir, forma en algún sentido un sistema”.²⁸ Efectivamente, el derecho es un sistema en el cual cada una de sus piezas tiene una relación de interdependencia entre sí, no son elementos aislados y sin relación con los demás.

Bulygin critica que la “sistematización del conocimiento científico quedó reducida en la práctica casi hasta nuestros días a la matemática, la lógica y partes de la física”,²⁹ situación que no es así, ya que en efecto concibe la existencia de un sistema jurídico, el cual se caracteriza como un “sistema dinámico”, esto se debe a que el sistema jurídico “está sujeto a cambios en el tiempo”, es decir, “está en proceso de constante evolución: nuevas normas se incorporan al sistema y otras dejan de pertenecer a él”.³⁰ Este dinamismo ha generado a decir del propio Bulygin, que el sistema pueda volverse incoherente por ambigüedades, contradicciones, lagunas o redundancias, o bien, que exista indeterminación en el sistema a causa de la promulgación o derogación.

²⁸ Bulygin, Eugenio, “Teoría y técnica de legislación”, en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa/UNAM, México, 2010, p. 89.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, p. 96.

Por los problemas antes señalados que enfrenta la legislación, tanto en su producción, incorporación, desincorporación, aplicación o interpretación, es que considera indispensable: primero, "tomar conciencia de... los problemas técnico-jurídicos que plantea la legislación"; segundo, "enfocar los problemas señalados en forma sistémica y metódica, con miras a la elaboración de una teoría de la legislación, capaz de suministrar pautas técnicas al legislador"; tercero, "la elaboración de una Teoría de la Legislación permitirá,... la preparación de especialistas"; y cuatro "la Teoría de la legislación requiere... el concurso de varias disciplinas auxiliares".³¹

Como observamos, Bulygin plantea la imperiosa necesidad de construir una Teoría de la Legislación que nos permita estudiar, analizar, comprender y resolver, los problemas que surgen en torno a la legislación. Si bien es cierto, que no desarrolla los contenidos de una Teoría de la Legislación, si ofrece importantes componentes que deben ser incluidos en la misma, como lo será el elemento de racionalidad que garantice la existencia de un sistema jurídico coherente.

Para el año 1989 Manuel Atienza comienza a "considerar el proceso de producción de las leyes -la legislación- como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores".³²

Bajo esa tesitura, propuso cinco niveles de racionalidad, desde los que puede y debe estudiarse la legislación:

Una racionalidad lingüística (R1), en cuanto que el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una racionalidad pragmática (R3), pues la conducta de los destinatarios, tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética".³³

³¹ *Ibidem*, p. 101.

³² Atienza, Manuel, "Contribución para una Teoría de la legislación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalia Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, p. 65.

³³ *Idem*.

Esta aportación, pretendía lograr tres grandes objetivos: el primero es “buscar unidad, o al menos cierta articulación, entre saberes tan heterogéneos como los implicados en los estudios sobre la legislación”; el segundo es “definir o precisar el estatuto epistemológico de los estudios sobre la legislación”; y el tercero es “evitar un uso ideológico, una sobrevaloración de la teoría y de la técnica de la legislación, que lleve no ya a la solución de problemas, sino a su enmascaramiento”.³⁴

Después de conocer las pretensiones planteadas por Atienza, entendemos porque era necesario pensar en la conformación de una Teoría de la Legislación, ya que con ella se pueden sentar los fundamentos y métodos sobre los cuales se estudiará la legislación, es decir, construir un modelo epistemológico que coadyuve a un discernimiento más sistemático en torno a la legislación.

La Teoría de la Legislación debe entenderse como “aquellos análisis más bien de conjunto, de tipo explicativo y de carácter básico”, que ofrecen “una explicación general del proceso de la legislación y debería ofrecer también los conocimientos básicos que nutrirán a las diversas técnicas legislativas”.³⁵ Es decir, la Teoría de la Legislación busca conocer la esencia del proceso legislativo, para comprenderlo en su totalidad, posibilitando con ello subsanar las carencias que en la práctica pudiera presentar.

No debe confundirse la Teoría de la Legislación con la Técnica Legislativa, a pesar de que existe una vinculación entre ambas, “las técnicas legislativas tienen un carácter mucho más sectorial, no pretenden explicar un fenómeno, sino indicar como conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos”.³⁶ Las técnicas legislativas se convierten en los instrumentos o herramientas de aplicación práctica.

Para Atienza, es fundamental que la “teoría de la legislación debe concebirse, obviamente, como una parte de una teoría del derecho, y esta última en el contexto de una teoría de la sociedad”; afirma que la “sociología del derecho ocupa, sin lugar a duda, un lugar importante en el desarrollo de los estudios sobre legislación”; y que el “objetivo de la teoría de la legislación no es sólo describir, sino también explicar

³⁴ *Ibidem*, p. 67.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

y proponer procedimientos que supongan un incremento de racionalidad con respecto a la práctica legislativa existente".³⁷

Es por ello, que la Teoría de la Legislación que aporta Atienza contempla tres fases: "prelegislativa, legislativa y postlegislativa, las cuales están interrelacionadas".³⁸

De las fases antes mencionadas, Atienza señala que en cualquier proceso legislativo necesariamente está presente la fase legislativa y la fase postlegislativa, aunque puede no tener importancia –nosotros pensamos que sí reviste importancia, lo que ocurre en la práctica es que no se le da el seguimiento debido a la legislación emitida-; y la fase prelegislativa puede no existir, ya que es posible una ley regule cuestiones técnicas que no requieran de una discusión extralegislativamente, sino que surge en el interior de Poder Legislativo.³⁹

En cada una de ellas describe dónde inicia, qué operaciones intermedias se realizan, cuándo llega a su fin, qué conocimientos y técnicas son utilizadas para controlar la racionalidad, así como qué niveles de racionalidad están implicados preferentemente, en cada una de ellas, tal y como se muestra en el esquema que el propio Atienza elaboró, la cual se aprecia en la en la Imagen 1 que se muestra en la página siguiente.

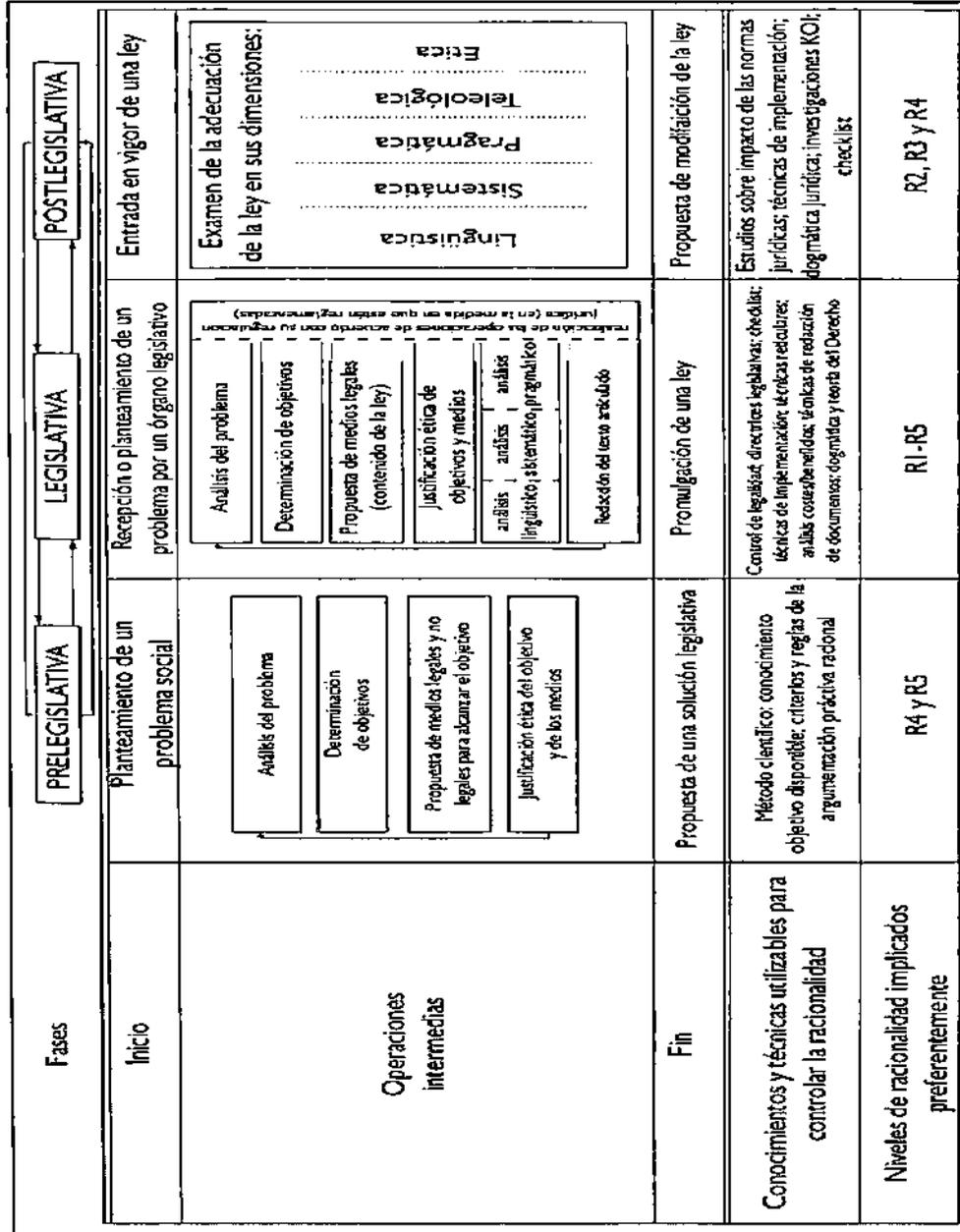
En atención al contenido de la imagen 1, se aprecia que la primera fase llamada prelegislativa inicia con el planteamiento de un problema social, al cual recaerán las operaciones intermedias de análisis del problema, determinación de objetivos, propuesta de medios legales y no legales para alcanzar el objetivo, así como la justificación ética del objetivo y de los medios; concluyendo esta fase con la propuesta de una solución legislativa. Los conocimientos y técnicas que deben ser utilizados para el control de la racionalidad en esta fase son el método científico, el conocimiento objetivo disponible, criterios y reglas de la argumentación práctica racional. Asimismo, los niveles de racionalidad que están implicados preferentemente en la fase prelegislativa son el de racionalidad teleológica (R4) y el de racionalidad ética (R5).

³⁷ *Ibidem*, p. 81.

³⁸ *Ibidem*, p. 78.

³⁹ *Idem*.

Imagen 1
Esquema de la Teoría de la Legislación de Manuel Atienza



Fuente: Tomada de ATIENZA, Manuel, "Contribución para una Teoría de la legislación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, p.78.

La fase legislativa comienza con la recepción o planteamiento de un problema por un órgano legislativo, en la cual se llevará a cabo las operaciones intermedias de análisis del problema, determinación de objetivos, propuesta de

medios legales (contenido de la ley), justificación ética de objetivos y medios, análisis lingüístico, análisis sistemático, análisis pragmático, así como la redacción del texto articulado, concluyendo esta segunda fase con la promulgación de una ley. Los conocimientos y técnicas que deben ser utilizados para el control de la racionalidad en esta fase son control de legalidad, directrices legislativas, checklisten, técnicas de implementación, técnicas reticulares, análisis costes/beneficios, técnicas de redacción de documentos, así como de dogmática y teoría del Derecho. De este modo, los niveles de racionalidad que están implicados preferentemente en esta segunda fase son el de racionalidad lingüística (R1) y el de racionalidad ética (R5). En esta fase legislativa encuadramos al Dictamen Parlamentario, y por ende el mismo deberá atender las operaciones intermedias, conocimientos, técnicas y niveles de racionalidad descritos con anterioridad.

La tercera fase denominada postlegislativa inicia con la entrada en vigor de una ley, en la cual se contemplan las operaciones intermedias de examen de la adecuación de la ley en sus dimensiones: lingüística, sistemática, pragmática, teleológica y ética. Para concluir con una propuesta de modificación de la ley. Los conocimientos y técnicas que deben ser utilizados para el control de la racionalidad en esta fase son estudio sobre impacto de normas jurídicas, técnicas de implementación, dogmática jurídica, investigaciones KOL, así como el checklisten.⁴⁰ Los niveles de racionalidad que están implicados preferentemente en esta última fase son el de racionalidad jurídico-formal (R2), el de racionalidad pragmática (R3), y el de racionalidad teleológica (R4).

La contribución que hace Atienza para la conformación de una Teoría de la Legislación ha sido crucial, ya que comenzó a dotar de contenido a la misma. Sin embargo, como cualquier elemento teórico, seguirá perfeccionándose a través del tiempo con las aportaciones de otros pensadores, hasta que quizás llegue el momento de configurar una nueva teoría que dé solución a problemas futuros que hoy no se han identificado aún.

⁴⁰ El significado de este término no fue aclarado por el autor. Sin embargo, haciendo una interpretación nos inclinamos a atribuir el significado de *Key Opinion Leaders*, es decir líderes de opinión.

Por su parte Marcilla Córdoba, reflexiona sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación, estudiando para ello a la Teoría de la Legislación y considerándola como:

Un discurso de carácter más fundamental que el de la técnica legislativa, en el sentido de que aquella no contendrá análisis o propuestas inmediatamente encaminados a dar cuenta o a mejorar la calidad de las leyes, sino una concepción de la legislación o, lo que es igual, de la racionalidad legislativa, y también una visión del estatuto y cometido de los estudios sobre la misma, esto es, una concepción de la propia ciencia de la legislación.⁴¹

Marcilla reafirma que la Teoría de la Legislación se encamina al estudio de la racionalidad legislativa, es decir, a comprender la legislación como fenómeno jurídico de interés científico.

Una de las principales aportaciones de Marcilla a la Teoría de la Legislación es el haber puntualizado los dos enfoques existentes sobre la legislación:

Un enfoque *maximalista*, que comprende los fines y valores que persigue la legislación, y un enfoque *minimalista*, que trata exclusivamente de los medios o instrumentos dirigidos a optimizar la legislación desde el punto de vista socio-técnico, o lo que es lo mismo, de su calidad lingüística y sistemática, así como de su eficiencia, pero sin plantear los fines o los valores a los que se orienta la legislación, esto es, de acuerdo con una noción de racionalidad legislativa dada o preestablecida".⁴²

De lo anterior, podemos afirmar que el enfoque *maximalista*, corresponde a la Teoría de la Legislación, en tanto que el *minimalista*, es correlativo a la Técnica Legislativa, no se puede prescindir de ninguno de ellos, pero tampoco se deben confundir entre sí.

Marcilla Córdoba manifiesta que "desde cualquiera de los enfoques señalados, la teoría de la legislación determinaría una noción de racionalidad legislativa mediante la exposición de las propiedades que ha de reunir la legislación para ser óptima, diseñando seguidamente un esquema de las técnicas que desarrollarían el modelo de racionalidad legal planteado".⁴³ Este pensamiento, nos

⁴¹ Marcilla Cordova, Gema, "Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, pp. 171 y 172.

⁴² *Ibidem*, p. 172.

⁴³ *Ibidem*, p.173.

permite afirmar que la Teoría de la Legislación comprende en su campo de estudio a la Técnica Legislativa, pero no a la inversa.

Por último, Marcilla Córdoba, está convencida de que “una concepción amplia de racionalidad jurídica aplicada a la teoría de la legislación postula que el examen de calidad de las leyes o la propuesta de pautas al servicio de su racionalidad no utilicen como parámetro exclusivo el de la lógica formal, ni como valor el de su inserción armoniosa en el conjunto del ordenamiento”.⁴⁴ Sino que además la legislación debe ser sometida a una prueba de calidad más compleja, basada “en criterios orientados a satisfacer otros valores, como la eficacia, la efectividad, la eficiencia, etcétera, que necesitan ser recabados de otras ciencias sociales como la psicología, la sociología la economía, etcétera”.⁴⁵

Ahora bien, Mora-Donatto toma como punto de partida la idea de que las “leyes como productos de la razón requieren para su creación un conjunto de principios y fundamentos ordenados que sirvan de cauce racional para solucionar las discrepancias entre un estado de hecho (ser) y un estado que debe alcanzarse (deber ser)”.⁴⁶ Vemos de nueva cuenta, que el aspecto racional que debe imperar en la producción legislativa, es retomado por esta autora como base para el estudio de la Teoría de la Legislación.

La aspiración de Mora-Donatto, es aportar una Teoría de la Legislación que permita “una reflexión más detenida de las causas que motivan la aprobación de una ley; el impacto normativo que producirá dicha norma legal una vez que sea incluida en el ordenamiento jurídico y la evaluación de los resultados provocados una vez aplicada”.⁴⁷

Asimismo, señala que la Teoría de la Legislación “tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 176 y 177.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 177.

⁴⁶ Mora Donatto, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control, Coordinadas para legisladores en los tiempos modernos*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2015, pp. 39 y 40, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3976/9.pdf>

⁴⁷ Mora Donatto, Cecilia y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa, (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, Serie estudios jurídicos, UNAM / H. Congreso del Estado de Tamaulipas, México, 2012, p. 5, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3201>

y hasta el instante en el que ésta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley”.⁴⁸ Explica que la Teoría de la Legislación que ella propone estudiará “no sólo a la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también a las leyes vigentes”.⁴⁹

Resulta interesante la postura de Mora-Donatto en comparación con la de Atienza, ya que si bien es cierto, este último contempla la aplicación de un examen en torno a la ley –vigente-, en sus distintas dimensiones, también contemplaba la posibilidad de que no existiera esa evaluación. Situación que para Mora-Donatto es indispensable y por ello no puede omitirse el examen de la eficacia de la legislación.

Mora-Donato considera que el contar con una teoría de esta naturaleza, servirá para determinar cuándo debe crearse una ley, ya que no siempre la solución a un problema necesita de una legislación.

La propuesta teórica que plantea Mora-Donatto contempla cuatro etapas: “dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu, que puede o no ser, permanente y constante”.⁵⁰ Dicha propuesta la presenta esquematizada en un diagrama de flujo circular, que se muestra en la imagen 2 de la página siguiente.

La primera etapa –prelegislativa- del proceso de legislación, comprende los motivos,⁵¹ que impulsan a realizar la detección del problema o hecho legible, para lo cual se le aplicará un *test* que permita examinar la problemática planteada con la finalidad de conocer y determinar las diferentes alternativas de solución. En este momento concluye la primera etapa, pudiendo tener dos resultados, el primero es que la solución al problema pueda darse sin la creación de una ley y el segundo, que existe la necesidad de una ley.

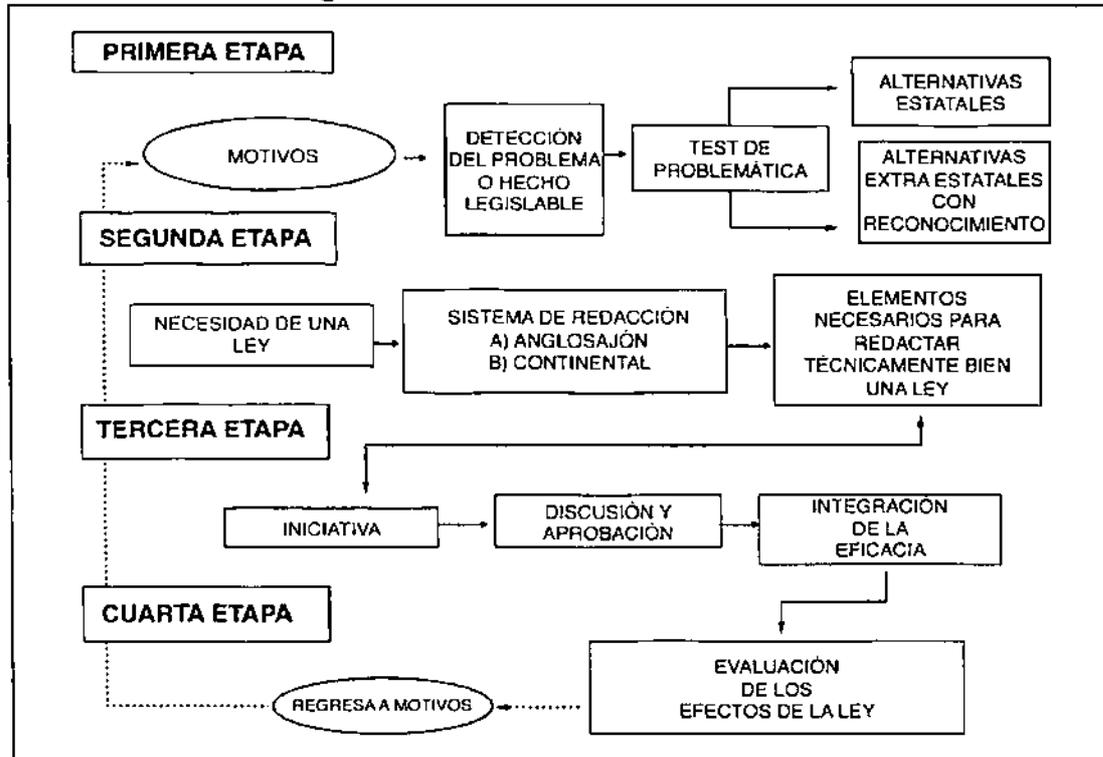
⁴⁸ Mora Donatto, Cecilia, *op. cit.* nota 46, pp. 39 y 40.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 40.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 41.

⁵¹ La propia autora, en su obra titulada *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa, (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, refiere que dentro de estos motivos podemos encontrar, entre otros, los siguientes: jurídicos o por mandato escrito; de órganos del Estado; parlamentarios; o, sociales.

Imagen 2
Esquema de las fases del Proceso de Legislación, a la luz de la Teoría de la Legislación de Cecilia Mora-Donatto



Fuente: Tomada de MORA-DONATTO, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control, Coordinadas para legisladores en los tiempos modernos*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2015, p. 41.

Sí la consecuencia de la primer etapa, fue la necesidad de una ley, se da inicio a la segunda etapa –prelegislativa-, en la cual se debe optar por alguno de los sistemas de redacción de normas -anglosajón o continental-, dicho sistema nos aportará los elementos necesarios para redactar técnicamente bien una ley - facilitando con ello una adecuada comprensión de los objetivos, análisis de los mismos, diseño de la estructura de la norma, composición o redacción de la norma y examen crítico de los resultados-,⁵² concluyendo aquí la segunda etapa.

⁵² Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.* nota 46, p. 42.

La tercera etapa –legislativa- contempla el desarrollo del “procedimiento legislativo”, el cual para Mora-Donatto se integra por tres fases: de iniciativa; de discusión y aprobación; así como la integradora de la eficacia.⁵³

En la cuarta etapa –postlegislativa- se realizaría la evaluación de los impactos y efectos de la ley, los resultados que se obtengan pueden dar como consecuencia que sean considerados motivos suficientes para dar inicio a la primera etapa, “situación que retroalimentaría el diagrama e irían, por sí mismo, no sólo depurando al propio ordenamiento jurídico, sino también evidenciando los rezagos y lagunas de éste”.⁵⁴

Por último, conviene resaltar que el Dictamen Parlamentario es de suma importancia en el proceso de la legislación, ya que en el contexto de la Teoría de Mora-Donatto, es el “vínculo entre las labores constitutivas de las dos primeras etapas... y la fase que discurre en sede parlamentaria. El dictamen es, pues el “documento liga” que une la etapa prelegislativa y la etapa legislativa de nuestro diagrama”.⁵⁵

1.3. Consideraciones Teóricas de la Técnica Legislativa

François Geny acuñó el término en su obra *“La technique législative dans la codificación civil moderne”* de 1904.⁵⁶ Se aprecia que esta disciplina jurídica surgió con antelación a la Teoría de la Legislación, esto se puede explicar porque la Técnica Legislativa surge para tratar de solucionar los problemas que se dan en torno a la producción legislativa de manera práctica, no a nivel teórico-filosófico, es decir, aquellos problemas que inciden directamente en la manera en que habrá de configurarse concretamente la ley.

Desde los años veinte del siglo pasado se dice que el parlamento moderno “carece de todos los tecnicismos necesarios para la elaboración de buenas leyes

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Ibidem*, p. 86.

⁵⁶ Nava Gomar, Salvador O., “Constitución y técnica legislativa”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p.176.

sobre los diversos sectores de la vida pública”,⁵⁷ a casi cien años vemos en dicha afirmación una vigencia, motivo por el cual el presente pretendemos coadyuvar a subsanar algunas de esas deficiencias en materia del dictamen parlamentario.

Es indispensable puntualizar el significado de la Técnica Legislativa, para López Olvera se trata de “un conjunto de medios y de procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se destina”,⁵⁸ en otras palabras la Técnica Legislativa “convierte el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática”.⁵⁹

Nava Gomar, concibe a la Técnica Legislativa como un “criterio jurídico que sirve para determinar con exactitud el espacio útil con que disponen los legisladores que conviven en el seno del Estado, esto es, la delimitación del contenido específico de su poder y de sus competencias en aras de la buena ley; de ahí su propósito de unidad, sistematicidad y complitud de la norma”,⁶⁰ o bien, “las directrices de la técnica legislativa constituyen el modo de hacer *técnicamente* las leyes”.⁶¹ En este mismo sentido, anota que la técnica legislativa “es un saber aplicado a la composición y redacción de leyes y disposiciones jurídicas”,⁶² que engloba “un conjunto de procedimientos y recursos de orígenes distintos: unos proceden de saberes científicos o tecnológicos; otros, de generalizaciones empíricas bien contrastadas; y unos terceros, del conocimiento común ordinario”.⁶³

Ahora bien, Mora-Donatto refiere que la Técnica Legislativa “es una disciplina auxiliar de la Teoría de la Legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor

⁵⁷ Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, Trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, 2ª ed., Editorial Labor, Barcelona, 1934, p. 71, disponible en: <http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/LIBROS/Libro0624.pdf>

⁵⁸ López Olvera, Miguel Alejandro, *Técnica legislativa y proyectos de ley*, en CARBONELL, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, p. 184.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Nava Gomar, Salvador O., *op. cit.* nota 56, p.180.

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Ibidem*, pp. 205 y 206.

⁶³ *Idem.*

realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa”.⁶⁴

Por su parte Sandoval Ulloa, esgrime que la Técnica Legislativa “será el conjunto de conocimientos, capacidades y habilidades aplicados a las tareas legislativas”,⁶⁵ establece que de manera general tiene por objeto “la corrección, claridad, precisión, adecuación y congruencia con la que es estructurado y redactado un proyecto o documento parlamentario y la atingencia con la que se siga los trámites necesarios para que cumpla su cometido”,⁶⁶ en tanto que de manera más estricta se propone:

La elaboración y aprobación de proyectos legislativos con corrección, claridad y precisión de lenguaje; con propuestas de normas jurídicas en congruencia y armonía entre sí y con el resto de disposiciones jurídicas que componen el sistema jurídico nacional, considerando el componente de acuerdos internacionales integrado constitucionalmente al mismo, y en correspondencia con sus objetivos axiológicos, sociales, políticos y económicos previsibles.⁶⁷

Aguiló Regla opina que la Técnica Legislativa se caracteriza primordialmente por su objetivo, que es la legislación como actividad y no como producto intangible; es decir por la elaboración de la ley; así como por sus destinatarios que son aquellos que “trabajan en... la creación”,⁶⁸ de la legislación.

A nuestro parecer, tomando la esencia de la técnica, entendida como “las aplicaciones de las ciencias”,⁶⁹ y como los “procedimientos específicos, dotados de eficacia, para realizar bien algo”,⁷⁰ nos permite afirmar que la Técnica Legislativa debe ser entendida como un conjunto de conocimientos que permite la aplicación de la Teoría de la Legislación -como método dentro del Derecho Parlamentario-, en la conformación de una ley con calidad, eficiencia y eficacia.

⁶⁴ Mora Donatto, Cecilia, “Técnica Legislativa”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p. 411.

⁶⁵ Sandoval Ulloa, José G., *op. cit.* nota 13, p. 705.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Aguiló Regla, Josep, “Técnica legislativa y documentación automática de legislación”, en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, pp. 310 y 311.

⁶⁹ Voz Técnica, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 5 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=ZlkyMDs>

⁷⁰ Rodríguez Cepeda, Bartolo Pablo, *Metodología Jurídica*, Oxford, México, 1999, p. 6.

La Técnica Legislativa puede subdividirse en dos partes, una es “relativa al lenguaje legal (*Legal Writing*),...; y por otro lado, las relacionadas con la estructuración (composición y sistemática) de las leyes y demás disposiciones jurídicas (*Legal Drafting*)”.⁷¹

De igual manera Quintana Valtierra, la subdivide en dos, la diferencia radica en que las denomina vertientes, una interna y la otra externa. La vertiente interna es la correlativa al lenguaje legal, en la “que debe ser comprensible, conciso y estar contenido en una estructura formal congruente y lógica”.⁷² Mientras que la vertiente externa, se vincula con la estructuración, se encargará de que la norma se integre de manera armónica al ordenamiento jurídico, facilitando con ello una “aplicación eficaz y adecuada”.⁷³

Una crítica con la cual coincidimos es la formulada por Nava Gomar al indicar que:

Adolecemos de una homogeneizada técnica legislativa, en el mejor de los casos, pues en realidad la manera de hacer leyes cambia de legislatura en legislatura, y la información y metodología necesarias para satisfacer investigaciones, elaborar dictámenes, agotar las listas de necesidades que se supone debe satisfacer la ley en la elaboración, y sobre todo el contenido de la legislación, resultan dispares y en detrimento del papel de la ley como desarrollo normativo de la Constitución.⁷⁴

Se aprecia que la falta de una Técnica Legislativa estable y uniforme afecta de manera directa la formulación de los dictámenes y por ende, la manera de producir la ley, esto debe cambiar para bien de la sociedad. Consolidar una Técnica Legislativa en los congresos mexicanos –primordialmente en los locales-, para que con la transición de una a otra legislatura, no se desvanezcan los procedimientos a seguir en la elaboración de la legislación, pero que además garantice la existencia de una racionalidad –en sus diferentes niveles-, para ello consideramos necesario contar primero con una teoría del dictamen parlamentario.

⁷¹ Nava Gomar, Salvador O., *op. cit.* nota 56, p.179.

⁷² Quintana Valtierra, Jesús y Franco Carreño García, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*, Porrúa, México, 2006, p. 208.

⁷³ *Ídem*.

⁷⁴ Nava Gomar, Salvador O., *op. cit.* nota 56, p.173.

Aunado a lo anterior, Nava Gomar considera también que en “México..., la disciplina de la técnica legislativa comienza su andadura hace pocos años; en realidad no hay tradición en la materia; aunque, naturalmente, hay una tradición muy antigua de prácticas y usos parlamentarios”,⁷⁵ es por esto que las primeras tareas que deberán realizarse son la de recopilar, sistematizar y evaluar, “las técnicas de legislar y redactar documentos normativos”,⁷⁶ contenidas en dichas prácticas y usos.

Tales consideraciones abren la posibilidad de estudiar a detalle a la práctica parlamentaria como una de las fuentes del Derecho Parlamentario, porque rigen diversas actividades relacionadas al Dictamen Parlamentario, que obviamente no figuran en las normas escritas.

En otros países se han emitido documentos oficiales que consagran los elementos de Técnica Legislativa que regirán en la producción legislativa, como son:

Alemania cuenta con un manual publicado por el Ministerio del Interior (*Materialien für die Feststellung und Prüfung von Rechtsvorschriften*); la Cámara de Diputados de Italia publicó la *Normative europea sulla tecnica legislativa*; en Francia se expidió la *Circulare relativa aux règles d'elaboration, de signature et publication des textes au Journal Officiel*; en Austria las *Directrices de legística*; en Bélgica un *Tratado de legística formal*; en Suiza las *Directivas de técnica legislativa*; para la Comunidad Económica Europea las *Reglas de técnica legislativa para uso de la Comisión*; y en el Reino Unido, a pesar de su complicado sistema de elaboración de normas escritas, se emitieron *The preparatiön of legoslation; Law Commisions Act; Consolidation of Enactments Act e Interpretation Act*.⁷⁷

Finalmente, una manera curiosa de transmitir la Técnica Legislativa a los legisladores, asesores, secretarios técnicos y demás personal que interviene en la elaboración de la ley, es la aportada por Raigosa, quien establece “los diez mandamientos del buen legislador”, los cuales estipulan lo siguiente:

Primero: Respetarás la Constitución sobre todas las cosas.

Segundo: No matarás los valores fundamentales del orden jurídico.

⁷⁵ *Ibidem*, p.177.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*, p.178.

Tercero: Honrarás los intereses de los padres de la ley, para que la ley pueda servir a esos intereses con flexibilidad por el resto de su vida, y las vidas de sus descendientes.

Cuarto: No hurtarás la aplicabilidad de la ley, incorporando medios legales inadecuados a los fines perseguidos.

Quinto: No cometerás contradicciones.

Sexto: Te abstendrás de caer en imprevisiones innecesarias.

Séptimo: No desearás las ambigüedades.

Octavo: Te abstendrás de cometer vaguedades, sin contar con una buena justificación.

Noveno: Te guardarás de cometer repeticiones y legalismos, y evitarás la verborrea, en la medida de lo posible.

Décimo: Recuerda las reglas de interpretación de las leyes, para que los tribunales no tomen la palabra del legislador en vano.⁷⁸

1.4. Fuentes del Derecho Parlamentario

Una vez establecido el concepto del Derecho Parlamentario, los contenidos de la Teoría de la Legislación y de la Técnica Legislativa, surge la necesidad de conocer cuáles son las fuentes de esta rama del derecho, sobre todo por la importancia que posee la práctica parlamentaria en la formulación del Dictamen.

El tema en cuestión reviste interés para los estudiosos del derecho, pero además existen distintas clasificaciones, atendiendo a los enfoques epistemológicos, algunas de las perspectivas clásicas "dividen las fuentes del derecho en fuentes formales vs. fuentes materiales, fuentes legales vs. fuente *extra ordinem*, fuentes de conocimiento vs. fuentes normativas".⁷⁹

En el caso mexicano, uno de los autores clásicos de la Filosofía del Derecho, como lo es García Máynez, dice que "las fuentes del derecho se clasifican en fuentes formales; fuentes materiales o reales, y las fuentes históricas".⁸⁰ Debemos tener en cuenta que esta clasificación, contempla dentro de las llamadas fuentes formales "a los procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas, como

⁷⁸ Raigosa, Luis, "Órganos legislativos y órganos judiciales. Algunos elementos para el análisis de cuestiones de técnica legislativa", en Carbonell, Miguel y Susana Thaila Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, p. 264.

⁷⁹ Pérez Carrillo, Juan Ramón, *Causas de Indeterminación en el Sistema de Fuentes del Derecho*, Problema, Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, núm. 4, 2010, p. 310, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/FilosofiaDerecho/4/ar1/ar13.pdf>

⁸⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 51.

son la legislación, la jurisprudencia y la costumbre”.⁸¹ La práctica parlamentaria se encuadra dentro de este tipo de fuentes, por su aspecto consuetudinario –que explicamos líneas abajo-.

Para Marrafon y Robl Filho, “más allá de la clasificación tradicional entre fuentes formales y materiales, la teoría del derecho contemporánea clasifica la producción del derecho en: a) fuentes fuertemente vinculantes, frágilmente vinculantes y fuentes permitidas, y b) fuentes dotadas de autoridad y aquellas que no son estrictamente autorizantes”.⁸²

Debemos indicar que “las costumbres se constituyen en fuente fuertemente vinculante y no estrictamente autorizante”.⁸³

En la perspectiva de la clasificación anterior destaca el carácter vinculante que se atribuye a las costumbres a pesar de no ser dotada de autoridad, esto puede explicarse, porque el derecho como norma tiene un destinatario, que en este caso es el mismo que se impone el precepto contenido en la costumbre –parlamentarios o legisladores-.

Otra clasificación utiliza los criterios de “acto y de hecho jurídicos como supuestos de hecho generadores ambos de normas jurídicas”.⁸⁴ En este enfoque, existen “las fuentes-acto (legislación),... en las fuentes-hecho (costumbre),... las normas de origen judicial (jurisprudencia y precedentes) y... los principios generales del Derecho (el Derecho implícito)”.⁸⁵

En cualquiera de las clasificaciones antes indicadas, quedó de manifiesto que en las fuentes del derecho en general, comprenden a la costumbre, en consecuencia, la costumbre será la primer coordinada que nos guiará para conocer el lugar que ocupará la práctica parlamentaria dentro del mapa de las fuentes del Derecho Parlamentario.

⁸¹ *Ídem*.

⁸² Marrafon, Marco Aurélio y Ilton Norberto, Robl Filho, “Las fuentes jurídicas y el estado democrático y social: la crisis y notas para su superación”, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 33, julio-diciembre 2015, p. 110, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/33/ard/ard5.pdf>

⁸³ *Ídem*.

⁸⁴ Pérez Carrillo, Juan Ramón, *op. cit.*, nota 79, p. 310.

⁸⁵ Aguiló Regla, Josep, “Fuentes del Derecho”, Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, Vol. 2, UNAM/IIJ, México, 2015, p. 1021, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3796/7.pdf>

Las costumbres jurídicas como fuentes del derecho “contribuyen a la legitimidad del derecho porque no están dissociadas de la cultura”.⁸⁶ Esto es que “los modos de ser de determinado grupo, tanto de un sector de la sociedad como de la comunidad, condicionan las acciones de sus miembros, en tanto que la cultura está compuesta por una serie de tradiciones y costumbres”.⁸⁷ La costumbre es fundamental en la conformación del derecho, al ser un reflejo de la manera en que actúa un grupo social, la cual puede transformarse en un producto del proceso legislativo.

La costumbre es un concepto que implica una “unidad” –entendida como una categoría a priori de la capacidad cognitiva-, ya que “se conforma a partir de varios usos”.⁸⁸ Es decir, toda costumbre se integra de usos, pero no todos los usos se convierten en costumbre, ya que el uso “está ligado a cuestiones temporales o de grupo”.⁸⁹ El uso implica una manera de actuar transitoria, en tanto que la costumbre tiende a una permanencia, el uso si bien es adoptado por un grupo, no se refiere a un segmento social, sino a unos cuantos sujetos dispersos que no representan por sí a un determinado sector de la sociedad. Por lo anterior, podemos afirmar que los usos se convierten en costumbres, cuando adquieren permanencia en un sector social.

García-Escudero, apuesta por ampliar la concepción de las fuentes del Derecho Parlamentario, no sólo tomar en consideración la legislación – constituciones, leyes secundarias, reglamentos-, que son:

Fuentes básicas y fundamentales pero no únicas, pues deben ser objeto de estudio también las normas de interpretación y suplencia que desarrollan los reglamentos, las leyes -cada vez con mayor naturalidad- encomiendan funciones al Parlamento, los usos y prácticas parlamentarias y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional resultante de distintas vías procedimentales; recursos de inconstitucionalidad de las leyes y recursos de amparo en defensa de los derechos fundamentales, principalmente de los diputaos.⁹⁰

⁸⁶ Marrafon, Marco Aurélio y Ilton Norberto, Robl Filho, *op. cit.* nota 82, p. 123.

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ Pedroza De la Llave, Susana Thalía, “Las Fuentes Formales del Derecho Parlamentario y su Normatividad Constitucional en México”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26, enero-junio 2012, p. 204, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/26/ard/ard6.pdf>

⁸⁹ *Ibidem*, p. 205.

⁹⁰ García-Escudero Márquez, Piedad, *op. cit.* nota 18, p. 92.

Esta visión, nos recuerda que el derecho parlamentario no puede ser visto sólo desde la dimensión jurídico-formal, sino que debe incluir las otras dos dimensiones que son la sociológica y axiológica.

De manera análoga Santaolalla López, refiere que el Derecho Parlamentario “está integrado de fuentes de muy distinto rango. Por orden decreciente puede citarse la Constitución, las leyes, los Reglamentos parlamentarios y otras normas autónomas, los usos y costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria”.⁹¹

Las fuentes del Derecho Parlamentario en México a nivel federal o local, en atención al ámbitos de competencia, serían: la constitución; los tratados internacionales; las leyes secundarias –que regulen alguna función parlamentaria-; los reglamentos -de las cámaras o de sus órganos internos-; los acuerdos y circulares –emitidos por algún órgano de gobierno del Poder Legislativo-; la práctica parlamentaria; los precedentes; la jurisprudencia; las resoluciones judiciales –derivadas de amparos, controversias o acciones de inconstitucionalidad-; principios y valores parlamentarios; así como, la doctrina.

1.5. Trascendencia de la Práctica Parlamentaria

Necesitamos precisar qué es la práctica parlamentaria como fuentes del Derecho Parlamentario, al respecto Suárez Licona, nos da una aproximación muy sencilla, al señalar que “es un concepto compuesto de dos palabras, la primera entendida como el uso continuo o constante, y la segunda refiere lo atribuible, perteneciente o relativo al parlamento”.⁹² Esta definición, denota que una actividad reiterada al seno de los parlamentos, es considerada práctica parlamentaria, lo cual es muy genérico, extenso y ambiguo.

Magaña Mata, dice que las prácticas parlamentarias son “como aquellos usos y costumbres en que se sustentan los procedimientos y formalidades aplicables al régimen interno de las actividades político-legislativas del Congreso y, por ende,

⁹¹ Santaolalla López, Fernando, *op. cit.* nota 15, p. 36.

⁹² Suárez Licona, Emilio, *op. cit.* nota 92, p. 494.

constituyen una fuente del derecho parlamentario o legislativo”.⁹³ La definición anterior, indica que no todo uso o costumbre realizada en los parlamentos se considera práctica parlamentaria, ya que la misma deberá estar relacionada sólo con el desempeño de sus funciones político-legislativas.

Pedroza de la Llave, distingue entre costumbre, uso y práctica, al indicar que la “costumbre se conforma a partir de varios usos... que adquieren el carácter de obligatorio aún sin estar puntualmente referidas en la ley”,⁹⁴ el uso “se trata de alguna actividad que caracteriza a ciertos individuos por pertenecer a un partido o por el momento histórico en el que se desarrolla el trabajo”,⁹⁵ en tanto la práctica “está relacionada con actividades reiteradas, pero que se caracterizan, sobre todo, por el grado de desarrollo de habilidades, en este caso, de las responsabilidades de los(as) representantes populares”.⁹⁶

Como puede observarse, existe una línea muy fina que separa a la costumbre, uso y práctica parlamentaria entre sí por lo cual la práctica parlamentaria, no debe ser confundida con la costumbre o el uso, como fuentes del derecho, a pesar de que las tres figuras tienen una estrecha relación entre sí, en razón de que en todas se habla de una conducta reiterada, pero la distinción sustancial es la cantidad de sujetos que la realizan, así como la temporalidad de las mismas. Podemos indicar que el uso da origen a la práctica y ésta a la costumbre.

Francisco Arroyo Vieyra, ejemplifica que la aplicación reiterada de las prácticas parlamentarias en el trabajo legislativo de los senadores, motivó que fueran sistematizadas y elevadas de rango, para integrarse en el Reglamento del Senado de la República en el año 2010.⁹⁷ Pero es imposible que toda práctica parlamentaria sea convertida en norma escrita, ya que su propia naturaleza dinámica lo impide.

⁹³ Magaña Mata, Jaime Ismael y otros, *op. cit.* nota 93, p. 287.

⁹⁴ Pedroza De La Llave, Susana Thalía, *op. cit.* nota 88, pp. 204 y 205.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 205.

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ Arroyo Vieyra, Francisco, “Incorporación de la Práctica Parlamentaria al Reglamento del Senado de la República”, en López Flores, Raúl y otros (Coords.), *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, p. 318, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/17.pdf>

1.5.1. Naturaleza de la Práctica Parlamentaria

Una vez establecido el significado de la práctica parlamentaria, resulta pertinente describir la naturaleza que ésta posee, en este sentido, a continuación hablaremos principalmente de seis características esenciales que ostenta.

Iniciaremos señalando que tiene una "dimensión sociológica",⁹⁸ porque ningún parlamento puede ignorar las relaciones que se dan entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo de las actividades inherentes al desarrollo de la función legislativa, como son "los partidos políticos... los diversos órganos del Estado o la situación que mantiene los numerosos grupos que actúan dentro de la sociedad civil".⁹⁹

Al estar en un ámbito sociológico, la práctica parlamentaria es un "Derecho espontáneo (no deliberado)",¹⁰⁰ ello implica que no existe un proceso formal por medio del cual se configure; simple y llanamente surge por una necesidad de atender cuestiones que no están reguladas en ese momento por una norma escrita.

El precepto normativo contenido en la práctica parlamentaria al ser espontáneo, se configura como un derecho "no escrito"¹⁰¹ o "no prescrito",¹⁰² a causa de su origen "espontáneo", lo cual no obsta para que con el paso del tiempo, pueda convertirse en derecho escrito y formar parte de acuerdos, reglamentos o leyes, en tanto no ocurra eso, se dice que la práctica parlamentaria es de "carácter informal".¹⁰³

Posee además una naturaleza de relatividad, ya que las mismas no pueden ser absolutas, es decir que se vinculan directamente con el Parlamento o Congreso que les da origen y con las circunstancias por las que surgieron, es por ello que otra característica esencial que le atribuimos a la práctica parlamentaria es ser "consecuencia de coyunturas de orden político, de cambios estructurales en la composición del Congreso y en la naturaleza de nuestro régimen político".¹⁰⁴ Sin

⁹⁸ Berlin Valenzuela, Francisco, *op. cit.* nota 25, p. 71.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 87.

¹⁰⁰ Aguiló Regla, Josep, *op. cit.* nota 85, p. 1047.

¹⁰¹ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op. cit.* nota 14, p. 34.

¹⁰² Aguiló Regla, Josep, *op. cit.* nota 85, p. 1047.

¹⁰³ Suárez Licona, Emilio, *op. cit.* nota 92, p. 506.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 500.

embargo, no por ser producto de algo coyuntural, no significa que lo regulado por las mismas sea cuestión menor o intrascendente, al contrario es posible que de la práctica parlamentaria se logre un perfeccionamiento de los mecanismos parlamentarios contenidos en las diversas normas jurídicas escritas, que pueden ir desde una norma constitucional, hasta un acuerdo –de manera puntual nos interesaran aquellas prácticas parlamentarias inherentes al Dictamen Parlamentario-.

Concretamente la naturaleza de la práctica parlamentaria se describe de manera clara y precisa al indicar que es de dimensión sociológica, espontánea, no escrita, informal, relativa y coyuntural.

1.5.2. Justificación de la Práctica Parlamentaria

Compartimos la idea de que la “práctica parlamentaria surgió con el Congreso mismo, ya que no es posible suponer que un reglamento contenga todas las respuestas a los problemas de funcionamiento que cotidianamente enfrenta un Parlamento”,¹⁰⁵ es imposible construir un ordenamiento jurídico absoluto y perfecto, al contrario todo ordenamiento es perfectible

Mora Donatto, advierte atinadamente “que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal”,¹⁰⁶ bajo este supuesto, es que la práctica parlamentaria, se vuelve un componente útil e indispensable en la construcción y aplicación del Derecho Parlamentario, en efecto, se ha dicho que la manera de hacer las normas no se encuentra detallada en normas o manuales técnicos, de aquí la relevancia de la práctica parlamentaria.

Afirmamos que es necesaria la existencia de la práctica parlamentaria, al ser inmanente a las diversas actividades realizadas en cualquiera de las funciones parlamentarias de los poderes legislativos -no reguladas formalmente-.

En su momento “los teóricos del Estado moderno, en el entendimiento de que la unidad política no era alcanzable al margen de la unidad jurídica, concibieron para la costumbre un papel enteramente secundario y asignaron la primacía al derecho

¹⁰⁵ Suárez Licona, Emilio *op. cit.* nota 92, p. 493.

¹⁰⁶ Mora Donatto, Cecilia, *op. cit.* nota 46, p. 41.

de fuente estatal".¹⁰⁷ Sin embargo, al considerar a la práctica parlamentaria como un elemento consuetudinario, no pensamos que ocupe un papel secundario, al contrario juega un papel primordial en el ejercicio de las atribuciones constitucionales de los parlamentos, porque tiene el rango de una fuente formal del derecho –aunque no reviste la misma formalidad que la ley–, por ello a pesar de ser un derecho no escrito, es igual de valioso y útil para subsanar lagunas, impactos normativos, oscuridades o ambigüedades contenidas en la legislación correspondiente a las atribuciones o facultades de los parlamentos o congresos, como por ejemplo en lo relativo al Dictamen Parlamentario.

El hecho de que "el Poder Legislativo es una institución que refleja la realidad política, económica y social por la cual atraviesa el país",¹⁰⁸ lo convierte en un "poder que cambia y evoluciona rápidamente, por lo que necesita reglas lo suficientemente flexibles, para hacer posible su trabajo".¹⁰⁹ La naturaleza dinámica de los Congresos, exige una flexibilidad normativa, cuestión complicada de materializar en los ordenamientos orgánicos y procedimentales de los mismos. Sin embargo, la práctica parlamentaria es el instrumento ideal para poder regular las situaciones no previstas formalmente del quehacer parlamentario, al sistema parlamentario respectivo.

Una cuestión más, que sustenta la existencia de la práctica parlamentaria, es que "da respuesta a los legisladores, respecto de las constantes dudas sobre la aplicabilidad de procedimientos internos que se presentan en el desarrollo de sus funciones constitucionales".¹¹⁰ Situación que ocurre frecuentemente, dando lugar a que dicha práctica adoptada se pueda convertir en un "precedente para la conformación de acuerdos",¹¹¹ los cuales, pueden "evitar la ingobernabilidad o la parálisis gubernamental...",¹¹² situación no menor en la vida democrática de cualquier Estado.

¹⁰⁷ Andaluz, Horacio, "La estructura del sistema jurídico: las relaciones entre las fuentes del derecho en la constitución vigente", Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2010, año XVI, pp. 39 y 40, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2010/pr/pr3.pdf>

¹⁰⁸ Magaña Mata, Jaime Ismael y otros, *op. cit.* nota 93, p. 290.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Suárez Licona, Emilio, *op. cit.* nota 92, p. 494.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 496.

¹¹² Magaña Mata, Jaime Ismael y otros, *op. cit.* nota 93, p. 291.

1.5.3. Finalidad de la Práctica Parlamentaria

En el apartado anterior, quedó de manifiesto la justificación de la práctica parlamentaria. Sin embargo, toda figura jurídica debe cumplir con determinados fines, que son a su vez las razones de su existencia, bajo esta óptica, las finalidades principales que pueden alcanzarse por medio de esta práctica, se enlistan a continuación:

- a) Complementar la normatividad que impacta en las funciones parlamentarias; es imposible que el legislador contemple todos y cada uno de los supuestos habidos y por haber que tengan relación con el actuar de los poderes legislativos.
- b) Dar cauce a cuestiones excepcionales que surjan; es bien sabido, que hay situaciones que atienden a circunstancias atípicas, que salen de la normalidad, por ende, ante la imposibilidad de preverlas, la práctica debe aportar una solución.
- c) Mantener la funcionalidad sistémica de los poderes legislativos; al aceptar la existencia de un sistema jurídico, que rige sobre los parlamentos, se debe garantizar que funcione de la mejor manera, por ello la práctica parlamentaria permite encuadrar al mismo las situaciones que surgen y no están reguladas formalmente.
- d) Perfeccionar y actualizar al Derecho Parlamentario, aminorando la obsolescencia del mismo; de este modo el Derecho puede evolucionar, tomando en consideración las prácticas que van acogiéndose por los diversos actores del ámbito parlamentario.
- e) Coadyuvar en la construcción de consensos parlamentarios; una de las prácticas que sirve claramente de ejemplo es el llamado cabildeo.
- f) Permitir el desarrollo de estudios jurídicos; en efecto ya sea la práctica parlamentaria como fuente del derecho, o bien, como una manera específica de actuar, es motivo de potenciales investigaciones, no sólo de carácter jurídico, sino sociológico, filosófico, ético, económico, histórico, entre otros.

1.6. Noción del Parlamento y sus Sistemas

Mora-Donatto, concibe al Parlamento como el futuro de las modernas democracias, es por ello que su importancia estriba en su "capacidad de transformarse a sí mismo, de entender, canalizar y solucionar las demandas sociales, así como de recuperar credibilidad en la toma de decisiones",¹¹³ ello porque lo describe como el único órgano capaz de plasmar -aunque sea de manera imperfecta-, la vasta pluralidad de la sociedad moderna.

Hemos hablado reiteradamente del Parlamento, ahora es momento de estudiar su significado, etimológicamente parlamento "deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significa hablar".¹¹⁴ Con este término es designado el órgano en que se deposita el Poder Legislativo de un Estado, sin importar su integración. Por ello, al hablar de Parlamento, es abarcar al Congreso como depositario del Poder Legislativo del Estado, que se ejerce por la legislatura en turno.

También se dice que el Parlamento es el nombre que se da al "órgano colegiado que ejerce centralmente funciones legislativas, con independencia de la naturaleza parlamentaria o presidencial del régimen".¹¹⁵

Para Duverger el Parlamento "es una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una de ellas por un número de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes".¹¹⁶ Se observa la influencia de Duverger sobre el pensamiento de Pablo de Bufalá, ya que de manera similar visualiza al parlamento, como una "institución política integrada por una o varias asambleas o cámaras, cada una compuesta de un número elevado de miembros y que en su conjunto pueden

¹¹³ Mora-Donatto, Cecilia, "Democracia y parlamento, estudio introductorio", en Garita Alonso, Arturo y otros, *La Función Legislativa. Senado de la República*, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2012, p. 20, disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/63-62/la_funcion_legislativa_2016.pdf

¹¹⁴ Voz Parlamento, Orozco Gómez, Javier, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, de Berlín Valenzuela, Francisco (Coord), Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 495.

¹¹⁵ González Ibarra, Juan de Dios y Bernardo A. Sierra Becerra, *op. cit.* nota 19, p. 235.

¹¹⁶ Voz Parlamento centroamericano, Pedroza De La Lave, Susana Thalia, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, de Berlín Valenzuela, Francisco (Coord), Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 500.

decidir".¹¹⁷ Las definiciones antes enunciadas, resultan demasiado generales, sobre todo porque no especifican cuáles son esas decisiones de importancia, o bien, que funciones son las que ejercen, dichas asambleas.

Una definición en sentido más estricto sería aquella que considera al Parlamento como "el órgano constitucional que ostenta la máxima representación popular y como el generador de las normas con rango de ley, o como el controlador y fiscalizador de la acción de gobierno".¹¹⁸

El Parlamento se caracteriza por ser un órgano colegiado –integrado por representantes de las diversas fuerzas políticas-; en él se encuentra las diversas expresiones políticas de un Estado; y "es la institución de enlace entre el Estado y la comunidad, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto de que esta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan".¹¹⁹

Asimismo, Manuel Aragón refiere que en los Estados democráticos actuales, el Parlamento constituye "la pieza fundamental de la organización política, hasta el punto de dar su nombre al modelo actual de democracia representativa".¹²⁰ Pero además, indica que "ello es así incluso en los sistemas presidenciales, donde el Poder Ejecutivo también es producto de la elección popular, pero donde el Parlamento sigue siendo, constitucionalmente, el máximo poder del Estado al estarle atribuida la capacidad de adoptar, por medio de las leyes, las decisiones políticas más importantes".¹²¹ En efecto, en el sistema mexicano, a pesar de ser presidencialista, podemos afirmar que el Congreso de la Unión o cualquier congreso local, posee mayor preponderancia respecto de los otros poderes, porque en sus facultades se encuentra la crear o modificar el sistema jurídico.

Los dos principales sistemas de parlamento son el unicameral y el bicameral. Es evidente que los parlamentos unicamerales –también llamados monocamerales-

¹¹⁷ De Búfala Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 3.

¹¹⁸ Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.* nota 113, p. 21.

¹¹⁹ Mora Donatto, Cecilia y Elia Sánchez Gómez, *op. cit.* nota 47, pp. 6 y 7.

¹²⁰ Aragón, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 223.

¹²¹ *Ibidem*, p. 224.

,¹²² están constituidos por una sola cámara, y los bicamerales¹²³ “se refiere a una estructura bipolar del órgano legislativo, es decir, que un órgano legislativo de un sistema político determinado se apoya en la existencia de dos cámaras separadas e independientes”.¹²⁴

En nuestro país existen los dos sistemas, a nivel federal,¹²⁵ el Poder Legislativo se configura en un sistema bicameral, toda vez que el mismo se deposita en el Congreso de la Unión, constituido por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.¹²⁶ A nivel local¹²⁷ se da un sistema unicameral, a pesar de que no existe una obligación constitucional expresa para ello,¹²⁸ de este modo el Poder Legislativo en las distintas entidades federativas se deposita en su respectivo Congreso del Estado –en atención a la reforma política de la Ciudad de México, la estamos considerando como una entidad federativa-.

¹²² Obrador Castro, Rodrigo y Edmundo Serani Pradenas, “Funciones del Parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades”, *HEMICICLO Revista de Estudios Parlamentarios*, No.1, segundo semestre de 2009, p. 29, disponible en: <http://www.academiaparlamentaria.cl/publicacion.aspx>

¹²³ Para Pablo de Bufalá, en “las segundas cámaras federales, es posible considerar la consecuencia normal de la estructura de un Estado federal, puesto que éste se presenta por una parte como un bloque unificado, integrando una sola nación; y, por la otra, aparece como una formación de estados miembros que conservan una amplia autonomía. Las instituciones de carácter federal reflejan este doble carácter, y en el Parlamento federal se encuentran normalmente dos cámaras: una representa la imagen de la unidad del Estado federal, esto es, el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación, y está elegida proporcionalmente a la población de cada Estado miembro; la otra supone la representación de cada Estado en particular, en su individualidad, y lógicamente está compuesta de un número de delegados igual por cada Estado, sin importar el volumen de su población”, véase DE BÚFALA FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, pp. 42 y 43.

¹²⁴ Moreno Ramos, Oscar y Geraldina González de la Vega H, “Bicameralismo”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p. 262.

¹²⁵ La *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857, suprimió la Cámara de Senadores, adoptándose así un sistema unicameral ya en su artículo 51 señalaba “Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”. Esto se mantuvo así hasta el año de 1874.

¹²⁶ Artículo 50, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O.F. 5 feb. 1917, última reforma D.O.F. 27 ene. 2016.

¹²⁷ En el siglo XIX, existieron congresos locales bicamerales. En Oaxaca de acuerdo con la Constitución de 1825 existió un Senado con 7 miembros, que duraba 2 años y se renovaba anualmente por mitad. En Durango, la Constitución de 1826 estableció un Senado integrado por 7 miembros que duraban 4 años, y se renovaba parcialmente cada 4 años. También existió el bicameralismo en Veracruz, según lo disponía la Constitución Local de 1827. Después de la Constitución General de 1857 dejaron de existir poderes legislativos locales bicamerales, véase Escobedo, Juan Francisco, “Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario Local”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. II, ANOMAC, México, 2003, p. 34.

¹²⁸ El artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, no establece el sistema parlamentario que se adoptada en cada Estado del País.

Ahora bien, Aragón crítica el sistema bicameral de español, al señalar que la existencia de dos cámaras, implica primero una “duplicidad de representatividad”,¹²⁹ segundo una “duplicidad funcional en todo lo que se refiere a la potestad legislativa”,¹³⁰ tercero “el monopolio por el Congreso”, sobre determinados temas.¹³¹ Vemos que dichas circunstancias se replican en nuestro país a nivel federal, ya que tanto la cámara de diputados, como la de senadores, representan a los mismos ciudadanos mexicanos, también se duplica la función que ejercer; y en efecto, dichas circunstancias han generado monopolios competenciales, encuadrados por las facultades exclusivas que poseen cada una de las cámaras.¹³²

Para los fines perseguidos en este trabajo, será el sistema unicameral parlamentario en el que desarrollaremos el análisis del Dictamen Parlamentario, debido a que el estudio se aboca al mismo en la esfera competencial de los congresos locales de la República Mexicana.

1.7. Repertorio de Funciones Parlamentarias

En la doctrina del Derecho Constitucional, Administrativo o Parlamentario, encontramos una variedad de clasificaciones relativas a las funciones que llevan a cabo los Parlamentos -Congresos-, por lo que plasmaremos de manera concisa algunas clasificaciones, con la intención de conocer las diferentes funciones que se han concebido para el ejercicio del Poder Legislativo por parte de los Congresos.

Sayeg Helú, contempla tres funciones, ellas son: legislativa, administrativa, y jurisdiccional.¹³³

Fix Zamudio, habla fundamentalmente de seis, que son: legislativa, de control, de fiscalización, presupuestal, jurisdiccional, y de política internacional.¹³⁴

¹²⁹ Aragón, Manuel, *op. cit.* nota 120, p. 225.

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 225 y 226.

¹³¹ *Ibidem*, p. 226.

¹³² Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras se encuentran reguladas en los artículos 74 y 76 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹³³ Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Trillas, México, 1991, p. 161.

¹³⁴ Fix Zamudio, Héctor, “La función actual del Poder Legislativo”, en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión / UNAM, México, 1994, pp. 20-28.

Ochoa Campos, refiere también seis funciones, contemplando en ellas las siguientes: legislativa, política, administrativa, jurisdiccional, de control, y de organización interna.¹³⁵

Sainez Araiza, expone al igual que los anteriores, seis funciones dentro de las que incluye las siguientes: legislativa, presupuestaria, de fiscalización, administrativa, de control, y jurisdiccional.¹³⁶

Santaolalla López, anota siete funciones, a saber las siguientes: legislativa, financiera y presupuestaria, de control, de dirección política, jurisdiccional, y de expresión o representación.”.¹³⁷

Sandoval Ulloa, considera nueve funciones parlamentarias en México, que son: legislativa, de supervisión y control, jurisdiccional, electoral -de Presidente de la República interino, provisional y sustituto-, de interpretación auténtica de la Ley, de Auto regulación, Internas -técnico administrativas, financieras de control-, de orientación política, y de divulgación.¹³⁸

Nava Gomar, establece diez funciones generales que realizan los parlamentos y son: representativa, deliberativa, de control, legislativa, presupuestal, jurisdiccional, electoral, de información, comunicación, y administrativa.¹³⁹

Escobedo, propone un catálogo de once funciones que desempeña el Poder Legislativo, a saber: de creación normativa -legislativa-, representativa, presupuestaria, de control, oposición al gobierno, jurisdiccional, deliberación pública, orientación política, administrativa, de rendición de cuentas y de transparencia.¹⁴⁰

Confrontaremos en la tabla 1, la información de los tipos de funciones parlamentarias que con antelación señalamos, para poder observar de manera

¹³⁵ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 5, p. 62.

¹³⁶ Sainez Araiza, Alfredo, “Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural”, en López Flores, Raúl y otros (Coords.), *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, pp. 352, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/18.pdf>

¹³⁷ Santaolalla López, Fernando, *op. cit.* nota 15, p. 263.

¹³⁸ Sandoval Ulloa, José G., *op. cit.* nota 13, p. 333.

¹³⁹ Nava Gomar, Salvador O., “Funciones Parlamentarias”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, pp. 324-326.

¹⁴⁰ Escobedo, Juan Francisco *op. cit.* nota 24, p. 12.

gráfica las semejanzas y diferencias entre las clasificaciones anteriores, la cual se muestra en la página siguiente.

Tabla 1
Comparativo de funciones parlamentarias por autor

<i>Función/Autor</i>	<i>Sayeg</i>	<i>Fix</i>	<i>Ochoa</i>	<i>Sáinez</i>	<i>Santaolalla</i>	<i>Sandoval</i>	<i>Nava</i>	<i>Escobedo</i>
Administrativa	▲		▲	▲			▲	▲
Auto regulación						▲		
Control		▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Deliberativa							▲	▲
Dirección Política					▲	▲		▲
Divulgación						▲	▲	
Electoral						▲	▲	
Financiera					▲			
Fiscalización		▲		▲				▲
Información							▲	
Interpretación Auténtica						▲		
Jurisdiccional	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Legislativa	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
Oposición al Gobierno								▲
Organización Interna			▲			▲		
Política			▲					
Política Internacional		▲						
Presupuestal		▲		▲	▲		▲	▲
Representación					▲		▲	▲
Transparencia								▲
Totales: 20	3	6	6	6	7	9	10	11

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los autores señalados.

Del contenido de la tabla 1, podemos afirmar que el número de funciones que se le atribuyen doctrinalmente al Congreso es de veinte, de las cuales la totalidad

de autores coincidió sólo en dos funciones, estas son la función legislativa y la jurisdiccional; la segunda mayor coincidencia con siete autores, corresponde a la función de control; a ésta le siguen las funciones administrativa y presupuestal con cinco autores; las funciones de dirección política, fiscalización, y representación concurren en cada una de ellas tres autores; por lo que respecta a las funciones parlamentarias deliberativa, divulgación, electoral, y organización interna, la coincidencia en cada una es de dos autores; finalmente funciones que sólo toma en cuenta un autor son las de auto regulación, financiera, oposición al gobierno, política, política internacional, y transparencia.

Queda claro que cuando se trata de clasificar las funciones parlamentarias que les han sido encomendadas a los congresos, no existe uniformidad de criterios, a pesar de ello esta situación posibilita que la gama de funciones se enriquezca a partir de las distintas visiones doctrinales.

En cuanto a las funciones parlamentarias, la principal es la función legislativa, por encima de cualquier otra, con base en ello consideramos significativo hablar de la misma en el siguiente apartado, porque es en ella donde el Dictamen Parlamentario reviste una mayor trascendencia a la luz de la Teoría de la Legislación, ya que es el punto de enlace o engarce entre la etapa prelegislativa y legislativa dentro del proceso de la legislación.

1.8. Función Legislativa

El tratadista español De Bufalá señala que tradicionalmente la función legislativa es reconocida como la principal en cualquier cámara, es por ello que se identificó “al Parlamento con el Poder Legislativo durante el siglo XIX”,¹⁴¹ lo que para él es una equiparación imprecisa, porque el Parlamento no se limita a la actividad puramente legislativa como ya se vio.

En el mismo sentido explica Fernando Santaolalla, que la función legislativa es la más característica de los Parlamentos, “hasta el punto de que tradicionalmente se ha conocido esta institución como el poder legislativo del Estado, o el Legislativo

¹⁴¹ De Búfala Ferrer-Vidal, Pablo, *op. cit.* nota 117, p. 11.

sin más".¹⁴² Dicha función consiste en "la aprobación de las normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico".¹⁴³

En Derecho Administrativo, Serra Rojas considera que la función legislativa es "una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política".¹⁴⁴ Se encomienda formalmente al Poder Legislativo –federal o local, según sea el caso-, a pesar de ello, por "excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones quasi-legislativas".¹⁴⁵

En la misma óptica administrativista del derecho, Fraga señala que formalmente la función legislativa "es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo".¹⁴⁶

Para Fernández Ruíz la función legislativa será la actividad del Poder Legislativo, siempre y cuando se "traduzca en leyes o normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal y coercitivo".¹⁴⁷ La consumación de esta función se da "a través de la expedición de la ley".¹⁴⁸

Sandoval Ulloa, manifiesta que la función legislativa se "trata del ejercicio de la potestad soberana de aprobar las normas que van a regir la vida de los hombre en la sociedad. Se trata de la creación formal del Derecho".¹⁴⁹ Por medio de esta función se expresa la voluntad soberana del pueblo ejercida por los Poderes de la Unión, agregando, que si bien es cierto el Poder Legislativo tiene un papel preponderante, "pero no excluyente; el Ejecutivo participa con el ejercicio de su potestad de presentar iniciativas y en la promulgación u observaciones a la ley,

¹⁴² Santaolalla López, Fernando, *op. cit.* nota 15, pp. 265 y 266.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.* nota 3, p. 43.

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., Porrúa, México, 2000, p. 37.

¹⁴⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *El Poder Legislativo*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2015, p. 308.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ Sandoval Ulloa, José G., *op. cit.* nota 13, p. 335.

además de que conserva un ámbito de potestad legislativa en la facultad reglamentaria de las leyes".¹⁵⁰

Por último, la autora García Montero, indica de manera muy puntual que dicha función ha sido definida "como un proceso creativo e leyes".¹⁵¹

Queda claro que el aspecto teleológico de esta función parlamentaria es la creación de leyes, para lo cual su ejercicio está sujeto a un proceso, el cual en un primer momento es deseable que atienda al contenido de la Teoría de la Legislación –incluida la Técnica Legislativa como auxiliar de la misma–; y en un segundo lugar se apegue al llamado proceso legislativo correspondiente, según el Parlamento que la ejerza.

1.9. Proceso Legislativo

Al seno de la función legislativa se concibe el desarrollo del Proceso Legislativo. En este rubro, no hay un consenso unánime sobre los contenidos del mismo, por lo cual aspiraremos a encontrar los puntos de coincidencia entre las posturas doctrinales que elegimos, mismas que abordaremos a continuación.

La profesora salamanquina García Montero afirma que el "procedimiento legislativo es un proceso de construcción de la decisión política".¹⁵² En efecto, cualquier norma con rango de ley tuvo sus inicios en una determinación política, es sabido que el poder con mayor carga política es el Legislativo, porque en los congresos existe una diversidad políticas, expresada por los legisladores en turno al momento de diseñar y construir la ley.

Si el Proceso Legislativo conlleva la transformación de un elemento político en uno jurídico, entendemos porque Guadarrama González, dice que "hablar de proceso legislativo significa pensar, proyectar, proponer, discutir, acordar y plasmar por escrito lo acordado".¹⁵³ Las acciones enlistadas entrañan un contenido de índole

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ García Montero, Mercedes, "El procedimiento legislativo en América Latina", *América Latina Hoy*, vol. 38, julio 2013, p. 19, disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/10318/10746>

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ Guadarrama González, Álvaro, *La Lógica Jurídica, la Técnica y el Proceso Legislativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 2014, p. 37.

político, porque a pesar de que en la realización de esas actividades intervenga personal de apoyo parlamentario especializado, son los legisladores como actores políticos quienes las determinan esencialmente.

Fernández Ruíz, demarca al Proceso Legislativo como “un conjunto de actos metódicamente articulado con un propósito específico, como es, en la especie, la elaboración y expedición de las normas jurídicas”.¹⁵⁴ La intención perseguida en la realización de este procedimiento radica en la obtención de una ley, como producto final.

Mora-Donatto, sostiene que el Proceso Legislativo envuelve una pluralidad de actos y sujetos; una secuencia temporal, en que deben desarrollarse dichos actos;¹⁵⁵ pero además la obtención del producto jurídico llamado ley.

El Proceso Legislativo se divide o fragmenta en fases o etapas, para ello los doctrinarios se han basado en dos criterios, el primero de ellos toma en cuenta la generalidad del proceso para conformar cada fase, dentro del cual encontramos el pensamiento de Santaolalla López, García Montero, Mora-Donatto y Sandoval Ulloa; en tanto que el segundo se enfoca en las especificidad de la etapa, como es el caso de García Máñez, Pedroza de la Llave, Fernández Ruíz, Sirvent Gutiérrez, Camposeco Cadena y Ochoa Campos. Independientemente de cual sea el criterio utilizado veremos que ambas divisiones del procedimiento legislativo se contienen mutuamente entre sí.

Procederemos a describir distribución de las fases en atención al criterio de la generalidad, comenzando por la postura de Santaolalla López, el cual habla de “tres grandes fases: una fase de iniciativa, limitada a la proposición de un determinado texto, con vista a su ulterior discusión; una fase central o constitutiva,¹⁵⁶ en que se aprueba el proyecto o proposición, que así deviene ley, y una fase que entre nosotros es meramente integrativa de eficiencia (sanción y publicación)”.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.* nota 147, p. 428.

¹⁵⁵ Mora Donatto, Cecilia y Elia Sánchez Gómez, *op. cit.* nota 47, p. 8.

¹⁵⁶ El propio Santaolalla, precisa que en cualquier caso, es necesario tener en cuenta que el *iter* legislativo puede descomponerse en tres grandes estadios, de los cuales este segundo es estrictamente parlamentario.

¹⁵⁷ Santaolalla López, Fernando, *op. cit.* nota 15, p. 285.

García Montero, habla de un procedimiento legislativo amplio, mismo que está "conformado por tres grandes fases o etapas...la etapa de iniciativa, la etapa constitutiva –procedimiento legislativo escrito- y la etapa integrativa de la eficacia".¹⁵⁸

Por su parte, Mora-Donatto, de igual manera habla de tres fases, que son la de iniciativa; de discusión y aprobación; así como integradora de la eficacia".¹⁵⁹

Finalmente dentro de este criterio, contemplamos la postura de Sandoval Ulloa, quien habla de que las fases o partes generales "del proceso son: iniciativa; discusión y aprobación; así como promulgación y publicación".¹⁶⁰

Se aprecia que entre las divisiones que del Proceso Legislativo hacen los anteriores autores, hay coincidencia tanto el número de fases, como en el contenido de las mismas, a pesar de la diferente denominación o nombre que le asignaron algunos a la segunda y tercera fases, a continuación presentamos de manera gráfica en la tabla 2 las coincidencias y diferencias mencionadas.

Tabla 2
Fases integradoras del Proceso Legislativo, tomando en cuenta el criterio de la generalidad

<i>Autor/Fase</i>	<i>Primera</i>	<i>Segunda</i>	<i>Tercera</i>
Santaolalla López	Iniciativa	Constitutiva	Integrativa de Eficiencia
García Montero	Iniciativa	Constitutiva	Integrativa de Eficiencia
Mora-Donatto	Iniciativa	Discusión y aprobación	Integradora de la eficacia
Sandoval Ulloa	Iniciativa	Discusión y aprobación	Promulgación y publicación

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los autores señalados.

Como se observa, a pesar de las pequeñas diferencias que se dan entre algunos autores, en torno a la denominación de la segunda y tercera etapa, los cuatro están de acuerdo en que la primera fase de iniciativa, es relativa al planteamiento de una propuesta normativa por parte de quien este facultado para

¹⁵⁸ García Montero, Mercedes *op. cit.* nota 151, p. 19.

¹⁵⁹ Mora Donatto, Cecilia, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, Estudios constitucionales, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 86.

¹⁶⁰ Sandoval Ulloa, José G., *op. cit.* nota 13, p. 607.

ello ante el Poder Legislativo. La segunda fase denominada constitutiva, o bien, de discusión y aprobación, consiste en estudiar, analizar, dictaminar y aprobar, en su caso, la propuesta normativa contenida en la iniciativa. Finalmente, en la tercera fase llamada integrativa de eficiencia, integradora de la eficacia, o bien, de promulgación y publicación, se lleva a cabo la sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia de la ley.

Respecto al criterio que se enfoca en la especificidad de la etapa, tenemos en primer lugar que García Máynez¹⁶¹ y Pedroza de la Llave,¹⁶² contemplan dentro del Proceso Legislativo las etapas, de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Fernández Ruíz, indica que el Proceso Legislativo se constituye por las etapas de iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e iniciación de la vigencia.¹⁶³

Para Sirvent Gutiérrez, las etapas del Proceso Legislativo son la de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación, e iniciación de la vigencia,¹⁶⁴ la que integran al multicitado proceso.

Ochoa Campos, se inclinó por señalar que el proceso legislativo se forma de nueve etapas la de iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación, e iniciación de la vigencia.¹⁶⁵

Finalmente, para Camposeco Cadena, las etapas integradoras del Proceso Legislativo son la de iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, formula de expedición, sanción –parlamentaria-, revisión y remisión al Ejecutivo, promulgación, publicación, inicio de vigencia.¹⁶⁶

Con la intención de presentar de manera completa las etapas por las que se integra el Proceso Legislativo de manera específica, proponemos que sean quince

¹⁶¹ García Máynez, Eduardo, *op. cit.* nota 80, p. 53.

¹⁶² Pedroza De La Llave, Susana Thalía, *op. cit.* nota 22, pp. 216-223.

¹⁶³ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.* nota 147, p. 428.

¹⁶⁴ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, "La importancia del Derecho Comparado en la elaboración de leyes", *Quórum Legislativo*, núm. 94, agosto-septiembre 2008, p. 159, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17881/89727/file/Quorum%2094.pdf>

¹⁶⁵ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 5, p. 63.

¹⁶⁶ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, 1990, pp. 20 y 21, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/Iniciativas/Iniciativas.pdf>

las etapas individuales,¹⁶⁷ las cuales se enuncian en la tabla 3 que se presenta adelante.

Tabla 3
Etapas integradoras del Proceso Legislativo, tomando en cuenta el criterio de la especificidad

Etapas	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta	Séptima	Octava	Novena	Décima	Décima primera	Décima segunda	Décima tercera	Décima Cuarta	Décima quinta
Denominación	Diagnóstico	Formulación de Iniciativa	Presentación de Iniciativa	Dictamen	Discusión	Aprobación	Expedición	Sanción Parlamentaria	Remisión al Ejecutivo	Revisión	Sanción del Ejecutivo	Promulgación	Publicación	Iniciación de la vigencia	Evaluación de la ley

Fuente: Elaboración propia.

Como se vio en la tabla 3, se proponen quince etapas las que conformen el Proceso Legislativo en el criterio de la especificidad, dicha propuesta se fundamenta tanto en la Teoría de la Legislación expuesta por Atienza y Mora-Donatto – principalmente-, así como de las aportaciones doctrinales estudiadas, de las cuales, existían diferencias en el número de etapas, pero no contradicciones entre ellas, nos dimos a la tarea de construir una postura ecléctica integral que, en efecto, describiera como es el Proceso Legislativo.

Ahora bien, estamos en condiciones de comparar las coincidencias que hemos detectado en el Proceso Legislativo, desde la perspectiva de la Teoría de la Legislación, así como de los criterios de la generalidad y especificidad, para lo cual recurrimos a la tabla 4, que se localiza en la página siguiente.

¹⁶⁷ Explicamos que las trece etapas, se obtienen de conjuntar lo esgrimido en por la Teoría de la Legislación, así como por las fases integradoras del proceso legislativo en cuanto al criterio de lo esencial o particular.

Tabla 4
Comparativa de las fases o etapas integradoras entre de la Teoría de la Legislación con los criterios del Proceso Legislativo

<i>Teoría de la Legislación</i>		<i>Proceso legislativo</i>			
		<i>Criterio de la generalidad</i>		<i>Criterio de la especificidad¹⁶⁸</i>	
<i>Fase</i>	<i>Denominación</i>	<i>Fase</i>	<i>Denominación</i>	<i>Etapas</i>	<i>Denominación</i>
Primera	Prelegislativa ¹⁶⁹	Primera	Iniciativa	Primera	Diagnóstico
				Segunda	Formulación de Iniciativa
Segunda	Legislativa	Segunda	Constitutiva -Discusión y aprobación-	Tercera	Presentación de Iniciativa
				Cuarta	Dictamen
				Quinta	Discusión
				Sexta	Aprobación
				Séptima	Expedición
Tercera	Postlegislativa	Tercera	Integrativa de Eficiencia -Integradora de la eficacia o de promulgación y publicación-	Octava	Sanción Parlamentaria
				Novena	Remisión al Ejecutivo
				Décima	Revisión
				Décima primera	Sanción del Ejecutivo
				Décima segunda	Promulgación
				Décima tercera	Publicación
				Décima cuarta	Iniciación de la vigencia
Décima quinta	Evaluación de la ley				

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior, se observa que la primera fase la Teoría de la Legislación es correspondiente a la primera fase del Proceso Legislativo desde el criterio de la generalidad y éstas a su vez, corresponden a la etapa de diagnóstico y formulación de la iniciativa, dentro del Proceso Legislativo desde la perspectiva del criterio de la especificidad.

Asimismo, la segunda fase de la Teoría de la Legislación coincide con la fase constitutiva –o también llamada de discusión y aprobación- del Proceso Legislativo

¹⁶⁸ Se tomaron en consideración la propuesta que presentamos en la tabla 3.

¹⁶⁹ Hay que recordar que la postura de Mora-Donatto contempla dos etapas prelegislativas, las cuales quedan subsumidas a la fase prelegislativa que plantea Manuel Atienza.



atendiendo al criterio de lo general, las cuales son correlativas con las etapas contempladas por el criterio de la especificidad que son la presentación de la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, expedición y sanción parlamentaria.

Por último, la tercera fase de la Teoría de la Legislación concuerda con la segunda fase del Proceso Legislativo denominada integrativa de la eficiencia, integradora de la eficacia, o bien de promulgación y publicación. Los contenidos de las fases citadas, concuerdan con las etapas del Proceso Legislativo de remisión al ejecutivo, revisión, sanción del Ejecutivo, promulgación, publicación, inicio de vigencia y evaluación de la ley.

Ahora bien, una vez desarrollados los temas de la Teoría de la Legislación; de las funciones parlamentarias en general; de la función legislativa en particular; así como del Proceso Legislativo; podemos señalar que una pieza esencial y fundamental en todos ellos, es el Dictamen Parlamentario, objeto central de estudio del presente trabajo. En este tenor, el tratadista Madero Estrada, ha manifestado que el Dictamen es una “pieza angular del procedimiento legislativo”.¹⁷⁰

Decimos que es fundamental porque para que pueda darse el curso normal del Proceso Legislativo debe transitarse obligadamente por esta etapa, en la que se lleva a cabo el trabajo de construcción y diseño de la futura ley, es incongruente pensar que de la iniciativa se pasa a la discusión y aprobación por parte del Pleno del Congreso, para llegar a ello, se requiere de la etapa de dictamen en la que intervienen las comisiones –de dictamen, legislativas u ordinarias-, ya que lo sometido a discusión y aprobación no es la iniciativa, sino el dictamen -discutido y aprobado por los integrantes de la comisión o comisiones que conocieron de la iniciativa turnada-.

¹⁷⁰ Madero Estrada, José Miguel, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, Comentada*, H. Congreso del Estado de Nayarit, Tepic, 2011, p. 275.

1.10. Teoría del Dictamen Parlamentario

El objetivo que pretendemos en este segmento, es cimentar una Teoría del Dictamen Parlamentario,¹⁷¹ porque si bien es cierto que existen elementos conceptuales que se han generado en la doctrina sobre el presente tema, consideramos que no hay una sistematización como tal de los talantes implicados en él, es decir, la mayoría de los autores se enfocan en un aspecto del dictamen, o en el mejor de los casos en algunos, pero no dan una mirada integral del mismo.

Para ilustrar lo antes dicho, el autor Camposeco Cadena tiene una obra relativa al Dictamen Legislativo, como el principal dictamen que emiten las comisiones parlamentarias, a consecuencia del ejercicio de la función parlamentaria legislativa. Sin embargo, no es el único tipo de dictamen parlamentario que se puede emitir, por citar una variante del mismo, sería el que más adelante nominaremos Dictamen Parlamentario Jurisdiccional, el cual no contendrá el proyecto de una ley, sino de una resolución de Juicio Político. En este sentido, la autora Cabado Huerta señala lo siguiente:

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.¹⁷²

Si bien es cierto, que en los congresos se ejercen diversas funciones parlamentarias, la legislativa sigue siendo la principal, más no la única, fue por ello que poco a poco se abrieron los estudios a las demás funciones, del mismo modo, pretendemos ampliar el horizonte de estudio del Derecho Parlamentario en general. Es evidente, que para lograr dicha aspiración, debemos comenzar de las aportaciones doctrinales existentes, las cuales giran en torno al dictamen legislativo -que a partir de ahora, nominaremos Dictamen Parlamentario Legislativo-.

¹⁷¹ También se conoce con los nombres de ponencia, *rapport*, *relazione* o *report*. Véase Mora Donatto, Cecilia, "Dictamen", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p. 311.

¹⁷² Cabado Huerta, Marineyla, "El Dictamen Parlamentario", *Quórum Legislativo*, núm. 94, agosto-septiembre 2008, p. 176, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17881/89727/file/Quorum%2094.pdf>

Por lo anterior, es indispensable abordar el Dictamen Parlamentario en los tópicos siguientes: órgano parlamentario responsable; tridimensional; elementos estructurales; etapas del procedimiento de elaboración; efectos; tipos o clases; preclusión; y caducidad.

1.10.1. Órgano responsable del Dictamen Parlamentario

Actualmente se “ha puesto de relieve que las exigencias de racionalización de los Parlamentos propenden a que los Plenos ya no discutan las iniciativas legislativas del Gobierno o de los entes legitimados para ello, de modo que pueda debatirse sólo el dictamen formulado por la Comisión”.¹⁷³ En efecto, la vida parlamentaria de hoy, presenta esa realidad, en la cual para estar en mejores condiciones de conocer, analizar, valorar, sopesar y reflexionar de la mejor manera el asunto planteado al Congreso, éste lo hace por medio del trabajo encomendado a sus comisiones, para que las mismas formulen el Dictamen Parlamentario correspondiente – considerando los niveles de racionalidad mínimos señalados por la Teoría de la Legislación, así como los elementos esenciales de Técnica Legislativa-. Por ende, el órgano responsable para la elaboración del Dictamen Parlamentario es la Comisión Parlamentaria.

El origen de las comisiones parlamentarias “fue en la Inglaterra de 1340 cuando por vez primera se hacía alusión, en un documento, a una Comisión parlamentaria”.¹⁷⁴

La palabra comisión, deriva del latín *comittere*, que significa “encomendar o encargar a otro”.¹⁷⁵ En el caso que nos ocupa esta encomienda la hace el Pleno, a las comisiones parlamentarias que posee, para que desahoguen el trabajo que les fue delegado, informando al mismo los resultados obtenidos.

¹⁷³ Eraña Sanchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional, de las minorías parlamentarias*, Porrúa, México, 2004, p. 130.

¹⁷⁴ Mora Donatto, Cecilia, “Comisiones Parlamentarias”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p. 266.

¹⁷⁵ Mora Donatto, Cecilia, “Procedimiento legislativo. Su importancia en un Estado democrático de Derecho”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. II, ANOMAC, México, 2003, p. 96.

Paoli Bolio, concibe a las comisiones como las "formas de organización que adoptan las cámaras para la realización de las actividades técnico-legislativas y de fiscalización; constituyen la esencia del trabajo legislativo y colaboran con el pleno mediante el análisis y dictamen de las iniciativas de ley, decreto o acuerdo".¹⁷⁶ Esta concepción es restringida en cuanto a la concepción de las funciones parlamentarias que pueden ser ejercidas por medio de la actividad dictaminadora de las comisiones, ya que solo contempla la legislativa y de fiscalización, a pesar de ello es acertada al señalar que la "esencia del trabajo legislativo" se encuentra en el trabajo de estos cuerpos colegiados.

Por su parte Santaolalla López, manifiesta que las comisiones son "reuniones restringidas de cierto número de Diputados y Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos".¹⁷⁷ Esta perspectiva se concentra en la finalidad por la cual se instauran las comisiones, ya que las mismas hacen posible la realización de un estudio "profundo" de los asuntos, a diferencia del superficial o nulo que haría el Pleno.

También se puede indicar que son "órganos colegiados y plurales... que derivan de un acto de creación del pleno, las cuales poseen una voluntad propia e independencia, sujeta, acaso, al control y aprobación del órgano principal".¹⁷⁸ Con relación a lo planteado por Mora-Donatto en el sentido de que las comisiones son creadas por el Pleno, estamos en desacuerdo, porque la creación de las mismas sólo corresponde a la ley, en su caso consideramos que son conformadas por el Pleno, es decir, éste solamente aprueba qué diputados serán integrantes de cada una de las comisiones. Por lo demás, coincidimos, sobre todo con la independencia que poseen las comisiones para la toma de sus decisiones sobre el asunto

¹⁷⁶ Paoli Bolio, Francisco José, "Derecho parlamentario de las entidades. El gobierno de los congresos locales", en Astudillo, Cesar y Manlio Fabio Casarín León (Coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, IIJ/UNAM, México, 2010, p. 363, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/16.pdf>

¹⁷⁷ Santaolalla, López Fernando, *op. cit.* nota 15, p. 200.

¹⁷⁸ Mora Donatto, Cecilia, *op. cit.* nota 175, p. 96.

estudiado, para proponer aprobarlo o desecharlo a la asamblea, a través del Dictamen Parlamentario que emitan.

Relacionado con la integración de la comisiones, se debe observar un "sistema proporcional en la distribución de sus puestos entre los distintos grupos parlamentarios",¹⁷⁹ porque las comisiones en efecto son como "microcosmos que reflejan fielmente la composición y perfil político de los Plenos de la Cámaras, permitiendo así que el papel correspondiente a éstos últimos pueda ser también desempeñado por aquéllas".¹⁸⁰ Esta visión, debe procurarse en cualquier parlamento, para facilitar la toma de decisiones en el Pleno, ya que la postura adoptada por la comisión, será correlativa a la expresada por la Asamblea, en atención al sistema proporcional de distribución parlamentaria.

Como dice Fernando Santaolalla "las Comisiones ya no son sólo órganos preparatorios, sino también órganos deliberantes, con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídico-política ocupada por las Asambleas".¹⁸¹ Es por ello que, en los trabajos de las comisiones, será uno de los "espacios de materialización del principio de deliberación",¹⁸² como órganos "de auxilio del pleno cameral que cumplen con alguna función de formulación de dictámenes, opiniones, informes, proyectos, resoluciones, o documentos conclusivos".¹⁸³

Las comisiones pueden ser vistas como órganos auxiliares en los temas que competen resolver a los plenos de los congresos, pero su importancia como indica Tapia Navarrete, es tal que sin ellas "posiblemente no habría, al menos con elementos suficientes, la posibilidad de debatir para la elaboración de una ley, propiciar su modificación o derogación, o celebrar cualquier otra actividad parlamentaria".¹⁸⁴ En un sentido similar Salazar Abaroa, señala que la "importancia de las comisiones de dictamen legislativo es conocer a fondo toda la materia de su

¹⁷⁹ Santaolalla, López Fernando, *op. cit.* nota 15, p. 202.

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² Eraña Sánchez, Miguel, "Estudio preliminar introductorio en el principio de deliberación y la importancia de los principios rectores de los parlamentos", en Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), *Los Principios Parlamentarios*, Porrúa / Universidad Olmea, México, 2010, pp. 11 y 12.

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ Tapia Navarrete, Alfredo y Rosalba Elvira Ríos, "El principio de orden parlamentario. Estudio de las formas de ordenación de las cámaras", en Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), *Los Principios Parlamentarios*, Porrúa / Universidad Olmea, México, 2010, p. 68.

trabajo, cuyo contenido técnico y filosófico es tan basto y complejo”.¹⁸⁵ En efecto, estos órganos que auxilian al Pleno, son indispensables para permitir que el ejercicio de las funciones parlamentarias tenga resultados más eficientes y eficaces.

Sempé Minvielle, considera –en una visión federal-, “que en nuestro país, existe un elevado número de comisiones legislativas, lo que ocasiona que éstas, para justificar su existencia, gestionen la expedición de nuevas leyes, las cuales muchas veces además de incidir en una dispersión del marco jurídico, implican generalmente un costo para los particulares”.¹⁸⁶ Dicha afirmación la hace tomando en cuenta que el número de comisiones en Francia es de seis en la Asamblea nacional y seis en el Senado; en Gran Bretaña son diez en la Cámara de los Comunes; en Alemania existen veinticinco en el Bundestag; en tanto que en México son cuarenta y cuatro en la Cámara de Diputados y cincuenta y ocho en la Cámara de Senadores.¹⁸⁷

En el caso de los congresos locales, deberá determinarse en su momento el número de comisiones parlamentarias con la que cuentan para poder emitir un juicio de sí es adecuado o no el mismo.

Independientemente del número de comisiones, existen distintos tipos de comisiones parlamentarias de dictamen, la cuales pueden ser clasificadas principalmente bajo tres criterios, el de temporalidad, el de la función parlamentaria que desarrollan, y el del número de comisiones que dictaminan.

A) Criterio de temporalidad

Este criterio toma en cuenta el tiempo que durarán las comisiones parlamentarias, una vez que han sido creadas, por lo que pueden ser:

- a) Comisiones parlamentarias permanentes. Son aquellas cuya conformación dura para “toda la legislatura”,¹⁸⁸ además de ello, están previstas “con carácter necesario”,¹⁸⁹ en las leyes o reglamentos parlamentarios. También se pueden llamar comisiones ordinarias.

¹⁸⁵ Salazar Abaroa, Enrique Armando, *op. cit.* nota 9, p. 106.

¹⁸⁶ Sempé Minvielle, Carlos, *op. cit.* nota 186, p. 291.

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ Paoli Bolio, Francisco José *op. cit.* nota 176, p. 363.

¹⁸⁹ Santaolalla, López Fernando, *op. cit.* nota 15, p. 205.

b) Comisiones parlamentarias temporales. Son aquellas “creadas para un fin específico, que al cumplirse origina la desaparición de la misma o por un tiempo determinado, menor al de la duración de la legislatura”.¹⁹⁰ También pueden recibir el nombre de comisiones especiales o de investigación.

B) Criterio del número de comisiones que dictaminan

Bajo este supuesto, se toma en consideración el número de comisiones parlamentarias que intervienen en el dictamen —en cualquiera de sus dimensiones, siendo las siguientes:

- a) Comisiones individuales. Son las comisiones que dictaminan de manera individual o unitaria, por cuestión de su competencia los asuntos que les corresponde conocer.
- b) Comisiones unidas. Son aquellas que “sirven para conocer de los asuntos en que existiesen dos o más Comisiones competente”,¹⁹¹ emitiendo de manera conjunta un solo dictamen. También llamadas comisiones conjuntas.

C) Criterio de la función parlamentaria que desarrollan

El distintivo tomado para este criterio, es el tipo de función parlamentaria que se ejerce por parte de las comisiones, mismas que fueron abordadas con anterioridad, el número y tipo de funciones parlamentarias puede variar en la doctrina. Sin embargo, con la finalidad de ilustrar esta clasificación, de manera enunciativa y no limitativa decimos que pueden ser:

- a) Comisión parlamentaria administrativa.
- b) Comisión parlamentaria de auto regulación.
- c) Comisión parlamentaria de control.
- d) Comisión parlamentaria electoral.
- e) Comisión parlamentaria financiera.
- f) Comisión parlamentaria de fiscalización.
- g) Comisión parlamentaria jurisdiccional.

¹⁹⁰ Paoli Bolio, Francisco José *op. cit.* nota 176, p. 363.

¹⁹¹ Santaolalla, López Fernando, *op. cit.* nota 15, p. 460.

- h) Comisión parlamentaria legislativa.
- i) Comisión parlamentaria presupuestal.
- j) Comisión parlamentaria de transparencia.

Imagen 3
Clasificación de las Comisiones Parlamentarias

Comisiones Parlamentarias	A) Criterio de temporalidad	a) Permanentes –ordinarias- b) Temporales –especiales o investigación-
	B) Criterio del número de comisiones que dictaminan	a) Individuales b) Unidas –conjuntas-
	C) Criterio de la función parlamentaria que desarrollan	a) Administrativa b) De autorregulación c) De control d) Electoral e) Financiera f) De fiscalización g) Jurisdiccional h) Legislativa i) Presupuestal j) De transparencia

Fuente: Elaboración propia.

Por último, debemos mencionar que las comisiones parlamentarias, independientemente del tipo que sean, requieren apoyo de personal técnico para la realización de sus trabajos, como son los secretarios técnicos de comisión, los asesores de los diputados; así como de investigadores –en caso de que el congreso cuente con áreas de estudios o investigaciones parlamentarias-.

1.10.2. Tridimensionalidad del Dictamen Parlamentario

El Dictamen Parlamentario puede ser estudiado desde tres dimensiones,¹⁹² ya que el mismo presenta tres facetas, que son: a) Como opinión racional; b) Como etapa; y, c) Como documento.

¹⁹² Se entenderá por dimensiones, las diferentes facetas que adopta el Dictamen Parlamentario.

A) Primera dimensión: faceta de etapa.

El Dictamen Parlamentario en esta dimensión, es visto a decir de Ochoa Campos, como la etapa del proceso legislativo correspondiente a la “incorporación de la iniciativa a la formación de la ley, en el seno de las Cámaras Legislativas”,¹⁹³ o bien en otras palabras, es la etapa en la “cual una iniciativa se convierte en una auténtica proposición legislativa”.¹⁹⁴

A su vez, expresa Madero Estrada, al reflexionar sobre las acciones que se involucran en esta faceta del dictamen, cuando dice que la misma “no es de fácil realización, sino que implica una serie de actividades técnicas y jurídicas, no solamente de cabildeo o consulta, que permite la configuración del estudio con proyecto de ley, decreto o de reforma constitucional”.¹⁹⁵

Por nuestra parte, sostenemos que el Dictamen Parlamentario en su primera dimensión, es la etapa del proceso legislativo en la que se lleva a cabo el estudio, análisis y dictamen del asunto que le hayan turnado a los parlamentarios como miembros de una comisión dictaminadora, con la intención de presentar al Pleno del Congreso una propuesta concreta.

B) Segunda dimensión: faceta de opinión racional.

En esta faceta el Dictamen Parlamentario, será definido a partir del significado habitual o común de los vocablos dictamen y parlamentario, el primero de ellos se define como la “opinión y juicio que se forma o emite sobre algo”,¹⁹⁶ en tanto que el segundo significa “perteneciente o relativo al parlamento”,¹⁹⁷ por lo tanto podemos decir que el Dictamen Parlamentario es la opinión que emite el parlamento. No obstante, consideramos muy amplia esta primera definición, ya que los dictámenes, no son en estricto sentido la opinión del parlamento en su conjunto, sino de una fracción del mismo, denominada comisión como se verá en un apartado subsecuente.

¹⁹³ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 5, p. 64.

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ Madero Estrada, José Miguel, *op. cit.* nota 170, p. 275.

¹⁹⁶ Voz Dictamen, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 9 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DhAstFb>

¹⁹⁷ Voz Parlamentario, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 9 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=RwuVWmw>

Por lo anterior, resulta pertinente acotar el vocablo parlamentario, con la intención de limitar sus alcances, para ello fue indispensable remitirnos al *Diccionario universal de términos parlamentarios*, el cual establece que por parlamentario “debemos entender de manera general a todo aquel miembro de un parlamento”.¹⁹⁸ Dicha precisión semántica, favorece la delimitación conceptual del Dictamen Parlamentario, el cual debemos entender como la opinión que emiten algunos parlamentarios –legisladores o diputados–.

Sin embargo, aún resulta insuficiente el significado del Dictamen Parlamentario en esta dimensión, por lo cual recurrimos a Gámiz Parral, quien señala que el Dictamen Parlamentario “representa la opinión de un grupo de legisladores, respecto de una iniciativa”,¹⁹⁹ o bien del asunto que les hubieran turnado –según la función parlamentaria que se esté desarrollando–, concluyendo con “una propuesta concreta al pleno”.²⁰⁰

A su vez, Arteaga Nava explica que el Dictamen Parlamentario “se trata de una opinión autorizada que emite una comisión dentro del ámbito de su competencia”.²⁰¹

Camposeco Cadenas, contempla que materialmente, el Dictamen Parlamentario es la opinión:

Unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de un órgano del Congreso..., que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas en las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sujetado a estudio y resolución, por mandato de la Asamblea plenaria.²⁰²

¹⁹⁸ Voz Parlamentario, Orozco Gómez, Javier, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, de Berlín Valenzuela, Francisco (Coord), Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 288.

¹⁹⁹ Gámiz Parral, Máximo N., *Legislar quién y cómo hacerlo*, Colección reflexión y análisis, Noriega editores, México, 2000, p. 209.

²⁰⁰ *Ídem*.

²⁰¹ Voz Dictamen, en *Diccionario de Derecho Constitucional*, de Arteaga Nava, Elisur, Oxford University Press, México, 2011, p. 104.

²⁰² Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 1998, p. 41, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/dictamen/El_Dictamen_Legis.pdf

Es necesario establecer que las opiniones que emitan sean racionales, porque es aquí donde se llevan a cabo las operaciones de análisis del problema, determinación de objetivos, propuesta de medios legales, justificación ética, así como los análisis lingüístico, sistemático y pragmático.

La racionalidad en el Dictamen Parlamentario debe darse fundamentalmente por dos circunstancias, la primera de ellas, atiende a la ineludible obligación del legislador a considerar los niveles de racionalidad relativos a la segunda fase legislativa de la Teoría de la Legislación -como son la racionalidad lingüística y ética-, las cuales son indispensable en la formulación y aprobación del Dictamen. Sin embargo, la propia Teoría de la Legislación es incompleta en este rubro, ya que la misma no estipula como pueden los legisladores conseguir dichos niveles de racionalidad, es por ello, que se concibe la necesidad de complementarse con otras teorías, que en el caso particular será a través de la Teoría de la Argumentación que desarrolla Ezquiaga Ganuzas, la cual nos auxiliará a conseguir dichos niveles de racionalidad a partir del uso de uno o más, de los argumentos que desarrolla en las obras que analizamos –como se abordara en un apartado subsecuente-.

La segunda circunstancia que fundamenta una racionalidad en el Dictamen, es la existencia del “postulado del legislador racional”,²⁰³ que sirve de sustento a la doctrina de Ezquiaga Ganuzas y a partir de ahora, también será una parte esencial en nuestra investigación. Dicho postulado consiste en aceptar una “imagen ideal de un legislador racional, imagen que, por un lado, parece guiar las decisiones interpretativas pero, por otro, se mantiene porque los operadores judiciales actúan como si fuera real”.²⁰⁴ Es decir, considera que el legislador toma sus decisiones de manera racional, y ello implica aceptar que el legislador:

- a) Es ordenado, no se contradice y posee coherencia;²⁰⁵

²⁰³ Ost y Bobbio coinciden en señalar que es considerada absurda toda interpretación que conduzca a poner en cuestión la imagen de racionalidad del legislador, conclusión que obtienen tras realizar un análisis de la jurisprudencia de sus países respectivos (Bélgica e Italia).

²⁰⁴ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, “Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional”, *ISONIMIA. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 1, octubre 1994, p. 72, disponible en:

http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01338308644248274088802/p0000002.htm#I_9_

²⁰⁵ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

- b) Establece una sistematización de las disposiciones en el texto legal;²⁰⁶
- c) Asigna lógicamente las materias tratadas -traduce correctamente sus intenciones en los títulos de las leyes y de las divisiones que realiza en su actividad legislativa-;²⁰⁷
- d) No es redundante en su discurso - sigue criterios de economización y no repetición-;²⁰⁸
- e) No hace normas inútiles;²⁰⁹ y
- f) Cuenta con técnicas legislativas planeadas.²¹⁰

En efecto, el Dictamen Parlamentario es una opinión racional expresada por un órgano del Congreso - llamado comisión dictaminadora-, con la finalidad de plantear una propuesta al Pleno del Congreso para su aprobación.

C) Tercera dimensión: faceta de documento.

Ortiz Orpinel manifiesta que no es posible ver al Dictamen Parlamentario, simplemente desde su primera o segunda dimensión, es decir sólo como opinión o etapa de un proceso.²¹¹ Es por ello, que también lo abordaremos a partir de una tercera faceta –documento-.

Salazar Abaroa, coincide con la tercera dimensión que contemplamos del Dictamen Parlamentario, al esgrimir que se trata de un documento que “contiene la exposición de motivos que emiten las comisiones en el marco de su respectiva competencia, referente a las iniciativas que le son turnadas, y que entraña proyectos de ley, decreto o acuerdo, que se presentan a la mesa directiva, para que esta a su

Federación, México, 2006, p. 79 disponible en:
<http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/argumentacion.pdf>

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 100 y 101.

²⁰⁷ *Idem*.

²⁰⁸ *Ibidem*, pp. 229 y 231.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 288.

²¹⁰ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, p. 115, disponible en:

http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/argumentacion_int.pdf

²¹¹ Véase Ortiz Orpinel, Héctor Rafael, “El Acto Parlamentario”, *Quid iuris*, año 7, vol. 18, septiembre-noviembre, 2012, p. 112, disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/18/cnt/cnt5.pdf>

vez, la someta a consideración ante el pleno del Congreso”.²¹² De nueva cuenta se aprecia que lo define en atención a la función legislativa -que no es la única-.

Camposeco Cadena, considera que el Dictamen Parlamentario, formalmente es:

El documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo; y que es expedido por un órgano del Congreso (Comisión o Comisiones Unidas Mixtas de una o de ambas Cámaras), declarando que se ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley y, por tal razón, se emite un juicio objetivo para calificar su viabilidad, reformabilidad o determinar la inviabilidad técnico (sic) y jurídica de su contenido; así como para que sea o no, documento constitutivo para formalizar otras etapas del procedimiento.²¹³

Dicho documento comprende todo lo “reparado, discutido, votado y aprobado por la mayoría de los miembros de una Comisión Dictaminadora o de una Comisión Mixta o Conjunta”.²¹⁴

Por su parte, Mora-Donatto, señala que el Dictamen Parlamentario es el “documento creado por una comisión parlamentaria (no siempre técnico) que, de una parte, auxilia al conocimiento de todos los parlamentarios del trabajo preparatorio de la subcomisión y asimismo, sirve de base para la discusión y deliberación de la Asamblea”.²¹⁵ Dentro de este documento contempla “las valoraciones políticas de los grupos representados de manera proporcional en el seno de ésta y las enmiendas que cada grupo ha propuesto a la iniciativa legal”.²¹⁶ Asimismo, lo considera el documento clave para la deliberación en el Pleno.

1.10.3. Correspondencia dimensional del Dictamen Parlamentario

En suma, una vez explicada la tridimensionalidad del Dictamen Parlamentario, se observa que sus diferentes dimensiones están entrelazadas de manera necesaria, es decir, la primera dimensión que presenta la faceta de etapa del proceso legislativo, permite que se dé la segunda dimensión correspondiente a la faceta de opinión racional emitida por la comisión dictaminadora respectiva, la que a su vez

²¹² Salazar Abaroa, Enrique Armando *op. cit.* nota 9, p. 284.

²¹³ Camposeco Cadena, Miguel Ángel *op. cit.* nota 202, p. 41.

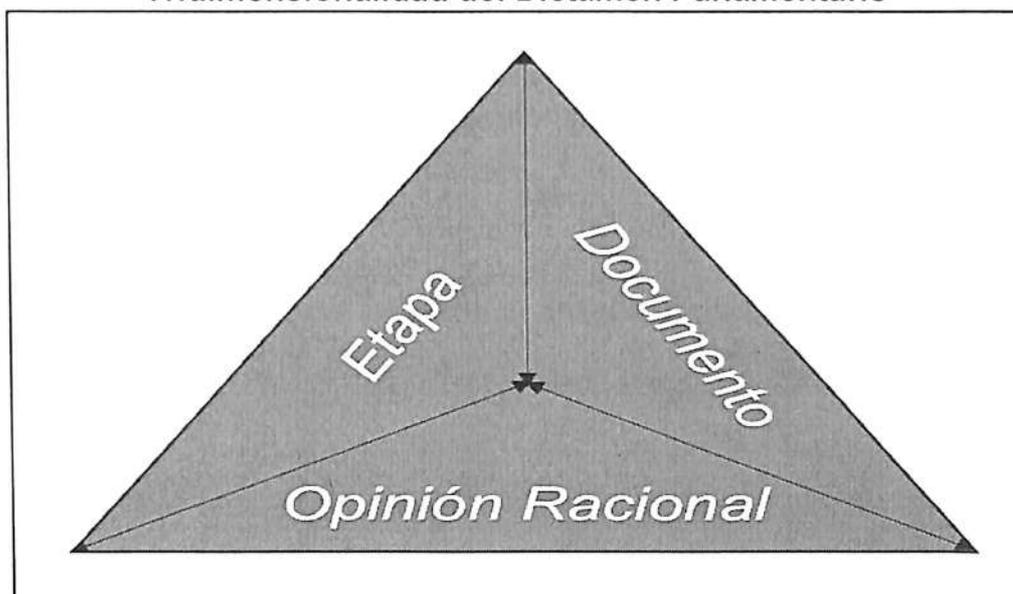
²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ Mora Donatto, Cecilia, *op. cit.* nota 175, p. 104.

²¹⁶ *Idem.*

origina la tercera dimensión que permite la configuración de la faceta de documento, en la cual quedará plasmada por escrito la primera dimensión, es así como una requiere de otra, y al existir una necesariamente surgen las demás. Con relación a la tridimensionalidad del Dictamen Parlamentario, la imagen 4 nos facilita expresarla de manera gráfica.

Imagen 4
Tridimensionalidad del Dictamen Parlamentario



Fuente: Elaboración propia.

1.10.4. Procedimiento del Dictamen Parlamentario –Primera dimensión-

Atribuirle al Dictamen Parlamentario el carácter de una etapa dentro del proceso legislativo, exige que analicemos cómo está integrado el procedimiento específico del Dictamen como etapa, la cual permite transitar de la iniciativa a la de discusión, para que continúe el desarrollo de las demás, como se vio en la tabla 3.

En este punto, nos encontramos con un obstáculo doctrinal, consistente en un vacío teórico sobre las etapas procedimentales del dictamen, ya que el mismo se ha estudiado desde una macro visión, como integrante en el mejor de los casos del proceso legislativo, es decir, como una pieza del mismo. Sin embargo, no se estudia desde una micro visión, sino como un procedimiento completo y específico

por sí sólo. Por ello recurrimos a nuestra experiencia profesional de poco más de diez años en el ámbito parlamentario local,²¹⁷ la cual nos permite proponer dos tipos de procedimientos del Dictamen Parlamentario, el primero será llamado ordinario y el segundo especial.

Para la configuración de dichos procedimientos, el criterio base es tomar en cuenta si la Comisión que dictamina recibe un asunto turnado por el Pleno o la Mesa Directiva –según sea el caso-, o bien que la propia Comisión emita un dictamen por ministerio de ley o en ejercicio de sus facultades por mutuo propio –por ejemplo, la iniciativa con carácter de dictamen-.

Planteamos que cada procedimiento se integre de las etapas señaladas en la tabla 5, que se muestra a continuación:

Tabla 5
Etapas integrantes del procedimiento del Dictamen Parlamentario

<i>Procedimiento Ordinario</i>	<i>Procedimiento Especial</i>
1. Recepción	1. Formulación
2. Consideración	2. Consideración
3. Formulación	3. Debate
4. Debate	4. Resolución
5. Resolución	5. Subscripción
6. Subscripción	6. Remisión
7. Remisión	7. Difusión
8. Difusión	

Fuente: Elaboración propia.

Del contenido de la tabla anterior, se aprecia que el procedimiento ordinario consta de ocho etapas procedimentales, a diferencia del especial que solo contempla siete, pero además el ordinario comienza con la etapa de recepción, para continuar con la consideración, formulación, debate, resolución, subscripción, remisión y difusión; en tanto que el especial solo tiene siete etapas, las cuales dan inicio con la formulación, y le siguen, la consideración, debate, resolución,

²¹⁷ En el Congreso del Estado de Michoacán del año 2004 al 2015, dicho lapso comprende las legislaturas LXIX, LXX, LXXI y LXXII.

subscripción, remisión y difusión. Se entiende que el procedimiento especial al originarse en el seno de la comisión, debe comenzar por formular la propuesta concreta sobre la que se habrá de dictaminar.

A continuación se establecen las acciones que deben realizarse en cada una de las etapas procedimentales ordinario del Dictamen Parlamentario.

La recepción, vocablo derivado del latín *receptio*, el cual significa recibir,²¹⁸ por lo que dicha etapa consistirá en que la Comisión respectiva, reciba el asunto turnado por el Pleno o la Mesa Directiva del Congreso –según sea el caso–, para que se avoque a su estudio, análisis y dictamen. El asunto que reciba podría ser una iniciativa, un punto de acuerdo, el Informe de Gobierno para su glosa, comunicaciones de otros congresos, entre otros. Dicha recepción deberá comunicarse a los diputados integrantes de la comisión.

Una vez recibido y comunicado el turno, se abre paso a la parte de consideración, en la cual se debe razonar sobre el asunto en cuestión, esto implica “pensar sobre algo analizándolo con atención”.²¹⁹ Dicha consideración que hagan los integrantes de la comisión sobre el asunto turnado debe ser meticulosa, observando cada detalle cuidadosamente, es por ello que el tratadista Gutiérrez Parada afirma que el “trabajo fino que se da al interior del Congreso”,²²⁰ es principalmente en la comisiones.

La etapa de formulación, consistirá en expresar y articular “en términos claros y precisos una proposición”,²²¹ esto es en “manifestar con razones algo para conocimiento de alguien, o para inducirle a adoptarlo”,²²² en este caso, se pretenden las dos cosas, primero dar las razones de la comisión al Pleno del Congreso, para que éste, se incline en el mismo sentido de la resolución contenida en el Dictamen Parlamentario. Kelsen considera que la libertad dentro de la democracia es “una

²¹⁸ Voz Recepción, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=VPXyHQm>

²¹⁹ Voz Considerar, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=APmTJ4I>

²²⁰ Gutiérrez Parada, Oscar, *Proceso Legislativo Federal (86 escenarios procedimentales)*, Asesoría de diseños normativos, México, 2011, p. 238.

²²¹ Voz Formular, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=IFjax11>

²²² Voz Proposición, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=UOd0y3K>

cooperación del individuo en ésta”,²²³ destacamos que el individuo en efecto puede cooperar dentro del proceso legislativo, de manera individual o colectiva, porque dicho proceso, concretamente en la etapa de dictamen, no debe ser cerrado a esta cooperación, es por ello que existe la posibilidad de solicitar la cooperación de los diferentes sectores involucrados en el tema en cuestión.

Concretamente la formulación será la elaboración del documento que contenga el proyecto de dictamen –en su segunda y tercera faceta-, en el cual de manera escrita se hará constar la opinión concreta propuesta, que se formula al Pleno para su discusión y aprobación por el Pleno del Congreso, por parte de la comisión dictaminadora.

Continúa la etapa del debate,²²⁴ mismo que será entendido como “discusión”.²²⁵ En esta, se llevará a cabo el “análisis de los resultados”,²²⁶ plasmados en el proyecto de dictamen formulado, dicho análisis debe ser un examen minucioso de la formulación, para que, en dado caso, se puedan “alegar razones contra el parecer”,²²⁷ de otro miembro de la propia comisión. Para Sandoval Ulloa, esta pieza del procedimiento permite lograr los “objetivos de promoción y garantía de la democracia interna de los parlamentos... que permitan que las reuniones parlamentarias se desarrollen con regularidad, eficacia y oportunidad”.²²⁸ Asimismo, Sirvent Gutiérrez estima que los estudios de derecho comparado para los parlamentarios, son indispensables para “fundamentar su debate o para orientar el sentido de su voto”.²²⁹

²²³ Kelsen, Hans *op. cit.* nota 57, p. 24.

²²⁴ Sandoval Ulloa identifica como principios rectores del debate parlamentario, los siguientes: participación, representación, libertad de expresión, proporcionalidad, respeto al derecho de sus legisladores, respeto a la orden, disciplina partidaria, así como, calidad y eficacia legislativa. Véase Sandoval Ulloa, José G., *Curso Derecho Parlamentario*, Innovación editorial lagares de México, México, 2015, pp. 568 y 569.

²²⁵ Voz Debate, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Btnc95B>

²²⁶ Voz Discusión, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DtqgCtv>

²²⁷ Voz Discutir, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Dtuofij>

²²⁸ Sandoval Ulloa, José G., *op. cit.* nota 13, p. 658.

²²⁹ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *op. cit.* nota 164, p. 167.

Ahora bien, para Schmitt la discusión significa “un intercambio de opiniones; está determinada por el objetivo de convencer al adversario, con argumentos racionales, de lo verdadero y lo correcto, o bien dejarse convencer por lo verdadero y lo correcto”.²³⁰ Esta definición nos resulta conveniente para reforzar la parte teórica del dictamen parlamentario, ya que la discusión no debe ser sólo el intercambio de opiniones, sino más bien el intercambio de argumentos, es decir, opiniones racionales, ello con la finalidad de sostener que la discusión del legislador debe ser en un plano racional, atiendo al llamado “postulado del legislador racional”,²³¹ pero sobre todo para poder construir los cinco niveles de racionalidad,²³² consagrados en la Teoría de la Legislación.²³³

Es interesante, como para que exista una verdadera discusión parlamentaria, Schmitt exige se dé sobre la base de que las negociaciones tengan como objetivo encontrar lo “racionalmente verdadero”,²³⁴ de lo contrario a pesar de que existan discursos y discusiones, “no se trata de una discusión en el correcto sentido”.²³⁵ Esta afirmación nos hace preguntarnos cuántas de las discusiones públicas que se dan al interior de los parlamentos son verdaderas discusiones parlamentarias.

Por lo que ve a la etapa de resolución, consiste en “determinar el resultado”,²³⁶ o bien, en el “fallo de autoridad”,²³⁷ que se dará sobre el asunto turnado por parte de la comisión dictaminadora.

²³⁰ SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Trad. Thies Nelson y Rosa Grueso, Colección Clásicos del Pensamiento, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, p. 8, disponible en: <https://xa.yimg.com/kq/groups/22863129/138723763/name/SCHMITT,+C+-+Sobre+El+Parlamentarismo.pdf>

²³¹ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *op. cit.* nota 204, p. 72.

²³² Una racionalidad lingüística (R1), en cuanto que el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una racionalidad pragmática (R3), pues la conducta de los destinatarios, tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.

²³³ Atienza, Manuel, *op. cit.* nota 32, p. 65.

²³⁴ Schmitt, Carl, *op. cit.* nota 230, p. 8.

²³⁵ *Idem.*

²³⁶ Voz Resolver, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 13 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=WBV06OC>

²³⁷ Voz Resolución, Rivera Avalais, Francisco, en *Diccionario universal de términos parlamentarios*, de Berlín Valenzuela, Francisco (Coord), Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 616.

En este punto, debemos recordar que las minorías pueden pesar “sobre los acuerdos de la mayoría, sobre todo en una democracia parlamentaria... todo el procedimiento parlamentario con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de *transacciones*”.²³⁸ De esta manera, el resultado o fallo puede ser de aprobar o desechar, debiendo someterse a votación para determinar el sentido de la resolución, el cual puede ser aprobado por unanimidad o mayoría.

La subscripción comprende “firmar al pie o al final del escrito”,²³⁹ llamado Dictamen Parlamentario en su tercera dimensión, que a su vez contendrá la segunda faceta del mismo, es decir la opinión de integrantes de la comisión. El plasmar la rúbrica de los diputados, es para autenticar y dar validez a lo escrito en el documento, incluido por supuesto, el sentido, tanto de la resolución, como del voto que cada diputado emitió, es decir, con la firma autoriza lo contenido en el Dictamen Parlamentario.

Después de la subscripción, se llevará a cabo la etapa de remisión que consiste en enviar el Dictamen Parlamentario —en su tercera dimensión— a la Mesa Directiva del Congreso, para que ésta dé cuenta al Pleno del mismo.

Finalmente, debe materializarse la etapa de difusión, por medio de la cual se dará publicidad al dictamen emitido y aprobado por la comisión respectiva, para que la totalidad de los diputados pueden conocerlo, estudiarlo, analizarlo y estén en condiciones de formar su propio criterio para la etapa de discusión y aprobación ante el Pleno del Congreso. La difusión no será exclusiva para los diputados, la sociedad también podrá conocer esta información a través de los medios autorizados para tal efecto, como pueden ser las gacetas parlamentarias en sus versiones impresas o digitales, según el Congreso de que se trate.

La difusión es fundamental, para contrarrestar la crítica que hacia Schmitt al señalar que “... en algunos Estados, el parlamentarismo ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidores, y la política, lejos de ser el

²³⁸ Kelsen, Hans, *op. cit.* nota 57, p. 85.

²³⁹ Voz Subscribir, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 14 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=YontaSy>

cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general despreciado, de una, por lo general despreciada, clase".²⁴⁰ Esta crítica me parece muy actual, al observar la realidad que se vive en los congresos de nuestro país, porque los representantes populares no siempre atienden los intereses de sus electores. La difusión permite garantizar la publicidad de las discusiones, contrarrestando ese efecto en los legisladores, ya que al hacerse pública una discusión parlamentaria, se genere la llamada "opinión pública", la cual en un estado democrático ejerce funciones de control del poder político, claro que para ello se requiere de una cultura política madura, tanto de los electores, como de los representantes electos.

Asimismo, Schmitt deja ver en su pensamiento que a la publicidad se le ha dado un valor absoluto, "aunque, en principio, se trata tan sólo de un medio práctico contra la política secreta, burocrática, profesional y técnica del absolutismo."²⁴¹ Así pues al darse la eliminación de la "política y la diplomacia secretas se convierte en el remedio contra cualquier mal político y contra toda corrupción; la publicidad se transforma en el absolutamente eficaz instrumento de control".²⁴² Aparentemente esto es sencillo de conseguir, sin embargo, la política actual sigue recurriendo a la secrecía en las verdaderas tomas de decisiones, nos referimos, que a pesar de que se den las discusiones de manera pública en las reuniones de las comisiones de dictamen o al seno de los plenos de los congresos, en la mayoría de los casos, las mismas ya se acordaron previamente por factores como la llamada disciplina de partido, o bien, por la transacción de intereses personales o de grupo.

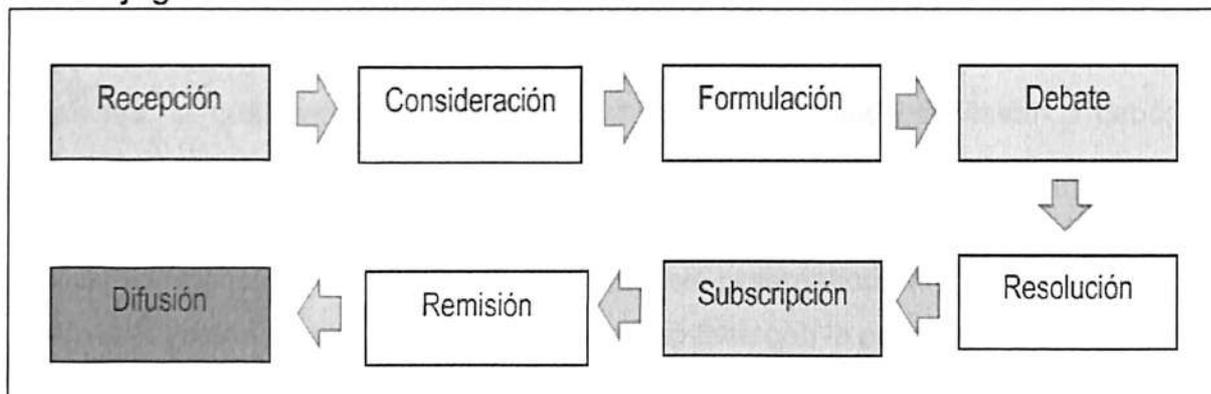
A continuación, se presenta el flujograma del procedimiento ordinario en la imagen 5.

²⁴⁰ Schmitt, Carl, *op. cit.* nota 230, p. 7.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 49.

²⁴² *Idem*.

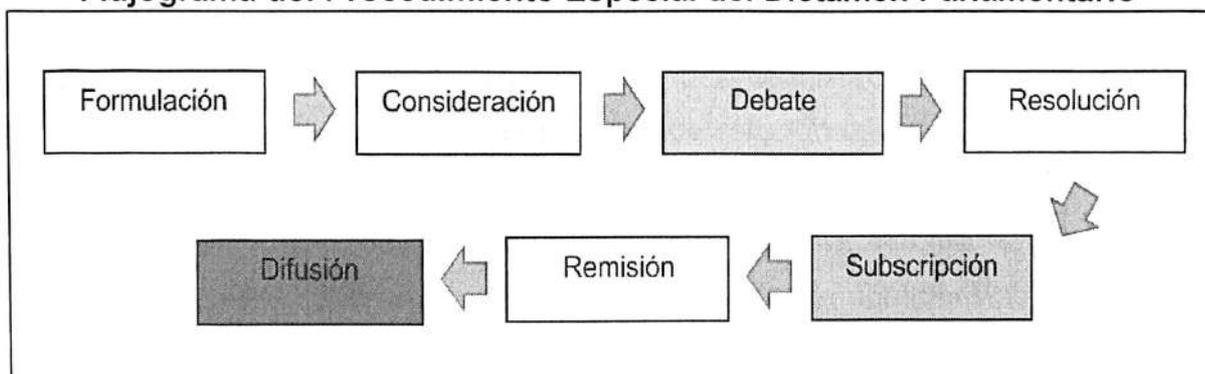
Imagen 5
Flujograma del Procedimiento Ordinario del Dictamen Parlamentario



Fuente: Elaboración propia.

Las acciones de cada parte procedimental comprendidas en el procedimiento especial del Dictamen Parlamentario, son básicamente las mismas que las del ordinario, la principal diferencia radica en que no existe una etapa de remisión, y en su lugar se coloca la etapa de formulación, que en el ordinario ocupa el tercer sitio. Es por ello que, no desarrollaremos la explicación de cada una de estas partes en el procedimiento especial, para evitar repeticiones innecesarias, en todo caso nos remitimos a la dada para el procedimiento ordinario, no obstante, presentamos el flujograma correspondiente a este procedimiento especial en la imagen 6.

Imagen 6
Flujograma del Procedimiento Especial del Dictamen Parlamentario



Fuente: Elaboración propia.

1.10.5. Niveles de racionalidad en el Dictamen Parlamentario – Segunda dimensión-

En la perspectiva del Dictamen Parlamentario como opinión de la Comisión, se encuadra en la segunda fase de la Teoría de la Legislación que Atienza llamó legislativa, la cual señalábamos con anterioridad, en donde se llevan a cabo las operaciones de análisis del problema, determinación de objetivos, propuesta de medios legales -contenido de la ley-, justificación ética -de objetivos y medios-, análisis lingüístico, análisis sistemático, análisis pragmático, así como la redacción del texto articulado, concluyendo esta segunda fase con la promulgación de una ley. Todo ello permitirá construir el Dictamen Parlamentario, entendiendo esta dimensión, como la opinión o juicio de los parlamentarios integrantes de la comisión dictaminadora.

De este modo, los niveles de racionalidad que deben utilizarse en tan importante tarea son el de racionalidad lingüística (R1) y el de racionalidad ética (R5).²⁴³ Recordando que R1 se da cuando el emisor es capaz de transmitir adecuada y correctamente un mensaje legal al receptor, en tanto que el R5 toma en cuenta a las conductas y fines regulados en la ley, los cuales deben estar acordes a valores con justificación ética.

A decir de Miguel Ángel Suárez Romero y Napoleón Conde Gaxiola, profesores de la cátedra de Filosofía del Derecho en la UNAM, señalan que “el Poder Legislativo al producir leyes o normas generales lo hace con base en la norma fundamental, de tal forma que previo al resultado legislativo debe existir un proceso argumentativo que justifique dichas normas. En este sitio se encuentra lo que comúnmente se denomina racionalidad del legislador”.²⁴⁴ Dicho proceso argumentativo al que se hizo referencia puede relacionarse con la obligación del Poder Legislativo de no sólo fundar, sino además motivar sus decisiones.

Vinculado a lo anterior, Ezquiaga Ganuzas señala que “cuando la exigencia de motivación adquiere rango de principio constitucional se configura adicionalmente

²⁴³ Atienza, Manuel, *op. cit.* nota 32, p.78.

²⁴⁴ Suárez Romero, Miguel Ángel y Napoleón Conde Gaxiola, *Argumentación Jurídica*, UNAM, México, 2009, p. 54, disponible en: <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/cuadernos/ArgumentacionJuridica-1.pdf>

como una garantía político-institucional”,²⁴⁵ lo cual permite constituir “una garantía de los individuos frente a los poderes del Estado, al posibilitar la motivación el control de la decisión”,²⁴⁶ en este caso de carácter legislativo por parte de la opinión pública.

Así pues, debemos partir de que la motivación que ha de realizarse en el Dictamen Parlamentario en México debe etiquetarse como un principio constitucional, en razón de que el mismo se encuentra inscrito en el primer párrafo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM),²⁴⁷ al señalar que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Si bien es cierto, este principio constitucional se estudia normalmente con relación al ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, la misma no es exclusiva ni privativa de la autoridad judicial, sino que es extensiva a las demás autoridades, debiendo aplicarlo también a las autoridades que ejercen la función administrativa, como en el caso del Poder Ejecutivo, o bien, legislativas -como son los Congresos Locales-

El principio constitucional de la motivación, a decir de Ezquiaga Ganuzas, “conlleva varias importantes consecuencias de cara al entendimiento del deber de fundar y motivar la decisión judicial”.²⁴⁸ Por lo cual retomaremos las ideas que plasma sobre las características que debe poseer la motivación judicial, para adaptarlas o ajustarlas a la motivación que se realiza o debe realizar y plasmas en el Dictamen Parlamentario para la toma de las decisiones legislativas. De esta manera la motivación debe:

- a) *Publicarse* -sólo así cualquiera podrá conocerla; su notificación a las partes deja de ser suficiente, ya que sólo si es publicada puede ejercerse el control social de la decisión-.²⁴⁹ En este sentido, la motivación estará inscrita en las

²⁴⁵ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *op. cit.* nota 210, pp. 22 y 23.

²⁴⁶ *Ídem.*

²⁴⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, D.O.F. 5 feb. 1917, última reforma D.O.F. 27 jul. 2016, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_250716.pdf

²⁴⁸ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *op. cit.* nota 210, p. 23.

²⁴⁹ *Ídem.*

consideraciones del Dictamen Parlamentario, para una vez publicado en el medio de comunicación oficial se haga del conocimiento, no sólo de los legisladores, sino además de la sociedad.

- b) Estar *internamente justificada* -el fallo debe ser presentado como el resultado lógico de las premisas, es decir, de las diferentes decisiones parciales que conducen a la decisión final. Entre las premisas de la decisión y la decisión misma debe haber coherencia-.²⁵⁰ En el trascurso del procedimiento de elaboración y aprobación del Dictamen Parlamentario, deberá ocurrir lo mismo, es decir, debe existir una correlación lógica entre las decisiones preliminares con la decisión final, tomadas por los integrantes de la comisión dictaminadora, la cual en su momento se deberá incluir en la parte denominada "consideraciones".
- c) Estar *externamente justificada* -cada una de las premisas que componen el denominado silogismo... debe, a su vez, estar justificada. La motivación debe contener argumentos que justifiquen adecuadamente cada una de las premisas-.²⁵¹ Motivar implica argumentar para justificar, es decir, dar las razones que conllevan a la toma de una determinada decisión por parte de los integrantes de la comisión dictaminadora, en este sentido, los argumentos sirven para la consecución de los distintos niveles de racionalidad que se contemplan en la Teoría de la Legislación.
- d) Ser *inteligible*²⁵² -sólo así cualquiera podrá entenderla; los destinatarios de la motivación ya no son sólo los abogados de las partes y los Tribunales revisores.²⁵³ La motivación debe ser entendible por cualquiera de los interesados, los cuales pueden ser legisladores, asesores, investigadores, periodistas, sociedad civil, otras autoridades o cualquiera que esté interesado.

²⁵⁰ *Idem.*

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² La Real Academia Española señala que la voz Inteligible en su primera acepción significa "Que puede ser entendido", consultado el 27 de julio de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=LrH55eX>

²⁵³ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *op. cit.* nota 210, p. 23.

- e) Ser *completa* -todas las decisiones parciales adoptadas en el curso del proceso deben tener reflejo en la motivación, incluyendo tanto la *quaestio iuris* como la *quesito facti*-.²⁵⁴ Al plasmar la motivación del Dictamen Parlamentario se debe atender a cada una de las decisiones tomadas en el desarrollo del mismo, pero además hay que motivar tomando en consideración las cuestión de derecho y de hecho, que se vinculan al tema dictaminado para logra un mejor nivel de racionalidad.
- f) Ser *suficiente* -no es suficiente con que cada una de las decisiones parciales que conducen a la decisión final estén justificadas, sino que es preciso, además, que la motivación de cada una de ellas sea “suficiente”... no es suficiente con proporcionar un argumento que avale la decisión adoptada, sino que... habrá que dar adicionalmente razones que justifiquen por qué ese argumento es mejor o más adecuado que otros potencialmente utilizables.²⁵⁵ En efecto, no basta con justificar cada una de las decisiones tomadas para la construcción de la decisión final del dictamen, sino que además los argumentos que se utilicen para tal fin deben ser los idóneos, es decir, se debe elegir el argumento en función del contexto –mismo que veremos más adelante que puede ser de tres tipos-.
- g) Ser *autosuficiente* -la sentencia en su conjunto, incluida la motivación, debe ser comprensible por sí misma, sin requerir acudir a ninguna otra fuente-.²⁵⁶ En nuestro caso debemos decir que el Dictamen Parlamentario debe ser comprensible por sí sólo, sin la necesidad de recurrir a otros documentos – que estén o no incluidos en el llamado expediente legislativo-.
- h) Ser *congruente con las premisas* que se desea motivar -los argumentos empleados deben elegirse y utilizarse en función del tipo de premisa o decisión que quiere justificarse-.²⁵⁷ Como se indicaba líneas arriba, el argumento debe elegirse en función de la decisión –parcial o final-, que se pretenda justificar en el Dictamen Parlamentario, ya que de lo contrario no se

²⁵⁴ *Ídem*.

²⁵⁵ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 24.

²⁵⁷ *Ídem*.

estarían construyendo correctamente los niveles de racionalidad, pero además se atentaría contra el postulado del legislador racional.

- i) Emplear *argumentos compatibles* -una motivación bien construida no sólo debe mostrar una congruencia entre las premisas y la decisión, sino que los argumentos utilizados para justificar cada una de las premisas deben ser compatibles entre sí.²⁵⁸ La propia diversidad de argumentos con que se cuenta para realizar una debida motivación de las decisiones tomadas, atiende a que cada uno de ellos tiene una aplicación concreta, pero además un contexto en el que deben ser utilizados, por lo cual, es natural que no todo sean compatibles entre sí, es por ellos que debemos usar sólo métodos compatibles que se complementen entre sí para lograr la justificación deseada en la decisión final del Dictamen.
- j) Ser *proporcionada* -tanto una motivación demasiado escueta, como una demasiado prolija pueden estar eludiendo una suficiente motivación.²⁵⁹ Esta característica se refiere a "que guarda proporción" la motivación respecto de la decisión, ello implica que la extensión del texto que contenga la justificación del Dictamen Parlamentario debe ser "apto para lo que es menester", se debe cuidar de no pecar de exceso o defecto en la misma.

Asimismo, el autor esgrime que debemos tener en cuenta los contextos gramatical, sistemático y funcional. Dichos contextos nos remiten a la voluntad del legislador y a sus atributos de racionalidad, porque esas tres dimensiones de las normas jurídicas y de los argumentos que actúan sobre ellas, encuentran su explicación en la imagen "personificada e idealizada de un legislador racional".²⁶⁰

Los motivos por los que se deben tomar en cuenta los citados contextos son los siguientes:²⁶¹

²⁵⁸ *Idem.*

²⁵⁹ *Idem.*

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 82.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 83.

- a) La relevancia del contexto gramatical radica en que para la interpretación se debe considerar el texto redactado por las autoridades normativas, por ser la primera fuente de su intención.
- b) Debe tenerse en cuenta también el contexto sistemático, ya que el mismo nos permite atribuir al legislador las características de ordenado y coherente. Lo que permite que su voluntad normativa también se exteriorice por medio de la ubicación dentro de sus productos normativos, es decir, en el orden de los artículos, los títulos de las leyes y de los capítulos, etc.
- c) Por último, debe observarse el contexto funcional, porque el legislador persigue objetivos concretos con la legislación.

Para una adecuada motivación es importante preguntarse ¿cuál o cuáles argumentos deben elegirse para el caso concreto? Ezquiaga sugiere que para cada contexto se pueden utilizar los argumentos siguientes:²⁶²

- a) Semántico y *a contrario*, en el contexto gramatical;
- b) Sistemático, *sedes materiae*, *a rubrica*, *a coharentia*, así como el de la no redundancia, dentro del contexto sistemático; y,
- c) Teleológico, histórico, psicológico, por el absurdo, y de autoridad, para el contexto funcional.

Ahora bien, los argumentos *a fortiori*, a partir de los principios, y por analogía, se utilizarán para el caso de falta de ley o disposición expresa.²⁶³

1.10.6. Elementos estructurales del Dictamen Parlamentario – Tercera dimensión-

El Dictamen Parlamentario como documento posee un conjunto de elementos o aspectos estructurales que lo hacen ser. Partiremos por establecer el significado del vocablo estructura, considerándolo como la “disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto”,²⁶⁴ es decir, “la manera como están

²⁶² *Ibidem*, pp. 91 y 92.

²⁶³ *Ibidem*, p. 92.

²⁶⁴ Voz Subscribir, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 14 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=YontaSy>

organizadas las partes de un todo, la solidaridad de interdependencia entre cada una de ellas”.²⁶⁵ Así pues, el dictamen se integra y organiza de varias partes interrelacionadas para conformar un todo de manera conjunta.

Los elementos estructurales que debe poseer el Dictamen Parlamentario “Legislativo” a decir de Camposeco Cadena son: el destinatario; indicación de la Comisión o Comisiones; explicación del por qué se dictamina; identificación del asunto; el fundamento jurídico; relatoría de los trabajos de Comisión; firmas; y, el lugar y fecha de suscripción.²⁶⁶

Mora-Donatto también se enfoca en los elementos del Dictamen Parlamentario “Legislativo”, contemplando los siguientes: breve introducción; motivos y justificación de la propuesta; esquema de las enmiendas y acuerdos alcanzados; fundamentos de las modificaciones; preceptos suficientemente discutidos y acuerdos firmes; así como firmas e informes de minorías si los hubiera.²⁶⁷

Se aprecia que ambos autores no se refirieron a una estructura generalizada de Dictamen Parlamentario, sino a un tipo en específico, como lo es el Dictamen Parlamentario Legislativo.

A pesar de ello, la información que nos proporcionan será de utilidad para establecer qué elementos estructurales debe incluir cualquier tipo de Dictamen Parlamentario, resultando los siguientes: encabezado; destinatario; proemio, antecedentes; consideraciones; fundamento jurídico; proposición; cuestiones transitorias; firmas de los integrantes de la comisión; así como el lugar y fecha.

El encabezado, será la cabeza del dictamen, entendida como “el principio”,²⁶⁸ o la parte inicial del documento, mismo que contendrá el escudo del Congreso respectivo, el número de legislatura o su logotipo, así como el nombre de la comisión que interviene.

²⁶⁵ Voz Estructura, en *Diccionario de Filosofía*, de Froilán B., Víctor, Panamericana editorial, Bogotá, 2002, p.113.

²⁶⁶ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *op. cit.* nota 202, pp. 65-68.

²⁶⁷ Mora Donatto, Cecilia, *op. cit.* nota 46, pp. 92 y 93.

²⁶⁸ Voz Cabeza, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 14 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=6QPLtb6>

En segundo lugar, está la pieza del destinatario, que consiste en dirigir el dictamen al Pleno o Asamblea del Congreso.

El tercer elemento corresponde al llamado proemio, considerado como una especie de introducción, “en la que se especifica el nombre de la Comisión o Comisiones encargadas del dictamen y el proyecto... que se propone”,²⁶⁹ adicionalmente a ello, se pueden incluir los nombres de los diputados integrantes de la comisión.

Los antecedentes, serán la parte correspondiente a la narración cronológica de lo acontecido “desde la presentación y turno de la iniciativa o proposición correspondiente, para ubicar el asunto en tiempo y espacio”.²⁷⁰ Asimismo, se inscribe el nombre del iniciador.

En quinto lugar tenemos la parte de consideraciones que será donde se contengan las “críticas, juicios o reflexiones minuciosas,”²⁷¹ o bien, “los argumentos jurídicos, doctrinales, sociales, políticos, económicos o culturales en los que se funda la decisión propuesta por la Comisión”,²⁷² sobre el asunto dictaminado. Específicamente se debe establecer la competencia del Congreso para conocer del asunto turnado, así como de la comisión para dictaminarla; los motivos que sustentaron el documento turnado –iniciativa o punto de acuerdo-; las conclusiones resultantes del estudio y análisis del asunto en cuestión por parte de los diputados integrantes de la comisión -como de los grupos técnicos de trabajo-; los argumentos en que se sustentan los cambios que se hayan realizado a la propuesta presentada; los motivos que se tuvieron para aprobar o desechar la iniciativa; el análisis, en su

²⁶⁹ Voz Dictamen, en *Glosario de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LXIII legislatura, fecha de consulta: 14 de mayo de 2016, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/g_dictamen

²⁷⁰ Voz Dictamen, en *Glosario de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LXIII legislatura, fecha de consulta: 14 de mayo de 2016, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/g_dictamen

²⁷¹ Rangel Hernández, Ernesto y Nelson Arturo Ceballos Lizama, *Terminología Legislativa*, cuaderno de derecho, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LXI legislatura, México, s/a, p. 3, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuaderno_terminolegis.pdf

²⁷² Voz Dictamen, en *Glosario de Términos Parlamentarios*, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LXIII legislatura, fecha de consulta: 14 de mayo de 2016, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/g_dictamen

caso, de las observaciones realizadas por alguna autoridad, especialista o grupo social que hubiere sido convocado al estudio por la comisión; así como el señalar si se tratará de la primera o segunda lectura del mismo ante el Pleno.

En la parte del fundamento jurídico, se deben señalar los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, que dan sustento al Dictamen Parlamentario. En la democracia, dice Kelsen se sitúa “en la legislación el centro de gravedad de las funciones estatales, convirtiéndose en Estado Legislativo. El ideal de legalidad desempeña en ella un papel decisivo, así como la creencia de que los actos políticos individuales pueden justificarse racionalmente –por su legalidad”.²⁷³ Se aprecia que la llamada seguridad jurídica es primordial, de aquí que sea el máximo exponente del positivismo jurídico, sin embargo, destaca esta seguridad jurídica, como característica opuesta de la autocracia en la cual dice se “evita en lo posible la vinculación jurídica del imperante y sus auxiliares, los cuales actúan como representantes y servidores personales suyos, pero no como órganos del Estado, a la manera democrática”.²⁷⁴

En séptimo lugar está la pieza llamada proposición, en la cual se plasma concretamente la redacción propuesta de proyecto de ley, decreto, resolución, declaración o acuerdo, que fue aprobado por la comisión.

La siguiente parte, corresponde a las cuestiones transitorias, en la que se prevén situaciones temporales para facilitar la implementación de la parte propositiva, una vez que se aprueba por el Congreso y se publica en el medio oficial de difusión. López Olvera, señala que las disposiciones transitorias podrán contener: la entrada en vigor; cuestiones de irretroactividad, provisiones sobre situaciones jurídicas nuevas o habilitaciones reglamentarias.²⁷⁵ Algunos otros temas que podría incluir en esta parte son: habilitaciones legales, cuestiones presupuestarias, plazos para constitución y operación de nuevos organismos, o salvaguarda de derechos laborales.

²⁷³ Kelsen, Hans, *op. cit.* nota 57, p. 144.

²⁷⁴ *Ídem.*

²⁷⁵ López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.* nota 58, p. 204.

La parte relativa a la firma de los integrantes de la comisión dictaminadora es “para dar fuerza a la expresión de la voluntad”,²⁷⁶ que ha sido expresada mediante el voto y plasmada por escrito. La firma será “el conjunto original de signos manuscritos y de grafismos que una persona utiliza para identificar la expresión de su voluntad al celebrar cualquier acto de carácter social o jurídico y con ello darle públicamente autenticidad”.²⁷⁷ Adicionalmente a la firma, en esta parte se asienta el nombre completo de los diputados, así como su cargo de Presidente o integrante de la comisión que dictamina, el nombre de la comisión a la que pertenecen, así como el sentido de voto –a favor, en contra o abstención-.

Finalmente, encontramos el elemento de lugar y fecha, en el que se hará constar la ciudad, Estado, nombre del recinto parlamentario, día, mes y año, en que se configuró totalmente el Dictamen Parlamentario.

1.10.7. Efectos del Dictamen Parlamentario

Recordemos que efecto significa “el resultado de la acción de una causa”,²⁷⁸ por lo tanto, el efecto “es, así mismo, el correlato de causa”.²⁷⁹ En las anteriores definiciones se encuentra implícito el principio de causalidad, el cual consiste en establecer una relación de necesidad entre la causa y su efecto, la manera tradicional de expresar este principio es que toda causa genera un efecto, y todo efecto es generado por una causa.

El Dictamen Parlamentario se encuentra sujeto al citado principio, ya que el mismo será una causa que genere un efecto, es decir, una determinada consecuencia o resultado.

Los efectos que puede generar el Dictamen Parlamentario, los clasificamos en dos, atendiendo al criterio de resolución del asunto turnado y dictaminado por la comisión respectiva, que son: aprobar y desechar.

²⁷⁶ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *op. cit.* nota 202, p. 68.

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ Voz Efecto, en *Diccionario de Filosofía*, de Froilán B., Víctor, Panamericana editorial, Bogotá, 2002, p.104.

²⁷⁹ Voz Efecto, en *Diccionario de Filosofía*, de Froilán B., Víctor, Panamericana editorial, Bogotá, 2002, p.104.

El efecto de aprobar, consiste en generar “la constancia sobre la decisión afirmativa para el desarrollo de un proyecto”,²⁸⁰ que en este caso será el proyecto de ley, decreto o acuerdo, que se contenga en el dictamen. Este efecto, posee a su vez dos subtipos, la aprobación total y la parcial, en la primera lo contenido en la parte de propuesta del dictamen, no sufre modificación alguna respecto de la contenida en el documento turnado. La aprobación parcial consiste en que la propuesta originalmente turnada se modifique por parte de la comisión dictaminadora por considerarlo necesario para su perfeccionamiento.

Los efectos de desechar el asunto dictaminado, consiste en “desestimar o denegar”,²⁸¹ la propuesta formulada en el mismo, para lo cual se deberán señalar las razones que hubo para ello.

1.10.8. Clasificación del Dictamen Parlamentario

Copi y Cohen, expresan que “el motivo teórico o científico para clasificar objetos es el deseo de aumentar nuestros conocimientos de ellos. Esto último significa una comprensión más profunda de sus propiedades, sus semejanzas y diferencias importantes y sus interrelaciones”.²⁸² Al igual que ellos, consideramos que la clasificación del Dictamen Parlamentario que plasmaremos, nos permitirá una mayor comprensión del mismo. Los criterios de clasificación que utilizaremos serán: el de los votos para su aprobación; el de sentido de la resolución que contiene; el de contenido de la propuesta; el de la lectura que recibirá ante el Pleno; así como el de la función parlamentaria que se ejerce.

A) Primer criterio: por los votos para su aprobación.

En atención a la votación emitida por los diputados integrantes de la comisión dictaminadora, genera las tres clases de dictámenes siguientes:

²⁸⁰ Voz Aprobación, en *Diccionario de la Investigación Científica*, Tamayo y Tamayo, Mario, 3ª ed., Limusa, México, 2009, p. 18.

²⁸¹ Voz Desestimar, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 17 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Cxwv8l>

²⁸² Copi, Irving M. y Carl Cohen, *Introducción a la Lógica*, 8ª ed., Limusa/Noriega editores, México, 1995, p. 559.

- a) Dictamen Parlamentario por unanimidad. Es aquel que se aprobó, sin que algunos de los diputados integrantes de la comisión hubiera disentido entre sí, es decir, que todos ellos tuvieron igual parecer en torno a la aprobación.
- b) Dictamen Parlamentario por mayoría. Es aquel que se aprobó con el “mayor número de votos conformes”,²⁸³ o a favor, emitidos por parte de los diputados miembros de la comisión que dictaminó.
- c) Dictamen Parlamentario de minoría. Es aquel que se elabora por parte de los integrantes de la comisión dictaminadora que emitieron “votos contrarios a la opinión del mayor número”.²⁸⁴ Obviamente esos diputados representan el número minoritario de integrantes, pero que además votaron en contra del Dictamen Parlamentario de Mayoría.

B) Segundo criterio: por el sentido de la resolución que contiene.

Bajo este criterio incluimos dos especies del Dictamen Parlamentario que son:

- a) Dictamen Parlamentario que aprueba. Es aquel por medio del cual se aprueba la propuesta contenida en el asunto turnado, la cual puede ser, como ya se indicó con anterioridad, total o parcial.
- b) Dictamen Parlamentario que desecha. Es aquel por medio del cual se desestima totalmente la propuesta planteada en el asunto turnado.

C) Tercer criterio: por el contenido de la propuesta.

Son seis tipos de dictámenes parlamentarios los encuadrados en este criterio, a saber los siguientes:

- a) Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto Ley. Es aquel por medio del cual se propone emitir un Decreto que contiene una ley, entendida como “cualquier acto o documento que, ... exprese (o “contenga”) normas generales y abstractas”,²⁸⁵ o bien, “toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e

²⁸³ Voz Mayoría, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 17 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=OgHvXOA>

²⁸⁴ Voz Minoría, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 17 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=PKNVH5D>

²⁸⁵ Guastini, Ricardo, “Ley”, en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa/UNAM, México, 2010, pp. 59-63.

impersonal que trate sobre materias de interés común”.²⁸⁶ Ello es, en su totalidad como ordenamiento jurídico integral o como una parte del ordenamiento jurídico.

Este tipo de dictamen se subdivide a su vez en cuatro:

- 1º. Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto de Decreto que crea una Ley. Es aquel por medio del cual se propone crear, “establecer, fundar, introducir por primera vez”,²⁸⁷ una ley u ordenamiento jurídico integral.
- 2º. Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto de Decreto que abroga una Ley. Es aquel por medio del cual se propone la “supresión total de la vigencia de todas las partes de un ordenamiento, es decir, se deja sin vigencia un cuerpo normativo en su totalidad”.²⁸⁸
- 3º. Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto de Decreto que reforma una Ley. Es aquel por medio del cual se pretende hacer “alteraciones o modificaciones” a un ordenamiento jurídico.²⁸⁹ Esta subespecie de dictamen puede ser de adición o de modificación, el primer caso consiste en “agregar supuestos o precisiones al articulado”,²⁹⁰ en el segundo se trata de “respetar lo ya existente, pero alterándolo para ajustarlo a lo que se estima pertinente”.²⁹¹
- 4º. Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto de Decreto que deroga una Ley. Es aquel por medio del cual se propone suprimir o dejar “de tener vigencia una parte de una ley”,²⁹² “la cesación de vigencia de alguna parte de una norma jurídica”,²⁹³ o bien, como

²⁸⁶ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 5, p. 66.

²⁸⁷ Voz Crear, en *Diccionario de la Lengua Española*, fecha de consulta: 17 de mayo de 2016, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=BD1roaf>

²⁸⁸ González Ibarra, Juan de Dios y Bernardo A. Sierra Becerra, *op. cit.* nota 19, p.222.

²⁸⁹ *Ibidem*, p.237.

²⁹⁰ *Idem*.

²⁹¹ *Idem*.

²⁹² *Ibidem*, p. 212.

²⁹³ Rábago Dorbecker, Miguel, “Derogación”, en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, p. 309.

dice Gascón Abellan, limitar "en el tiempo la esfera de aplicabilidad de las normas".²⁹⁴

- b) Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto de Decreto. Es aquel por medio del cual se propone expedir un Decreto, entendido como la "resolución del Legislativo... de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas",²⁹⁵ como puede ser el nombramiento que realiza el Congreso de algún servidor público por mandato constitucional.
- c) Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto de Resolución. Es aquel por medio del cual se propone la resolución que habrá de recaer al servidor público sujeto a Juicio Político.
- d) Dictamen Parlamentario que contiene una Declaración. Es aquel por medio del cual se propone emitir la declaración de procedencia, para proceder penalmente en contra de los servidores públicos señalados por la constitución respectiva.
- e) Dictamen Parlamentario que contiene un proyecto Acuerdo. Es aquel por medio del cual se propone "establecer la postura política, económica, social o cultural del Congreso... en asuntos de interés público",²⁹⁶ además tiene como finalidad que el Pleno emita un pronunciamiento, exhorto o recomendación.
- f) Dictamen Parlamentario que contiene un Híbrido. Es aquel por medio del cual se propone una Iniciativa con carácter de Dictamen,²⁹⁷ es decir, la comisión dictaminadora formula una iniciativa,²⁹⁸ en su ámbito material de competencia, que por el hecho de haber sido elaborada y aprobada por los integrantes de la misma comisión, se eleva por ministerio de ley a

²⁹⁴ Gascón Avellán, Marina, "La derogación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa/UNAM, México, 2010, p. 296.

²⁹⁵ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.* nota 5, p. 66.

²⁹⁶ González Ibarra, Juan de Dios y Bernardo A. Sierra Becerra, *op. cit.* nota 19, p.222.

²⁹⁷ Figura contemplada en la fracción V, del artículo 164 de la *Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*.

²⁹⁸ Los elementos estructurales de la iniciativa son: encabezado; destinatario; proemio; exposición de motivos; fundamento jurídico; denominación del cuerpo normativo propuesto; texto del cuerpo normativo propuesto; normas transitorias; así como el lugar, fecha y firma autógrafa.

rango de Dictamen Parlamentario, con la finalidad de evitar que les fuera turnada la misma para estudio, análisis y dictamen, ya que ellos mismo propusieron el tema, por lo que resulta evidente que lo conocen y están a favor del mismo.

D) Cuarto criterio: por la lectura que recibirá ante el Pleno.

Dentro de este criterio se incluyen dos clases de dictámenes, que son:

- a) Dictamen Parlamentario de primera lectura. Es aquel dictamen que "se integra al orden del día de una sesión por primera vez",²⁹⁹ con el fin de que reciba una primera lectura ante el Pleno.
- b) Dictamen Parlamentario de segunda lectura. Es aquel dictamen "al que ya se había aplicado una primer lectura, y que se integra al orden del día",³⁰⁰ con la finalidad de que se discuta, para determinar su aprobación, que en caso de darse, permite la continuación del proceso legislativo, es decir, procede la expedición del Decreto y remisión del mismo al titular del Ejecutivo.

E) Quinto criterio: en cuanto a la función Parlamentaria que se ejerce.

Este último aspecto clasificador, toma en cuenta las distintas funciones que pueden desarrollar los parlamentos, las cuales emanan de las disposiciones constitucionales y se complementan para su ejercicio en disposiciones legales, así como reglamentarias.

Los dictámenes que aquí contemplamos serán aquellos que se obtienen como producto del ejercicio de una función parlamentaria específica, de esta manera, en atención a la función concreta que esté realizando por parte del Congreso, a través de sus comisiones de dictamen, es que se asigna el nombre correspondiente al tipo de dictamen de que se trate, resultando diez clases de manera enunciativa y no limitativa, que son:

- a) Dictamen Parlamentario Administrativo.
- b) Dictamen Parlamentario de Auto regulación.

²⁹⁹ González Ibarra, Juan de Dios y Bernardo A. Sierra Becerra, *op. cit.* nota 19, p.227.

³⁰⁰ *Ibidem*, pp.227 y 228.

rango de Dictamen Parlamentario, con la finalidad de evitar que les fuera turnada la misma para estudio, análisis y dictamen, ya que ellos mismo propusieron el tema, por lo que resulta evidente que lo conocen y están a favor del mismo.

D) Cuarto criterio: por la lectura que recibirá ante el Pleno.

Dentro de este criterio se incluyen dos clases de dictámenes, que son:

- a) Dictamen Parlamentario de primera lectura. Es aquel dictamen que “se integra al orden del día de una sesión por primera vez”,²⁹⁹ con el fin de que reciba una primera lectura ante el Pleno.
- b) Dictamen Parlamentario de segunda lectura. Es aquel dictamen “al que ya se había aplicado una primer lectura, y que se integra al orden del día”,³⁰⁰ con la finalidad de que se discuta, para determinar su aprobación, que en caso de darse, permite la continuación del proceso legislativo, es decir, procede la expedición del Decreto y remisión del mismo al titular del Ejecutivo.

E) Quinto criterio: en cuanto a la función Parlamentaria que se ejerce.

Este último aspecto clasificador, toma en cuenta las distintas funciones que pueden desarrollar los parlamentos, las cuales emanan de las disposiciones constitucionales y se complementan para su ejercicio en disposiciones legales, así como reglamentarias.

Los dictámenes que aquí contemplamos serán aquellos que se obtienen como producto del ejercicio de una función parlamentaria específica, de esta manera, en atención a la función concreta que esté realizando por parte del Congreso, a través de sus comisiones de dictamen, es que se asigna el nombre correspondiente al tipo de dictamen de que se trate, resultando diez clases de manera enunciativa y no limitativa, que son:

- a) Dictamen Parlamentario Administrativo.
- b) Dictamen Parlamentario de Auto regulación.

²⁹⁹ González Ibarra, Juan de Dios y Bernardo A. Sierra Becerra, *op. cit.* nota 19, p.227.

³⁰⁰ *Ibidem*, pp.227 y 228.

- c) Dictamen Parlamentario de Control.
- d) Dictamen Parlamentario Electoral.
- e) Dictamen Parlamentario Financiero.
- f) Dictamen Parlamentario Fiscalización.
- g) Dictamen Parlamentario Jurisdiccional.
- h) Dictamen Parlamentario Legislativo.
- i) Dictamen Parlamentario Presupuestal.
- j) Dictamen Parlamentario Transparencia.

Una vez que se ha establecido el contenido de cada criterio clasificatorio, elaboramos un cuadro sinóptico que muestra la clasificación del Dictamen Parlamentario, el cual se presenta en la imagen 7.

Imagen 7
Clasificación del Dictamen Parlamentario

Dictamen Parlamentario	A) Criterio de votos para su aprobación	<ul style="list-style-type: none"> a) Unanimidad b) Mayoría c) Minoría 	
	B) Criterio del sentido de su resolución	<ul style="list-style-type: none"> a) Aprueba b) Desecha 	
	C) Criterio del contenido de la propuesta	<ul style="list-style-type: none"> a) Proyecto de Ley b) Proyecto de Decreto c) Proyecto de Resolución d) Proyecto de Declaración e) Proyecto de Acuerdo f) Híbrido 	<ul style="list-style-type: none"> a) Crea b) Abroga c) Reforma d) Deroga
	D) Criterio de la lectura que recibirá ante el Pleno	<ul style="list-style-type: none"> a) Primera Lectura b) Segunda Lectura 	
	E) Criterio de la función parlamentaria	<ul style="list-style-type: none"> a) Administrativo b) De Autorregulación c) De Control d) Electoral e) Financiero f) Fiscalización g) Jurisdiccional h) Legislativo i) Presupuestal j) De Transparencia 	

Fuente: Elaboración propia.

1.10.9. Preclusión y Caducidad en el Dictamen Parlamentario

Concordamos con Camacho González, cuando afirma que dentro de “las complejidades jurídicas y políticas más sensibles del quehacer legislativo, figura la relativa al fenómeno del rezago que se forma a lo largo de una o varias Legislaturas con motivo de la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos instaurados en las Cámaras del Congreso”.³⁰¹ Este fenómeno, no es privativo del Congreso de la Unión, también suele darse en los congresos locales, pero además no versa únicamente del proceso legislativo, sino de otros procesos parlamentarios de naturaleza administrativa, de control, jurisdiccional, de auto regulación, por citar algunos.

Existen plazos precisos en los diferentes congresos, dentro de los cuales la comisión respectiva, debe emitir su Dictamen Parlamentario –en su tercera dimensión-. Si todas las comisiones cumplieran con sus obligaciones de dictamen en tiempo, el rezago en los trabajos de dictamen no existiría. Sin embargo, no siempre es así.

Por lo anterior, resulta pertinente, cuestionarnos ¿Qué sucede en caso de que la Comisión correspondiente no emita su Dictamen Parlamentario?, ¿Cómo puede darse la continuidad o conclusión del proceso parlamentario instaurado?, ¿Qué figuras procesales existen para atender dicha omisión por parte de la comisión de dictamen?, para dar solución a las preguntas formuladas, necesitamos en primer lugar importar dos figuras jurídicas de la Teoría General del Proceso como son: preclusión y caducidad; en segundo lugar, adaptarlas a la Teoría del Dictamen Parlamentario, con la intención de garantizar, según sea el caso, que el proceso parlamentario instaurado continúe y puedan realizarse el resto de las etapas procesales –preclusión-, o bien, que el proceso parlamentario instaurado se extinga, sin necesidad de que se lleven a cabo las etapas faltantes –caducidad-.

³⁰¹ Camacho González, Luis Alfonso, “El rezago legislativo”, *Quórum Legislativo*, núm. 87, octubre-diciembre 2006, p. 175, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/185303/442820/file/Quorum_87%20oct-dic2006.pdf

Iniciaremos por abordar la preclusión, la cual proviene del latín “*praeccludo, praecclusi, praecclusum*, que quiere decir cerrar, atrancar, obstruir, impedir, caducar, extinguirse”.³⁰²

Medina Lima, refiere que la preclusión es “un fenómeno de extinción de expectativas y de facultades de obrar válidamente en un proceso determinado, en función de tiempo”,³⁰³ por medio de la cual se “cierra una etapa o fase procesal... y hace posible que el proceso siga adelante”.³⁰⁴

Por su parte Gómez Lara, señala que la preclusión es “la pérdida de los derechos procesales por no haberlos ejercido en la oportunidad que la ley da para ello”.³⁰⁵ En esta definición, el vocablo oportunidad debemos interpretarlo como el plazo legal concedido por la legislación respectiva para la realización de una determinada facultad o derecho.

Ovalle Fabela, nos remite a la definición de preclusión aportada por Couture, quien la concibe “como la pérdida, extinción o consumación de una facultad procesal”.³⁰⁶ Pero esta preclusión, está en relación directa con la conclusión del plazo, ya que “su mero transcurso –en caso de que la parte no realice el acto procesal correspondiente–”,³⁰⁷ extingue dicha facultad. El propio Ovalle, aclara que “la inactividad de una o de ambas partes durante el plazo que se les señaló para realizar determinado acto procesal, trae como consecuencia la *preclusión* o pérdida del derecho que tuvieron para llevar a cabo dicho acto”.³⁰⁸

En el Derecho Parlamentario, la preclusión será la figura jurídica por medio de la cual se extingue la facultad que tiene una comisión para emitir el Dictamen Parlamentario dentro del proceso correspondiente –legislativo o de otra naturaleza–, por no haberla ejercido dentro del plazo legal consagrado para tal efecto.

³⁰² Voz Preclusión, Medina Lima, Ignacio, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/ UNAM, 15ª ed., México, 2001, t. P-Z, p. 2479.

³⁰³ Voz Preclusión, Medina Lima, Ignacio, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/ UNAM, 15ª ed., México, 2001, t. P-Z, p. 2480.

³⁰⁴ Voz Preclusión, Medina Lima, Ignacio, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/ UNAM, 15ª ed., México, 2001, t. P-Z, p. 2480.

³⁰⁵ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., Oxford, México, 1999, p. 222.

³⁰⁶ Ovalle Fabela, José, *Teoría General del Proceso*, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1991, p. 189.

³⁰⁷ *Ibidem*, pp. 279 y 280.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 280.

La inactividad procesal generada por la comisión respectiva, trae como consecuencia la preclusión de la facultad de dictamen de la misma, lo cual da origen a dos vías para la continuidad del proceso respectivo. La primera consiste en que la iniciativa o asunto no dictaminado, se turne al Pleno para su discusión y aprobación –como se da en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-, en tanto la segunda, radica en que se turne la iniciativa o asunto no dictaminado a otra comisión para que dictamine – que es el caso de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión-.

Gómez Lara, señala que:

En el proceso es necesario plantear la diferencia entre la preclusión y la caducidad; ambas instituciones tienen la misma naturaleza y esencia, la única diferencia entre ellas es de grado, ya que la caducidad podría considerarse una preclusión máxima, es decir, si la preclusión es la pérdida de un derecho procesal, la caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes, inactividad total y bilateral, y opera una vez que transcurre determinado plazo que la ley señala. Técnicamente se habla de la caducidad de la instancia y los plazos para que esta caducidad se dé, varían según el asunto de que se trate.³⁰⁹

De lo anterior, podemos decir que la caducidad también es una extinción, pero no sólo de una facultad o derecho, sino de todos, configurándose la caducidad no puede existir continuidad en el proceso instaurado.

Por ello, Ovalle Fabela dice que la caducidad de la instancia es la “extinción anticipada del proceso debido a la inactividad procesal de las dos partes, y en ocasiones, de una de ellas, durante un periodo amplio, si se encuentra paralizada la tramitación”.³¹⁰ Esta definición, nos permite advertir que no en todos los casos la caducidad depende de dos partes, sino que habrá casos, como el que nos ocupa del Dictamen Parlamentario, en los que sólo hay una parte –comisión dictaminadora-. Dicha caducidad “afecta sólo a los actos procesales, pero no a las pretensiones de fondo de las partes, las cuales pueden ser exigidas en un proceso posterior”.³¹¹ Asimismo, la caducidad de la instancia deja “sin efecto legal todos los

³⁰⁹ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.* nota 305, p. 223.

³¹⁰ Voz Caducidad de la Instancia, Ovalle Favela, José, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/ UNAM, 15ª ed., México, 2001, t. A-CH, p. 372.

³¹¹ Voz Caducidad de la Instancia, Ovalle Favela, José, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/ UNAM, 15ª ed., México, 2001, t. A-CH, p. 372.

actos procesales realizados en la instancia de que se trate”,³¹² esto significa que el derecho de volver a presentar la iniciativa o asunto correspondiente al Congreso, puede ejercerse de nueva cuenta para dar inicio a otro proceso parlamentario.

Así pues, la caducidad en el ámbito del Derecho Parlamentario, será la figura jurídica por medio de la cual se extingue de manera anticipada el proceso parlamentario correspondiente –legislativo o de cualquier otra naturaleza–, como consecuencia de la inactividad por parte de la comisión facultada para emitir el Dictamen Parlamentario, dentro del plazo legal consagrado para tal efecto.

La caducidad en el proceso parlamentario, tendrá como consecuencia que éste concluya de manera anormal y anticipada, por no dar continuidad a las demás etapas procesales, además que la iniciativa o asunto no dictaminado se mande para su archivo definitivo.

Finalmente, es conveniente indicar que la caducidad en el Derecho Parlamentario no es algo nuevo, desde 1867 en el Congreso de la Nación Argentina, se vislumbraba la necesidad de contar con dicha figura procesal “con el fin de evitar la acumulación de asuntos en las comisiones de cada Cámara”,³¹³ pero fue hasta el año de 1890 que el “diputado J.M. Olmedo, consiguió que un proyecto de ley de su autoría, complementario de las disposiciones constitucionales ya mencionadas, superara las resistencias que hasta entonces habrían predominado”.³¹⁴

³¹² Ovalle Favela, José, *op. cit.* nota 306, p. 280.

³¹³ LUNA, Miguel Alejandro, “Caducidad de proyectos parlamentarios. Origen y desarrollo en el Congreso Nacional”, *Revista de Derecho Parlamentario*, No. 6, diciembre 1994, p. 11, disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/revder6a1.pdf>

³¹⁴ *Ibidem*, p. 12.

CAPÍTULO 2

RÉGIMEN JURÍDICO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN LOS CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO

Para abordar el presente capítulo es ineludible partir del estudio y análisis de la CPEUM, con la finalidad de establecer los fundamentos jurídicos de los poderes legislativos locales en nuestro país.

Asimismo, examinamos las constituciones de las entidades federativas que integran la República Mexicana, así como las legislaciones y reglamentos que rigen en materia del Dictamen Parlamentario en las distintas entidades federativas, con la finalidad de conocer cómo se regula el mismo en cada uno de los Congresos Locales de México, exceptuando la correspondiente a la Ciudad de México, porque dicha entidad se encuentra en un proceso de transición, pero además el segundo párrafo del artículo Decimo Transitorio de la *Constitución Política de la Ciudad de México*,³¹⁵ señala que “Las leyes relativas al Poder Legislativo entrarán en vigor el 17 de septiembre de 2018”.

Por la extensión que implica el análisis del régimen jurídico del Dictamen Parlamentario en las diversas entidades federativas del país, decidimos organizarlo por regiones, con la finalidad de poder sistematizar de mejor manera la información. Por tal motivo, la regionalización que tomaremos como base es la establecida por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), consistente en las regiones siguientes: Noroeste, Noreste, Centro Occidente, Metropolitana, Centro Sur y Sur Sureste.³¹⁶

La información de relativa al estudio y análisis de la normatividad local será sistematizada en concordancia con los contenidos del apartado 1.10 -referente a la Teoría del Dictamen Parlamentario-, para que en el capítulo 4, podamos confrontar los elementos teóricos con los normativos, así como las hipótesis normativas que en cada entidad federativa se contemplan.

³¹⁵ *Constitución Política de la Ciudad de México*, G.O.C.M. 5 feb. 2017, disponible en: <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>

³¹⁶ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, disponible en: <http://www.anuies.mx/anuies/estructura-organica/consejos-regionales>

Asimismo, el análisis de los ordenamientos jurídicos en las distintas entidades federativas comprendidas en cada una de las seis regiones, lo enfocamos en el plano constitucional, legal y reglamentario, para lo cual es necesario identificar la normatividad que regula los aspectos siguientes: órgano responsable de dictaminar –observando su integración, denominación, subdivisión, así como apoyo técnico-; procedimiento que rige al dictamen –identificando las etapas que lo integran-; exigencia de niveles de racionalidad –explícita o implícitamente-; requisitos legales y reglamentarios que la norma exige al dictamen -identificando los elementos estructurales-; efectos que puede tener el dictamen –suspende, aprueba o desecha-; estudio de los denominados dictámenes de minoría o híbrido –iniciativa con carácter de dictamen-; así como las figuras procesales de preclusión y caducidad en el Dictamen Parlamentario.

2.1. Bases Constitucionales Federales de las Legislaturas Locales

Por lo que respecta al Dictamen Parlamentario que emitan las Legislaturas de las entidades federativas de la República Mexicana, debemos señalar que la CPEUM, contempla tres bases constitucionales.

La primera de ellas, contenida en el primer párrafo del artículo 116, al referir que el poder “poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...”,³¹⁷ estableciendo el fundamento que da origen a los poderes legislativos locales, dentro de los cuales se lleva a cabo el Dictamen Parlamentario, pero además el segundo párrafo del citado artículo, contempla que dichos poderes “se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos”, en este sentido será necesario estudiar cada uno de los marcos constitucionales locales particulares, ya que serán estos los que en ejercicio de sus funciones formulen los dictámenes parlamentarios en el ámbito de sus respectivas competencias.

³¹⁷ La base constitucional que trata de manera especial a la entidad federativa de la Ciudad de México, se encuentra en el artículo 122 de la CPEUM, en la cual menciona que el “gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales”, en los términos que en su momento establezca su Constitución Política, a pesar de ello, el mismo numeral refiere que el “el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México”.

Asimismo, debemos recordar que el Dictamen Parlamentario contiene su propia fundamentación y motivación, atendiendo al principio constitucional inscrito en el primer párrafo del artículo 16 de la CPEUM, que dice "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Si bien es cierto, este principio constitucional se estudia normalmente con relación al ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, la misma no es exclusiva ni privativa de la autoridad judicial, sino que es extensiva a las demás autoridades, debiendo aplicarlo también a las autoridades que ejercen la función administrativa, como en el caso del Poder Ejecutivo, o bien, legislativas, como son los congresos locales, de este modo encontramos aquí la segunda base constitucional del dictamen.

2.2. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Noroeste

Las constituciones, leyes y reglamentos que se abordan en este apartado, corresponden a las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.

2.2.1. Baja California

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California* (CPELSBC),³¹⁸ contempla en su artículo 13 que el "ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de representantes del pueblo, que se denomina Congreso del Estado",³¹⁹ el cual podrá dictaminar sobre las facultades contenidas en el artículo 27 de la CPELSBC.

Para nuestro estudio, resulta conveniente que la CPELSBC contempla de manera puntual en la fracción I de su artículo 29, la etapa del dictamen de

³¹⁸ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, P.O.E. 16 ago. 1953, última reforma P.O.E. 22 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³¹⁹ Estará integrado por diecisiete diputados electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, y hasta ocho Diputados electos por el principio de representación proporcional.

comisiones, como uno de los trámites esenciales que deben darse a las iniciativas o decretos competencia del Congreso.

Asimismo, el numeral 30 de la misma constitución, establece una directriz que debe cumplirse dentro del trámite correspondiente al Dictamen Parlamentario que haga la comisión respectiva, consistente en anunciar al Ejecutivo del Estado, el Poder Judicial o los ayuntamiento, “cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto” de Dictamen, a fin de envié un representante que participe en los trabajos –sin derecho a voto-.

La CPELSBC en su artículo 36 consagra la posibilidad de que el Gobernador presente hasta dos iniciativas para trámite preferente, las cuales deberán ser discutidas y votadas en las comisiones de dictamen correspondientes –no señala plazo para hacerlo-, así como en el Pleno. Esto implica que no importa si se trata de un una iniciativa ordinaria o preferente, el Dictamen Parlamentario en sus distintas dimensiones se debe llevar a cabo indiscutiblemente.

Encontramos de nueva cuenta que la CPELSBC en su artículo 7, hace un renvió a la CPEUM, en materia de derechos humanos y garantías para su protección, circunstancia que converge en el principio constitucional que establece la obligación constitucional de que los dictámenes parlamentarios sean fundados y motivados.

Por su parte la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California* (LOPLEBC),³²⁰ establece de manera general en el numeral 39 que las comisiones del Congreso son el órgano responsable del Dictamen Parlamentario, de manera específica el séptimo párrafo del artículo 55 de la citada legislación, señala que corresponde a las comisiones de Dictamen Legislativo, conocer de la iniciativas que les sean turnadas para su dictamen.

El artículo 60 de la LOPLEBC, señala que dichas comisiones se integran por un mínimo tres diputados y no más de seis. Las comisiones de Dictamen Legislativo contempladas por el artículo 56 de la referida ley son las siguientes: Comisión de

³²⁰ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California*, P.O.E. 25 jun. 2002, última reforma P.O.E. 18 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=37945&TPub=2>

Asuntos Fronterizos y Desarrollo Económico; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía y Recursos Hidráulicos; Fiscalización del Gasto Público; Hacienda y Presupuesto; Jurisdiccional; Justicia; Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales; Desarrollo Metropolitano, Conurbación, Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Sustentable; Reforma del Estado; Salud; Seguridad Pública; así como, Para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

El párrafo octavo del artículo 55 de la LOPLEBC, contempla la posibilidad de que las comisiones se puedan subdividir en “secciones”, para atender los trabajos que les han sido encomendados, pueden conformarse hasta tres secciones por comisión, mismas que deben ser aprobadas por el Pleno, previa propuesta de la propia comisión a la Mesa Directiva.³²¹

La fracción I del artículo 116 de la LOPLEBC, indica que las iniciativas de ley o decreto deben cumplir con el trámite del dictamen de comisiones. Sin embargo, dicho requisito podrá dispensarse, con base en el artículo 119 del mismo ordenamiento, por acuerdo del Pleno, por mayoría simple y en votación económica, siempre y cuando se “califiquen de urgente y de obvia resolución”, pero que además se dé “la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad”, evidenciándose la necesidad de omitir determinados trámites parlamentarios, “sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos”. Lo anterior, es una cuestión excepcional dentro del proceso legislativo, por lo que en las líneas siguientes nos avocamos a describir el procedimiento ordinario para la elaboración del Dictamen Parlamentario en el ámbito de las comisiones.

Los asuntos que reciban las comisiones serán turnados por el Presidente del Congreso atendiendo al primer párrafo del artículo 118 de la LOPLEBC, debiendo las mismas rendir por escrito al Pleno el dictamen que corresponda “en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la Comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la Comisión respectiva. En ningún caso

³²¹ Dicha propuesta deberá comprender la forma de integración de las secciones, su materia y duración.

la prórroga excederá de quince días”, atendiendo al contenido del artículo 124 de la legislación multicitada.

En caso de que las comisiones no cumplan con los plazos señalados para emitir el Dictamen Parlamentario, el Presidente de Congreso, con fundamento en la fracción VII del artículo 50 de la LOPLEBC, debe requerir “a las Comisiones para que presenten dictamen” dentro del término que les sea señalado para presentarlo, si a pesar de ello persiste la omisión, el Presidente del Congreso turna “el asunto a la Comisión que para ese efecto designe la Asamblea, la cual deberá proceder a dictaminar o presentar informe de estudio según corresponda” dentro del plazo que la misma señale. Aquí podemos apreciar que se da la figura de la preclusión, al extinguir la facultad que poseía la comisión que no emitió el Dictamen Parlamentario, para ser turnado a otra que lo dictamine.

Los diputados tienen el derecho de recibir por lo menos tres días antes, los proyectos de dictamen que vayan a discutirse en el seno de la Comisión, consagrado en la fracción VII del artículo 18 de la LOPLEBC.

Los asuntos recibidos para estudio, análisis y dictamen por las comisiones, deberán ser resueltos por mayoría simple, en caso de empate, el Presidente de la comisión tiene voto de calidad, tal y como lo señala el primer párrafo del artículo 70 de la LOPLEBC. El mismo numeral, pero en sus párrafos segundo y tercero, refiere que cuando alguno de los diputados integrantes de la comisión disienta de la resolución aprobada por la mayoría tiene la posibilidad de “expresar su voto particular por escrito dirigido al presidente de la comisión respectiva y al coordinador de su grupo parlamentario”, independientemente de que ejerza ese derecho o no, debe firmar el dictamen, a pesar de haber votado en contra.

Una vez que los dictámenes han sido firmados –a favor o en contra-, se remiten a los diputados, junto con los votos particulares, en caso de existir, para su conocimiento, tal y como lo marca el artículo 123 de la LOPLEBC. Además de lo anterior, la fracción XII del artículo 171 del mismo ordenamiento, establece que los dictámenes deben ser publicados en “La Gaceta” –ya sea en su versión impresa o digital a través de la página de internet-, por ser el órgano informativo oficial del Congreso del Estado.



Ahora bien, por lo que respecta a los elementos estructurales del Dictamen Parlamentario, encontramos en el artículo 122 de la LOPLEBC, que los dictámenes deben contener:

- a) Nombre de la Comisión o Comisiones de dictamen.
- b) Número de dictamen.
- c) Antecedentes del asunto.
- d) Análisis y estudio de la iniciativa.
- e) Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto.
- f) Conclusiones o puntos resolutivos.
- g) Fecha y espacio para la firma de los Diputados.

2.2.2. Baja California Sur

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur* (CPELSBCS),³²² en su artículo 40 establece que el “Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denominará Congreso del Estado de Baja California Sur”.³²³ Asimismo, el artículo 64 señala las facultades del Congreso, de las cuales se puede emitir un Dictamen Parlamentario.

La CPELSBCS sólo hace referencia expresamente al Dictamen Parlamentario en la fracción VI de su artículo 57, cuando se refiere al derecho que tiene el Gobernador del Estado para presentar dos iniciativas de trámite preferente, las cuales también, pueden ser dos que se hubieren presentado en periodos anteriores y se encuentren pendientes de dictamen –las cuales deben ser discutidas y votadas en el plazo de treinta días naturales-. Como se observa, a pesar de no estar destinado el texto del artículo a la regulación del Dictamen, se contempla indirectamente, al hacer mención de que las iniciativas deben pasar por la etapa de dictamen como parte del proceso legislativo.

³²² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur*, B.O.E. 15 ene. 1975, última reforma B.O.E. 10 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³²³ Se integrará con dieciséis Diputados de Mayoría Relativa, y hasta con cinco Diputados electos mediante el principio de Representación Proporcional.

Asimismo, la fracción V del artículo 66 de la CPELSBCS, indica que la Diputación Permanente durante los recesos del Congreso, recibirá “las iniciativas de ley o decreto, así como las proposiciones con punto de acuerdo y de Reglamentos del Poder Legislativo que le dirijan, turnándolas para dictamen a la comisión o comisiones correspondientes, a fin de que se despachen”, esta disposición nos permite afirmar que la etapa del dictamen se debe dar de manera necesaria, no sólo en los periodos de receso sino también en los ordinarios de sesiones.

El principio constitucional que establece la obligación a toda autoridad de fundar y motivar “la causa legal de procedimiento”, se encuentra expresamente contemplado en el artículo 15 de la CPELSBCS, principio que debe ser observado en el Dictamen Parlamentario.

Ahora bien, la *Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur* (LRPLEBCS),³²⁴ consagra en su artículo 53 que el Congreso nombrará comisiones permanentes para “el despacho de los negocios del Congreso”, las cuales los estudian y dictaminan. Dichas comisiones están integradas por “por tres Diputados, actuando el primero de los nombrados como Presidente y los dos siguientes como Secretarios”, ello en atención a lo consignado en el artículo 57 de la citada ley.

El artículo 54 de la LRPLEBCS, establece las comisiones permanentes que existen en el Congreso de esta entidad federativa, siendo las siguientes: Puntos Constitucionales y de Justicia; Asuntos Políticos; Derechos Humanos y de Asuntos Indígenas; Asuntos Agropecuarios, Forestales y Mineros; Asuntos Comerciales y Turísticos; Asuntos Pesqueros; Comunicaciones y Transportes; Asuntos Laborales y de Previsión Social; Salud, la Familia y la Asistencia Pública; Asuntos Educativos y de la Juventud; Ecología; Asuntos Fiscales y Administrativos; Vigilancia del Órgano de Fiscalización Superior; Cuenta y Administración; Gestoría y Quejas; Editorial; Corrección y Estilo; Enlace Legislativo; Igualdad de Género; Seguridad

³²⁴ *Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur*, B.O.E. 10 dic.1999, última reforma B.O.E. 17 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=2996&TPub=2>

Pública; Ciencia y Tecnología; Agua; Deporte; Transparencia; Atención a Grupos Vulnerables y a Personas con Discapacidad; Seguimiento a los Puntos de Acuerdo; y, Cultura y Artes.

Del contenido de los artículos 109 y 126 de la LRPLEBCS, se desprende que el dictamen –elaborado por la comisión respectiva–, es una de las etapas del proceso legislativo, la cual excepcionalmente puede dispensarse cuando por “acuerdo expreso del Congreso se calificaren de urgente o de obvia resolución”, en cuyo paso el proyecto de Ley “será puesto inmediatamente a discusión” del Pleno.

En caso de que el proceso legislativo se desarrolle de manera ordinaria, las comisiones que hayan recibido una iniciativa para dictamen, deben rendirlo en el plazo de hasta 30 días hábiles siguientes a aquél en que haya recibido el asunto en cuestión, tal y como lo establece el primer párrafo del artículo 113 de la LRPLEBCS. El segundo párrafo del numeral antes citado, establece la posibilidad de que la comisión responsable solicite a la Asamblea, una prórroga para emitir su dictamen –la ley no especifica el plazo que podrá concederse–.

De no haber dictamen, una vez que ha concluido el plazo ordinario y el extraordinario para emitir dictamen, el artículo 116 de la LRPLEBCS establece dos soluciones a tal situación, el primero consiste en recoger “a las comisiones omisas los expedientes relativos, que la Presidencia pasará desde luego, a otra comisión”, en este supuesto se configura la llamada preclusión; el segundo establece el caso de que la segunda comisión a la que se le turnó el asunto, no de cumplimiento en el plazo que se le fije, “se tendrá por dictaminado el asunto en el sentido de que se aprueben todos sus puntos”, aquí estamos en presencia de la figura llamada afirmativa ficta. La importancia que revisten la preclusión y la afirmativa ficta estriba en que por medio de ellas se garantiza que el proceso legislativo continúe con su desarrollo para que pueda concluir.

La comisión que dictamina puede, con base al segundo párrafo del artículo 113 de la LRPLEBCS, conjuntar dos o más iniciativas en un mismo dictamen, siempre y cuando la naturaleza del asunto en cuestión lo permita. Asimismo, el artículo 114 de la misma ley, contempla la posibilidad para que las comisiones

amplíen su dictamen a materias relacionadas con la iniciativa, a pesar de no estar expresamente contenidas en la misma.

El artículo 65 de la LRPLEBCS, prevé la hipótesis normativa por medio de la cual las comisiones permanentes podrán unirse para emitir dictamen de manera conjunta –siempre que el asunto sea competencia de dos o más comisiones-. Sin embargo, deja la posibilidad de que las comisiones que sean competentes en el asunto, presenten sus dictámenes por separado.

La LRPLEBCS en su artículo 115, indica que para que haya dictamen de comisión, el mismo debe estar firmado por la mayoría de los diputados que la integran. Contemplado además, que si alguno de ellos disiente de la mayoría, posee el derecho de presentar voto particular por escrito.

Con relación a la difusión del Dictamen Parlamentario, la fracción XV del artículo 247 de la LRPLEBCS, contempla la obligación del Poder Legislativo de informar por medio de “La Gaceta Parlamentaria” los dictámenes de las comisiones.

Por lo que respecta a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 114 de la LRPLEBCS, señala únicamente que los mismos deben contener una exposición clara y precisa del negocio a que se refieren.

2.2.3. Chihuahua

En esta entidad federativa, atendiendo a lo señalado por el artículo 31 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua* (CPELSCH),³²⁵ el Poder Público estatal se divide para su “ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, además la fracción I del mismo artículo expresa que el Poder Legislativo se deposita en “una asamblea que se denominará Congreso del Estado”,³²⁶ el cual podrá emitir Dictamen Parlamentario en las materias que versen sobre las facultades conferidas por el artículo 64 de la CPELSCH.

³²⁵ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, P.O.E. 17 jun. 1950, última reforma P.O.E. 29 jun 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³²⁶ Se compondrá de treinta y tres diputados, de los cuales veintidós serán según el principio de mayoría relativa, y once por el principio de representación proporcional.

Dentro de la normativa relativa al derecho de iniciar leyes y decretos, consagrada en el artículo 68 de la CPELSCB, se regulan indirectamente aspectos relativos al Dictamen Parlamentario, como el contenido en su fracción VI, cuando alude al deber de dictaminar "a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban", las iniciativas populares presentadas. La misma fracción, también hace referencia a dictamen, cuando habla de las dos iniciativas para trámite preferente que podrá presente el Gobernador, mismas que pudieran ser aquellas que "estén pendientes de dictamen".

Además, estipula que dichas iniciativas preferentes "deberán ser dictaminadas por la Comisión correspondiente y resueltas por el Pleno", en un plazo máximo de cuarenta y cinco días. El señalamiento de dicho plazo constitucional, es importante para nuestro estudio, toda vez que sirve de fundamento a la figura de la preclusión del Dictamen Parlamentario, en su dimensión de etapa del proceso legislativo, por medio de la cual se extingue la facultad que tiene la comisión respectiva para emitir el dictamen sobre las iniciativas preferentes dentro del plazo otorgado, "la Junta de Coordinación Política procederá a ponerlas a consideración del Pleno en la sesión posterior al haberse vencido aquel, para que, sin mayor trámite, se resuelvan en sus términos".

Se observa que en el ámbito competencial de la Diputación Permanente, la fracción X del artículo 82, le confiere la atribución de recibir "iniciativas de ley, de decreto o de puntos de acuerdo y turnarlas para su dictamen a la comisión que corresponda", por lo cual dicha Diputación no está facultada para emitir el Dictamen Parlamentario, sino que sólo puede turnar los asuntos para ser dictaminados por la Comisión respectiva.

Nuevamente encontramos en el artículo 4º de la CPELSCB, el envío a la CPEUM en materia de derechos humanos y garantías de los mismos, dentro del que destaca el principio constitucional de fundar y motivar, que debemos vincular con el Dictamen Parlamentario.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua* (LOPLECH),³²⁷ contempla en sus artículos 66, fracción XIX y 87, que tanto la Junta de Coordinación Política y las comisiones del Congreso, serán los órganos facultados para dictaminar sobre los asuntos que les turnen.

Por lo que ve a las comisiones que emiten dictamen, los artículos 95 y 155 de la LOPLECH establecen que pueden ser las comisiones de Dictamen Legislativo, la Comisión de Fiscalización o las comisiones Jurisdicciones. Asimismo, tanto las comisiones de Dictamen Legislativo, como la de Fiscalización se denominan ordinarias, por tener un carácter permanente durante la legislatura, en cambio, las jurisdiccionales son consideradas especiales, ya que solo entran en funciones cuando se requiera.

La integración de las comisiones ordinarias –de dictamen legislativo y Fiscalización-, se regula por el artículo 97 de la LOPLECH, el cual indica que pueden tener un mínimo de tres integrantes y un máximo de cinco, de los cuales uno es el presidente, otro secretario y el resto son vocales. Para el caso de la integración de las comisiones jurisdiccionales no existe una disposición expresa de como deban integrarse. Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 116 de la cita legislación, señala que de manera supletoria en lo no previsto se observan las disposiciones aplicables a las comisiones de dictamen legislativo, por lo cual afirmamos que se integran de la misma forma.

De esta manera, tenemos que además de las comisiones de Fiscalización y jurisdicciones, encontramos en el artículo 97 de la LOPLECH, que las comisiones de dictamen legislativo son las siguientes: Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales; Segunda de Gobernación y Puntos Constitucionales; Programación, Presupuesto y Hacienda Pública; Seguridad Pública; Transparencia y Acceso a la Información Pública; Educación y Cultura; Ciencia y Tecnología; Justicia; Derechos Humanos; Obras y Servicios Públicos; Ecología y Medio Ambiente; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Social; Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo; Asuntos

³²⁷ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua*, P.O.E. 20 ene. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=112278&TPub=2>

Fronterizos; Participación Ciudadana; Desarrollo Rural; Salud; Economía, Turismo y Servicios; Juventud y Deporte; Igualdad; Energía; así como, Protección Civil.

Cada una de las comisiones cuenta con una Secretaría Técnica, para el apoyo de sus trabajos, como la elaboración de los dictámenes que deba emitir cada una de ellas, atento a lo dispuesto por el artículo 102 de la LOPLECH. Asimismo, las comisiones tienen la potestad de crear subcomisiones, con fundamento en el artículo 104 de la misma legislación, las cuales se integran con un máximo de tres integrantes, de los cuales uno funge como coordinador de la misma.

Con relación al proceso legislativo ordinario, el artículo 173 de la LOPLECH, señala de manera precisa que para someter a consideración del Pleno o de la Diputación Permanente cualquier asunto, previamente debe haber un dictamen elaborado y aprobado por alguna de las comisiones, o en su caso, de la Junta de Coordinación Política. Esta disposición evita que puede existir la dispensa de la etapa del dictamen parlamentario que se lleva a cabo al seno de las comisiones respectivas y excepcionalmente de la Junta de Coordinación Política.

Corresponde al Presidente de la Mesa Directiva turnar las iniciativas a las comisiones, para dictaminen de manera individual o como comisiones unidas, ello con apego a los artículos 75, fracción XIII, 88 y 93 de la LOPLECH. Una vez turnado el asunto a la comisión respectiva, la misma tiene que observar los plazos previstos por los artículos 89, 171 y 172 de la citada legislación, los cuales varían dependiendo del asunto en cuestión, de esta manera tenemos que son los siguientes:

- a) Iniciativas de reforma constitucional local, deben dictaminarse a más tardar dentro del periodo ordinario de sesiones posterior inmediato al que se turnaron.
- b) Iniciativas de Ley, a más tardar en el periodo ordinario siguiente a la fecha en que hayan sido turnadas. Existe la posibilidad de que el Pleno acuerde un plazo distinto atendiendo a la naturaleza del tema.
- c) Iniciativas de Decreto o de Decreto ante el Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a dos meses, contados a partir de que fueron turnadas a las comisiones.

- d) Iniciativas de Punto de Acuerdo, dentro de un mes contado a partir de que fueron turnadas a las comisiones correspondientes.
- e) Iniciativas preferentes, deberán ser dictaminadas por la Comisión correspondiente, y resueltas por el Pleno, en un plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales, después de presentadas o señaladas con tal carácter.

En el supuesto de que la comisión responsable no emita su dictamen dentro del plazo que corresponda, el Presidente de la Mesa Directiva, con fundamento en el último párrafo del artículo 171 de la LOPLECH, hace una excitativa, si a pesar de eso, la comisión no la atiende precluye su derecho para dictaminar, por ende el asunto se remite a la Junta de Coordinación Política, para que en un plazo no mayor de quince días hábiles lo dictamine, o bien informe el estado que guarda. Ahora bien, si el asunto que no se dictamina se trata de una iniciativa preferente, la Junta de Coordinación Política debe ponerla a consideración del Pleno en la sesión posterior al haberse vencido plazo, para su discusión y votación, vemos que nuevamente se configura la preclusión por lo que ve al derecho de emitir dictamen de la comisión a la que se turnó la iniciativa preferente, con base en el último párrafo del artículo 172 de la LOPLECH.

En la etapa de consideración del dictamen, las comisiones están facultadas para crear mesas técnicas, llevar a cabo foros o consultas, invitando a especialistas en el tema que se trate, tal y como lo establece el artículo 105 de la LOPLECH. Asimismo, el artículo 66 del *Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo de Chihuahua* (RIPPPLCH),³²⁸ indica que cuando el asunto materia de estudio, tengan interés los poderes Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos, ayuntamientos, los pueblos y comunidades indígenas y los ciudadanos que presenten Iniciativa Popular, pueden estar presentes a través de sus titulares o representantes, teniendo el derecho de voz, para manifestar lo que a su derecho convenga, pudiendo aportar elementos pertinentes para un mejor estudio y análisis de los integrantes de la comisión.

³²⁸ *Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo de Chihuahua*, P.O.E. 01 oct. 2016, disponible en: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/reglamentos/archivosReglamentos/183.pdf>

Del contenido de los artículos 101 de la LOPLECH y 63 del RIPPPLCH, para que un dictamen se apruebe requiere cuando menos de la votación de la mayoría, en caso de empate el Presidente de la comisión tiene voto de calidad. Asimismo, el artículo 82 del RIPPPLCH, consagra que si algún diputado integrante de la comisión que dictamina, no está de acuerdo con la mayoría puede anunciar en esa reunión de comisión que presentará un voto particular por escrito ante el Pleno o la Diputación Permanente, para que se integre al dictamen de mayoría.

Los dictámenes después de ser aprobados, deben suscribirse al menos por la mayoría de los miembros de la comisión, para que junto con los votos particulares –si los hubiera-, el Presidente de la comisión los remita a la Secretaría de Asuntos Legislativos, atendiendo a los artículos 101, fracción VII y 112 de la LOPLECH.

Si bien es cierto que el artículo 111 de la LOPLECH, hace referencia a los elementos estructurales que debe contener el dictamen, lo hace de una manera muy general, ya que sólo indica las partes siguientes:

- a) Expositiva, con los antecedentes del caso y las razones en que se funde.
- b) Propositiva.

Sin embargo, en el artículo 81 del RIPPPLCH, se hace una descripción más detallada de los elementos estructurales que debe contener el dictamen, siendo los siguientes:

- a) Preámbulo, se señala la competencia de la comisión.
- b) Antecedentes, señalan la fecha de turno de la iniciativa; nombre del o los iniciadores, el propósito y, en su caso, la transcripción o resumen de aquella.
- c) Consideraciones, es la exposición de los argumentos lógicos y jurídicos que sustentan la propuesta de resolución que recae a la iniciativa en estudio.
- d) Proyecto de Resolución, es el sentido de la determinación, misma que podrá tener el carácter de Ley, decreto o acuerdo.
- e) Firma, es la rúbrica de los integrantes presentes en la reunión de la comisión en que se aprueba.

- f) Fecha y registro de votación, es la expresión del sentido del voto de los integrantes de la comisión, que podrá ser “a favor”, “en contra” o “en abstención”, asentando la fecha de la reunión en que se apruebe el dictamen.

2.2.4. Sinaloa

La *Constitución Política del Estado de Sinaloa* (CPES),³²⁹ en su artículo 22 consagra que el “Poder Legislativo del Estado, se deposita en una asamblea que se denominará Congreso del Estado”,³³⁰ el cual ejercerá de manera exclusiva las facultades conferidas por el artículo 43 de la mencionada constitución, generando así los distintos dictámenes parlamentarios.

El segundo párrafo del artículo 45 de la CPES, establece que las “iniciativas presentadas por los Diputados del Congreso, por el Gobernador, por el Supremo Tribunal de Justicia y por los Ayuntamientos, pasarán desde luego a Comisión”, de lo anterior se puede afirmar que en el seno de la comisiones se lleva a cabo lo referente al Dictamen Parlamentario en sus distintas dimensiones, independientemente de que el octavo párrafo del mismo artículo, contemple que los trámites que se den a las iniciativas serán especificados en la legislación orgánica del Congreso.

En el ámbito competencial de la Diputación Permanente, tenemos que la fracción II del artículo 50 de la CPES, le otorga la facultad de abrir “dictamen sobre todos los asuntos que hubieren quedado sin resolución en los expedientes y sobre los que en el receso del Congreso se presentaren”. De esta disposición, podemos apuntar que se da una preclusión de la facultad que tienen las comisiones encargadas de dictaminar y que no lo hicieron dentro del periodo próximo anterior ordinario de sesiones, en cuyo caso se transfiere la misma a esta Diputación, para que formule el dictamen respectivo y se presente en el siguiente periodo ordinario de sesiones.

³²⁹ *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, E.O. 22 jun. 1922, última reforma P.O.E. 6 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³³⁰ Se integrará con cuarenta Diputados, veinticuatro de ellos electos por el sistema de mayoría relativa y dieciséis Diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional.



Asimismo, la CPES en su artículo 4 bis reconocer todos los derechos humanos consagrados y sus garantías en la CPEUM, por ende el Dictamen Parlamentario deberá estar fundado y motivado, por ser uno de los principios contusionales.

La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa (LOCES),³³¹ en sus artículos 65 y 79 de la contemplan que tanto las comisiones del Congreso, como la Diputación Permanente,³³² pueden emitir Dictamen Parlamentario, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por lo que ve a la integración de las comisiones permanentes, el artículo 72 de la LOCES, señala que son cinco los diputados que las integran, a excepción de la Comisión de Fiscalización que se integra por siete diputados.

Asimismo, el artículo 67 de la LOCES, señala que dichas comisiones son las siguientes: Puntos Constitucionales y Gobernación; Hacienda Pública y Administración; Planeación y Desarrollo; Educación Pública y Cultura; Ciencia y Tecnología; Ecología; Desarrollo Económico; Comunicaciones y Obras Públicas; Salud y Asistencia Social; De la Juventud y el Deporte; Asuntos Obreros y de Trabajo y Previsión Social; Derechos Humanos; Fiscalización; Comunidades y Asuntos Indígenas; Turismo; Pesca; Asuntos Agropecuarios; Protección Civil; Seguridad Pública; Biblioteca, Cultura Parlamentaria y Asuntos Editoriales; Equidad, Género y Familia; Protocolo y Régimen Orgánico Interior; Participación Ciudadana; Honor y Disciplina Parlamentaria; Vivienda; Justicia; e, Instructora.

Dentro del proceso legislativo de manera extraordinaria, puede dispensarse el trámite de dictamen por la comisión correspondiente, en atención al primer párrafo del artículo 143 de la LOCES, siempre y cuando se observe lo establecido por los artículos 214, 215, 216 y 217 de la referida legislación, los cuales señalan que debe existir una solicitud a la Cámara, la cual podrá ser de forma verbal o escrita, en la

³³¹ *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa*, P.O.E. 20 nov. 1995, última reforma P.O.E. 29 ene. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=11885&TPub=6>

³³² Abrir dictamen sobre los asuntos que hubieren quedado sin resolución en los expedientes y sobre los que en el receso del Congreso se presentaren para dar a éste cuenta con ellos en el próximo período de su reunión.

que se indicará expresamente el trámite o trámites de los que se pide la dispensa. Asimismo, se discute por la Cámara sobre la urgencia u obvia resolución del asunto en cuestión, en caso de aprobarse la dispensa del trámite correspondiente al dictamen de comisión, el proyecto de ley se pone inmediatamente a discusión del Pleno.

Atendiendo al contenido del artículo 147 de la LOCES, ordinariamente todas las iniciativa deben ser dictaminada por la comisión respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses,³³³ contados a partir del día siguiente en que fueron turnadas -con excepción de aquellas iniciativas que propongan nuevos cuerpos normativos-. Asimismo, cuando no se trate de iniciativas, el artículo 153 establece que las comisiones deber resolver los negocios que les correspondan dentro de los treinta días de haberlos recibido. El mismo numeral, refiere además que si alguna comisión estima conveniente demorar o suspender el curso de algún negocio, abre dictamen para exponer dicha conveniencia a la Cámara.

Para el caso de que alguna comisión no dictamine en los plazos establecidos, se requiere a la comisión en atención a lo dispuesto por la fracción XV del artículo 42 de la LOCES, para que la misma lo haga a la mayor brevedad, si aun así no lo hiciere, se le señala “un día determinado para presentarlo, y de no hacerlo, pasar el asunto a otra Comisión que designe la Asamblea, con prevención de dictaminar en término breve”, aquí se configura la preclusión del dictamen en su faceta de etapa.

Por lo que ve a la acciones que pueden llevarse a cabo dentro de la consideración que la comisión haga del asunto que le fue turnado, puede con base en artículo 154 de la LOCES, pedir por conducto del Presidente de la comisión, “todos los informes que estimen conveniente para la mejor ilustración de los negocios”, siempre y cuando no se trate de información reservada.

Adicionalmente a lo anterior, la comisión respectiva, puede celebrar conferencias con los funcionarios del área del asunto que esté, o bien, auxiliarse de peritos en la materia del asunto que se dictamina, tal y como lo prevén los artículo 156 y 157 de la LOCES respectivamente.

³³³ Las Comisiones durante los recesos, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen.

Las comisiones con base en el tercer párrafo del artículo 148 de la LOCES, están facultadas para ampliar su dictamen a materias que tenga relación con la iniciativa que les fue turnada, a pesar de no ser materia expresa de la misma.

Del artículo 150 de la LOCES, se desprende que para darse la aprobación del dictamen de comisión, se requiere de la mayoría de votos. Además, consagra la posibilidad de que cuando algún diputado integrante de la comisión, disienta de la resolución, puede formular voto particular,³³⁴ además debe firmar el dictamen aprobado por la mayoría.

Todo dictamen de comisión debe estar firmado cuando menos por la mayoría de los diputados integrantes de la comisión que lo emite, para proceder a la impresión del mismo, así como con su difusión a los diputados, en atención contenido del artículo 152 de la LOCES.

En torno a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 148 señala que el mismo debe ser formulado por escrito, el cual contiene lo siguiente:

- a) Una parte expositiva, en esta se expresan los fundamentos de la resolución que se proponga.
- b) Una parte resolutive, en la que se expone la resolución, reduciéndola a proposiciones claras y sencillas, o en caso de ser una Ley o Decreto, a artículos numerados.

La resolución contenida en el dictamen puede ser en dos sentidos: aprobatorio o desaprobatorio. Cualquier dictamen que carezca de los requisitos exigidos por la LOCES, no es tomado en consideración.

2.2.5. Sonora

La *Constitución Política del Estado de Sonora* (CPESO),³³⁵ en su artículo 29, consigna que el “ejercicio del Poder Legislativo del Estado se depositará en una Asamblea de Representantes del pueblo”, denominada Congreso del Estado de

³³⁴ Los votos particulares serán declarativos y su fin es el de dejar asentada una determinada posición.

³³⁵ *Constitución Política del Estado de Sonora*, E.O.E. 15 sep. 1917, última reforma B.O.E. 12 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Sonora,³³⁶ mismo que podrá emitir sus dictámenes parlamentarios en el ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 64 de la citada constitución.

El texto del artículo 55 nos permite inferir la existencia del Dictamen Parlamentario como etapa dentro del proceso legislativo, ya que el mismo refiere que las iniciativas “presentadas por el Ejecutivo o por el Supremo Tribunal pasarán desde luego a Comisión”, en el caso de las demás el trámite se sujeta a los que señale el reglamento correspondiente. Así pues, el hecho de que una iniciativa pase a comisión, sólo puede ser para que la misma sea estudiada, analizada y dictaminada por parte de los diputados integrantes.

Lo anterior, se complementa con la disposición de la fracción VIII del artículo 66 de la CPESO, la cual otorga a la Diputación Permanente la facultad de dictaminar, pero “únicamente los asuntos cuya resolución definitiva sea de su exclusiva competencia”, esto es, que hay dos órganos competentes en el Congreso del Estado de Sonora para emitir un Dictamen Parlamentario, por un lado encontramos a las comisiones de dictamen y por el otro a la Diputación Permanente.

Por último, el dictamen debe atender a lo dispuesto por el artículo 1 de la CPESO, en materia de derechos humanos y sus garantías, para fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La *Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora* (LOPLES),³³⁷ en su artículo 82, establece que las comisiones son los órganos facultados para elaborar dictámenes, sobre los asuntos que les turne el Pleno del Congreso.

Las comisiones facultadas para dictaminar, se denominan de Dictamen Legislativo, atendiendo al contenido de la fracción I del artículo 83 de la LOPLES.

Asimismo, el numeral 92,³³⁸ de la citada ley, establece que el Congreso de Sonora cuenta con las comisiones de dictamen siguientes: Gobernación y Puntos

³³⁶ Estará integrado por veintiún diputados por el principio de mayoría relativa y hasta por doce diputados electos por el principio de representación proporcional.

³³⁷ *Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora*, B.O.E. 5 mar. 2007, última reforma B.O.E. 9 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=54633&TPub=2>

³³⁸ En su fracción XXXIII, contempla que las comisiones Especiales aprobadas por el pleno del Congreso del Estado con tal carácter también pueden dictaminar.

Constitucionales; Primera de Hacienda; Segunda de Hacienda; Presupuestos y Asuntos Municipales; Educación y Cultura; Deporte; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad Pública; Fomento Agrícola y Ganadero; Pesca y Acuicultura; Asuntos del Trabajo; Obras y Servicios Públicos; Desarrollo Social y Asistencia Pública; Asuntos Fronterizos; Fomento Económico y Turismo; Energía, Medio Ambiente y Cambio Climático; Salud; Comunicación y Enlace Social; Para la Igualdad de Género, Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables de la Sociedad; Ciencia y Tecnología; Examen Previo y Procedencia Legislativa; Agua; Transporte y Movilidad; Minería; Vivienda; Protección Civil; Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud; Desarrollo Urbano; Transparencia; y, Anticorrupción.

La fracción IX del artículo 66 de la LOPLES, señala que es el Presidente de la Mesa Directiva quien asigne por turno a las comisiones los asuntos que deben estudiar y dictaminar, para dar cuenta al Pleno.

El primer párrafo del artículo 97 de la cita ley, contempla dos plazos para que las comisiones presenten su dictamen, el primero es de treinta días hábiles cuando se trate de acuerdos o decretos; en tanto el segundo es de cuarenta y cinco días hábiles cuando la iniciativa proponga crear nuevas leyes o reformas constitucionales locales; ambos plazos se computaran a partir del día siguientes a aquel en que hubiere recibido el asunto turnado, dichos plazos no puedan prorrogarse.

Para el caso de que la comisión responsable no presente su dictamen en el plazo ordinario establecido en el párrafo anterior, el artículo 99 de la LOPLES, consagra que la Dirección General Jurídica da cuenta a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, para que ésta pueda proponer al pleno la creación de una comisión especial -con carácter de transitorio-, para que dictamine, o bien la reasignación a una comisión distinta, de este supuesto se desprende la llamada figura de preclusión, extinguiendo el derecho de dictaminar que poseía la comisión a la que se le turnó en primer lugar el asunto y no lo desahogo en el plazo conferido.

Ahora bien, cuando una iniciativa presentada por algún diputado, no sea dictaminada en el plazo de un año, contado a partir de que fue turnada a la comisión correspondiente, el segundo párrafo del artículo 97 de la LOPLES, señala que se

dará la caducidad legislativa,³³⁹ la cual pone fin al proceso legislativo que se había iniciado.

Para el caso de que un asunto se turne a dos o más comisiones, se estará a lo dispuesto en el artículo 101 de la LOPLES, el cual señala que las comisiones actuarán unidas y dictaminarán conjuntamente.

Es menester para la existencia de cualquier dictamen de la comisión responsable que el mismo sea firmado por la mayoría de los diputados integrantes, en caso de existir disidencia por parte de alguno de los integrantes de la comisión que dictamina, éste puede presentar voto particular por escrito de manera complementaria al dictamen, de no presentarse dicho voto particular, se entiende que el diputado se suma a la mayoría de votos, todo ello en atención al artículo 100 de la LOPLES.

La fracción V del artículo 158 de la multicitada ley, indica que los dictámenes aprobados por las comisiones deben ser publicados en la "Gaceta Parlamentaria".

Por su parte, el artículo 98 de la LOPLES, señala que los elementos estructurales que debe contener el Dictamen Parlamentario, son los siguientes:

- a) El nombre de la comisión o comisiones que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan.
- b) Antecedentes del asunto planteado.
- c) Consideraciones que sustenten el apoyo, modificación o rechazo del contenido de la iniciativa o asunto.
- d) Puntos resolutivos
- e) Proyecto de texto de ley, decreto o acuerdo.
- f) Fecha, nombre y firma de los diputados integrantes de la o las comisiones que lo emiten.

³³⁹ Se entenderá como el desechamiento de facto de toda iniciativa no dictaminada en el plazo de un año, contado a partir de que es turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo.

2.3. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Noreste

Los textos constitucionales, legales y reglamentarios que se estudian en esta región corresponden a los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

2.3.1. Coahuila

La *Constitución Política del Estado Coahuila de Zaragoza (CPECZ)*,³⁴⁰ en su artículo 32, indica que se “deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza”,³⁴¹ el cual podrá general dictámenes parlamentarios sobre las materias que para tal efecto se encuentra facultado en el artículo 67 de la CPECZ.

Por lo que ve al trámite que se dará a las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas al Congreso del Estado, se observa lo establecido en el artículo 62 de la CPECZ, dentro del cual la fracción I, reviste gran importancia para el presente estudio, toda vez que constituye la principal base constitucional en esta entidad federativa para el Dictamen Parlamentario, al señalar que se debe darse necesariamente el “Dictamen de Comisión”, en el cual se desarrollarán las tres dimensiones que reviste.

Asimismo, las fracciones V y VI del artículo al que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, contempla el supuesto de que el Ejecutivo devuelva una “ley o decreto con observaciones”, en cuyo caso las mismas “volverá a la Comisión respectiva para que presente nuevo dictamen”.

Por su parte, el artículo 60 de la CPECZ, señala que las iniciativas presentadas por el “Ejecutivo, Tribunal Superior, Organismos Públicos Autónomos o Ayuntamientos pasarán desde luego, a Comisión. Las de los diputados, se sujetarán al trámite que disponga la Ley Orgánica del Congreso”, a pesar de la distinción en el tratamiento que se hará de las iniciativas presentadas al Congreso,

³⁴⁰ *Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*, P.O.E. 19 feb. 1918, última reforma P.O.E. 27 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁴¹ Se integrará con dieciséis diputados electos según el principio de mayoría relativa, y con nueve diputados electos por el principio de representación proporcional.

se aprecia que las mismas son susceptibles de transitar a la etapa de Dictamen Parlamentario, para desarrollarse por la Comisión competente.

En párrafo tercero, cuarto y quinto del mismo artículo 60, refiere que cuando la iniciativa de ley o decreto sea en materia municipal, existe el deber por parte de los ayuntamientos de emitir y entregar sus opiniones al Congreso del Estado, cuando así se los solicite, sin afectar el turno que corresponda a la iniciativa, ya que “con o sin opinión de los Ayuntamientos, se continuará con el trámite legislativo”. Sin embargo, dicha opinión sólo será solicitud a los ayuntamientos en los cuáles pudiera tener aplicación la ley o decreto que se dictaminará, asimismo, no será solicitada la opinión al Ayuntamiento que la presentó. En este supuesto, de asuntos en materia municipal, es posible que se le pida opinión al Ejecutivo del Estado antes de hacer el dictamen –en su tercera dimensión, como documento-.

Por lo que respecta a la Diputación Permanente, la fracción VII del artículo 73, le confiera la facultad para “Dictaminar en los asuntos que quedaron pendientes de resolución y dar cuenta con ellos en el siguiente período de sesiones”, con lo cual encontramos implícitamente una preclusión inherente el Dictamen Parlamentario que no se llevó a cabo al seno de la Comisión respectiva durante el periodo ordinario próximo anterior.

El principio constitucional de fundar y motivar que debe observarse en el Dictamen Parlamentario, se consagra mediante el renvió que hace el artículo 7º de la CPECZ a la CPEUM en materia de derechos humanos y garantías de los mismos.

La *Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza* (LOPEILSCZ),³⁴² en sus artículos 82 primer párrafo, contempla que las comisiones dictaminadoras son el órgano responsable del estudio y dictamen de los asuntos que son competencia del Congreso. Asimismo, el párrafo segundo del mismo artículo puntualiza que dichas comisiones se integran

³⁴² *Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza*, P.O.E. 30 dic. 2014, última reforma P.O.E. 12 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=104864&TPub=6>

generalmente con un máximo de siete diputados, excepcionalmente existe la posibilidad de que puedan integrarse con nueve diputados.³⁴³

La LOPEILSCZ en su artículo 88, señala que el Congreso del Estado contará con las comisiones permanentes siguientes: Reglamentos y Prácticas parlamentarias; Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia; Finanzas; Hacienda; Presupuesto; Auditoría Gubernamental y Cuenta Pública; Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo; Desarrollo Social; Educación, Cultura y Actividades Cívicas; Desarrollo Rural; Desarrollo Urbano Infraestructura y Transporte; Salud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Agua; Deporte y Juventud; Asuntos Municipales y Zonas Metropolitanas; Igualdad y No Discriminación; Defensa de los Derechos Humanos; Trabajo y Previsión Social; Seguridad Pública; Ciencia y Tecnología; Asuntos Fronterizos; Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad; Energía, Minería e Hidrocarburos; Transparencia y Acceso a la Información; Instructora de Juicio Político y de Declaración de Procedencia en Materia de Responsabilidad Penal; y, Contra la Trata de Personas.

La fracción I del artículo 163 de la LOPEILSCZ, establece que uno de los trámites a los que debe sujetarse toda iniciativa corresponde al dictamen de comisión. Sin embargo, dicho requisito puede dispensarse en caso de urgencia notoria u obvia resolución, previa aprobación por la mayoría de votos de los diputados presentes en la sesión de Pleno, tal y como lo establecen los artículos 166 y 171 del ordenamiento en cita.

Será el Presidente de la Mesa Directiva quien turne a las comisiones las iniciativas para su dictamen, además será el mismo quien pueda requerir a las comisiones para que dictaminen y atiendan con celeridad los asuntos urgentes, ello en atención a lo establecido por las fracciones XI y XXI del artículo 48 de la LOPEILSCZ.

El segundo párrafo del artículo 120 señala que un asunto puede ser turnado hasta dos comisiones para que de manera unida lo estudien y resuelvan –

³⁴³ La excepción aplica para aquellos casos en que sea a propuesta de la Junta de Gobierno y lo apruebe el Pleno del Congreso, además ninguno de los diputados debe formar parte de cinco comisiones y comités –en conjunto-.

excepcionalmente el Pleno o la Diputación Permanente puede acordar el turno a más de dos comisiones-.

Por lo que ve al plazo con que cuentan las comisiones para emitir su dictamen, el primer párrafo del artículo 129 de la LOPEILSCZ, establece que será de sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de su remisión, en el caso de que fenezca el plazo sin haberse emitido dictamen por la comisión responsable, el Presidente de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente solicitará un informe de las causas por las que no se ha dictaminado.

Las comisiones tiene la posibilidad de solicitar una única prórroga hasta por sesenta días naturales más, transcurrido este segundo plazo la comisión está obligada a resolver en definitiva el asunto, en atención al segundo párrafo del artículo 129 de la citada ley. Si el asunto que no ha sido dictaminado es una iniciativa de ley, se estará a lo dispuesto por el tercer párrafo del mismo artículo, mismo que ordena a quien presida la comisión que la remita a la Mesa Directiva del Pleno para su discusión, al día hábil siguiente de vencido el plazo –ordinario o de prórroga-.

Ahora bien, el párrafo sexto del mismo artículo 129, indica que las comisiones deberán incluir en la formulación del dictamen sobre iniciativas de reforma a una ley, todas las propuestas que en tiempo y forma se hayan presentado por los diputados, el Gobernador del Estado, los ciudadanos y las demás entidades facultadas para presentar iniciativas de ley, siempre que tengan relación con el tema en cuestión. Asimismo, el séptimo párrafo del citado artículo contempla que si existen dos o más iniciativa que pretende crear una nueva ley en la misma materia, se deberá tomar para la formulación del dictamen lo que se considere conveniente de cada una, previo estudio, análisis y acuerdo de la comisión que dictamina.

El artículo 119 de la LOPEILSCZ, estipula que las comisiones toman sus determinaciones por mayoría de votos de los integrantes presentes, de existir empate el quien funja como coordinador de la comisión tendrá voto de calidad. En el dictamen deberá asentarse si alguno de los integrantes disiente de la resolución adoptada por la mayoría, quien disiente tiene la posibilidad de presentar por escrito su voto particular,³⁴⁴ mismo que deberá anexarse al dictamen.

³⁴⁴ Los votos particulares deberán reunir los requisitos previstos para los dictámenes.

Los dictámenes deben presentarse debidamente firmados por sus integrantes, tal y como lo exige el artículo 117 de la LOPEILSCZ, además deben ser publicados en la Gaceta Parlamentaria, en función de lo establecido por el artículo 253 de la ley en comento, con la finalidad de no realizar su lectura en la sesión correspondiente en que se vayan a discutir, a menos que el promovente de la iniciativa solicite se les de lectura.

Por lo que respecta a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 164 de la LOPEILSCZ, exige que los mismos se presenten por escrito y contengan los requisitos siguientes:

- a) Una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran, así como de sus antecedentes.
- b) Los dictámenes sobre iniciativas de ley, deberán incluir un análisis de impacto regulatorio y económico.
- c) Las consideraciones que adopta la comisión sobre los aspectos de forma y fondo de la iniciativa o proposición respectiva.
- d) En su caso, las propuestas de modificaciones a la iniciativa.
- e) Los puntos resolutivos.
- f) El texto del proyecto de ley o decreto.
- g) Fecha, nombres y firmas de los integrantes de la comisión que lo suscriben.

2.3.2. Durango

Por su parte la *Constitución Política del Estado de Durango* (CPED),³⁴⁵ refiere en su artículo 66 que el pueblo duranguense está representado por el Congreso del Estado,³⁴⁶ siendo éste el encargado de ejercer las funciones del Poder Legislativo, a través de las facultades conferidas por el artículo 82 de la CPED, las cuales señalan el ámbito material sobre el cual podrán versar los dictámenes parlamentarios que se emitan por el Congreso.

³⁴⁵ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*, P.O.E. 1 nov. 1918, última reforma P.O.E. 6 ago. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sceef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁴⁶ Se compondrá de veinticinco diputados, quince serán electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y diez bajo el principio de representación proporcional.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 79 de la CPED, es el fundamento principal del Dictamen Parlamentario, toda vez que puntualiza que todas las iniciativas "se turnarán a la Comisión que corresponda para dictamen", las cuales "en su discusión y resolución se seguirán los trámites que señale la ley". Esta disposición constitucional expresamente contempla la figura del dictamen en su tridimensionalidad.

Finalmente, la CPED en su artículo 8º, de manera expresa consagra el principio constitucional que establece la obligación a las autoridades competentes de fundar y motivar la cusa legal del procedimiento, en este caso, lo referimos al ejercicio de la función legislativa que desarrolla la Comisión responsable en la formulación y aprobación del Dictamen Parlamentario.

La fracción I del artículo 93 de la *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango* (LOCED),³⁴⁷ refiere que las comisiones legislativas dictaminadoras, serán las encargadas del estudio, análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos que les turne el Presidente del Congreso. Las comisiones se integran conforme al segundo párrafo del artículo 94 de la citada ley, por un Presidente, un Secretario y tres vocales.

Las comisiones legislativas dictaminadoras que existen en el Congreso de Durango, se encuentran enunciadas en el artículo 118 de la LOCED y son las siguientes: Estudios Constitucionales; Gobernación; Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública; Justicia; Seguridad Pública; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Vivienda; Educación Pública; Desarrollo Económico; Turismo y Cinematografía; Administración Pública; Trabajo, Previsión y Seguridad Social; Asuntos Agrícolas y Ganaderos; Asuntos Mineros y de Zonas Áridas; Salud Pública; Tránsito y Transportes; Derechos Humanos; Ecología; Desarrollo Social; Asuntos Indígenas; Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias; Atención a Personas con Discapacidad, Enfermos Terminales y Adultos Mayores; Asuntos de la Familia y Menores de Edad; Equidad y Género; Asuntos Metropolitanos; Ciencia, Tecnología

³⁴⁷ *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango*, P.O.E 24 dic. 2009, última reforma P.O.E. 12 jun. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=71438&TPub=2>

e Innovación; Fortalecimiento Municipal; Participación Ciudadana; Juventud y Deporte; Atención a Migrantes; Cultura; y Asuntos Forestales, Frutícolas y Pesca.

El artículo 176 de la LOCED, contempla que la "dictaminación, es la etapa del proceso legislativo en la cual, la Comisión que corresponda, estudiará, formulará discutirá y votará el dictamen respectivo, sobre la iniciativa o asunto que le haya sido turnado para su despacho", además indica que ninguna iniciativa, asunto o petición podrá ser sometido al Pleno sin el previo estudio y dictamen de la comisión respectiva. Por ende, no es posible solicitar una dispensa al trámite del dictamen parlamentario, lo que se reafirma con la prohibición expresa contenida en la fracción I del artículo 169 de la mencionada legislación.

Los asuntos deberán ser turnados a las comisiones legislativas dictaminadoras por conducto del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, en caso de que una iniciativa se competencia de dos o más comisiones, se hará el turno a las comisiones respectivas para que dictaminen conjuntamente, lo anterior atendiendo a lo consagrado por los artículos 76, fracción VI, 113, primer párrafo y 174 del multicitado ordenamiento.

Las comisiones legislativas dictaminadoras, atendiendo a lo consagrado por el artículo 103 de la LOCED, deben rendir su dictamen al Pleno dentro de los sesenta días siguientes al que haya sido turnado el asunto, pudiendo existir una prórroga hasta por treinta días más. En caso de que transcurran dichos plazos sin que se emita el dictamen correspondiente, el mismo artículo contempla que el Presidente de la Mesa Directiva prevendrá al Presidente de la comisión legislativa que incumplió, para que renda un informe de las razones que imperaron para no dictaminar en forma oportuna, mismo que deberá presentar dentro de los tres días hábiles siguientes, dicho informe se hace del conocimiento del Pleno para que resuelva si ha lugar o no a implementar medidas que permitan la "dictaminación" (SIC) del asunto en trámite, dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles. Si aun así, no se emite el dictamen correspondiente, el Presidente de la Mesa Directiva sustituirá al Presidente de la comisión, respecto del asunto de que se trate.

Un dato curioso que encontramos en el artículo 97 de la legislación en comento, es que las reuniones que lleve a cabo la comisión no serán públicas, a pesar de ello pueden realizar reuniones “de trabajo, de información y audiencias a invitación expresa, con representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto para conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes”.

Asimismo, con fundamento en el artículo 179 de la LOCED, la comisión si lo considera conveniente podrá ordenar al Instituto o a los asesores que realicen el estudio del asunto materia del dictamen, opinión que no será vinculatoria.

El numeral 180 de la LOCED, indica que una vez que se ha formulado el proyecto de dictamen se presentará a los integrantes de la comisión –entregándose una copia a cada uno-, para que sea leído total o parcialmente, o bien puede dispensarse la lectura. Una vez concluida la misma, se procede al debate y votación del proyecto en lo general y en lo particular. Los dictámenes deben ser aprobados por el voto de la mayoría de los integrantes de la comisión presentes. Asimismo los dictámenes tengan validez deberán estar firmados por la mayoría de los diputados que integran la comisión, en atención a lo señalado por el artículo 181 de la referida legislación.

En el caso de que alguno de los integrantes de la comisión que dictamina, no esté de acuerdo con la decisión mayoritaria, tiene el derecho de presentar su voto particular en contra y solicitar que el mismo se agregue al expediente correspondiente, tal y como lo estipula el artículo 98 de la LOCED.

El Presidente de la comisión, en cumplimiento del artículo 182 de la ley en comento, ordenará al Instituto de Investigaciones entregue a la Oficialía Mayor el dictamen aprobado y firmado.

En el ámbito competencial de la Oficialía Mayor encontramos la Gaceta Parlamentaria, regulada por el numeral 165 Bis de la mencionada ley, como el órgano informativo oficial del Congreso, la cual tiene por objeto la difusión pública a las labores parlamentarias, dentro de las cuales podemos desprender la relativa las realizadas por las comisiones dictaminadoras y por ende lo relativo al dictamen parlamentario. Sin embargo, el contenido de la gaceta “tendrá solo efectos

informativos, sin que se considere lo publicado con validez legal y efecto jurídico vinculatorio”.

Relativo a los elementos estructurales del dictamen, la LOCED en su artículo 177, indica que son los siguientes:

- a) Una exposición clara en la cual se habrán de expresar las razones y argumentos tomados en cuenta para emitirlo.
- b) El proyecto de ley, decreto o acuerdo, que será sometiendo a la consideración del Congreso.
- c) En su caso, el análisis de impacto presupuestario elaborado por la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado.

2.3.3. Nuevo León

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (CPELSNL)*,³⁴⁸ en su artículo 46 indica que el Poder Legislativo se deposita “en un Congreso”,³⁴⁹ el cual en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 63 de la referida constitución, podrá emitir dictámenes parlamentarios.

La CPELSNL, en su artículo 69, de manera implícita se contempla la etapa del Dictamen Parlamentario, al indicar que no “podrán dejarse de tomar en consideración las Iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, las que presente cualquier Diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su Municipalidad”, al establecer la obligatoriedad de tomar en cuenta las citadas iniciativas, se desprende que las mismas deberán de pasar a las comisiones respectivas para que sean estudiadas, analizadas y, por su puesto, dictaminadas, para ser sometidas a la consideración del Pleno.

Finalmente, la CPELSNL en su artículo 15 contempla expresamente el principio constitucional de fundar y motiva la causa legal del procedimiento, dicho

³⁴⁸ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*, P.O.E. 16 dic. 1917, última reforma P.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁴⁹ Estará compuesta por veintiséis Diputados electos por el principio de mayoría relativa, y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional.

mandato debe ser observado por las comisiones responsables en la formulación del Dictamen Parlamentario.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León* (LOPLENL),³⁵⁰ en la fracción I, del artículo 65 consagra que las comisiones serán un órgano de trabajo para el despacho de los asuntos del Congreso. Ahora bien, el artículo 66 de la citada ley, consagra los tipos de comisiones que pueden conformarse, de las cuales nos interesa destacar la existencia de comisiones permanentes de Dictamen Legislativo.

En atención al contenido del primer párrafo del artículo 67 de la LOPLENL, dichas comisiones se integran por once diputados, de los cuales uno será el Presidente, otro el Vicepresidente, y uno más fundirá como Secretario, en tanto el resto tendrá el carácter de vocales.

Las comisiones permanentes de Dictamen Legislativo están consagradas en el numeral 70 de la LOPLENL, y son las siguientes: Gobernación y Organización Interna de los Poderes; Legislación y Puntos Constitucionales; Justicia y Seguridad Pública; Desarrollo Social y Derechos Humanos; Para la Igualdad de Género; Educación, Cultura y Deporte; Medio Ambiente; Desarrollo Urbano; Transporte; Fomento Económico; Fomento al Campo y Desarrollo Rural; Desarrollo Sustentable; Juventud; Salud y Atención a Grupos Vulnerables; Hacienda del Estado; Primera de Hacienda y Desarrollo Municipal; Segunda de Hacienda y Desarrollo Municipal; Tercera de Hacienda y Desarrollo Municipal; Cuarta de Hacienda y Desarrollo Municipal; Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal; y Anticorrupción.

Por su parte el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León* (RGICENL),³⁵¹ en su artículo 106 señala que ninguna ley ni reglamento podrá reformarse sin que primero pase a la comisión correspondiente y

³⁵⁰ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León*, P.O.E. 11 sep. 1992, última reforma P.O.E. 6 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=7619&TPub=2>

³⁵¹ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León*, P.O.E. 16 sep. 1992, última reforma P.O.E. 15 mar. 2017, disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/REGLAMENTO%20PARA%20EL%20GOBIERNO%20INTERIOR%20DEL%20CONGRESO%20DEL%20ESTADO.pdf

ésta haya dictaminado, salvo que dicho requisito se dispense por acuerdo expreso de la Legislatura que lo califique de urgente u obvia resolución.

De no ser el caso de la dispensa del trámite del dictamen, en cumplimiento a la fracción III del artículo 24 del RGICENL, el Presidente del Congreso turnará a las comisiones los asuntos que deben estudiar y dictaminar. Asimismo, la fracción XIII del mismo numeral, contempla que el Presidente del Congreso está facultado para requerir a las comisiones, a efecto de que presenten dictamen, sin no lo han hecho dentro de los plazos establecidos, sí a pesar de dicho requerimiento no se rinde el mismo, en el plazo de quince días –este plazo es señalado por el primer párrafo del artículo 54 del citado reglamento-, se ordenará que el asunto pase a otra comisión que designe la Asamblea, para que dictamine, con esto se configura la llamada preclusión.

Aunado a lo anterior, se contempla en el segundo párrafo del artículo 46 del RGICENL, que los expedientes que se refieran a exhortos, puntos de acuerdo, denuncias o solicitudes al Congreso -que no tengan el carácter de declaración de procedencia o juicio político-, que no se hayan dictaminado en “el lapso de seis meses a partir de haber turnados a comisiones, serán dados de baja del listado de asuntos pendientes, sin más trámite, por la Oficialía Mayor”, esto significa que se da la caducidad, teniendo como consecuencia poner fin al procedimiento del dictamen.

Una vez determinado el turno del asunto, el expediente se pondrá a disposición del Presidente de la Comisión respectiva en archivo electrónico, por medio del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso –el cual se denomina intranet-. Sin embargo, previa solicitud podrá proporcionarse de manera impresa, ello con base en el artículo 108 del RGICENL.

Las comisiones deberán presentar sus dictámenes al Pleno, en el mismo período de sesiones en que se conoce el asunto, pero de no ser así se hará a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones, en atención a lo contemplado por el artículo 53 del RGICENL.

En la etapa de consideración del dictamen, los presidentes de las comisiones con sustento en el artículo 50 del referido reglamento, están facultados para:

- a) Pedir a cualquier oficina del Estado o Municipal, todas las instrucciones y exhibición de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios que se les hayan turnado.
- b) Solicitar por escrito a los presidentes de las comisiones de trabajo legislativo y comités, cualquier información que obre en su poder y que sea necesaria para el desempeño de sus funciones.
- c) Solicitar a los titulares de los órganos de soporte técnico y de apoyo del Congreso, que presenten por escrito las opiniones sobre los asuntos de su competencia que requieran para el desempeño de sus funciones.

Para que un dictamen pueda ser sometido a discusión ante los integrantes de la comisión que dictamina, es necesario que el proyecto de dictamen sea "circulado" por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión en que vaya a discutirse, en atención a lo establecido por el artículo 48 del RGICENL.

El dictamen requiere ser aprobado por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva, tal y como lo previene el primer párrafo del artículo 47 del mismo reglamento. Sin embargo, si alguno de los diputados integrantes de la comisión disiente del criterio sustentado por la mayoría, podrá con fundamento en el primer párrafo del artículo 49 del RGICENL, formular su voto particular.

Es necesario que los dictámenes sean suscritos por la mayoría de los diputados integrantes de la comisión, para estar en condiciones de entregarlos a la Oficialía Mayor, a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información, con base en lo señalado por el artículo 49 del multicitado reglamento.

El segundo párrafo del artículo 47 del RGICENL, refiere que los elementos estructurales que debe contener el dictamen son los siguientes:

- a) Expresar el nombre de la comisión que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente.
- b) Antecedentes, en los cuales se consignará de manera concisa y clara, la exposición de motivos de la iniciativa.

- c) Consideraciones, consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos que sirvieron de base a la comisión para la procedencia, modificación o rechazo de la solicitud.
- d) Una parte resolutive, que contendrá la propuesta que se someterá al Pleno.
- e) Las firmas de la mayoría de los miembros de la comisión.

2.3.4. San Luis Potosí

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 40 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí* (CPELSSLP),³⁵² el "ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de Diputados, que se denomina Congreso del Estado",³⁵³ la cual en ejercicio de sus atribuciones contenidas en el artículo 57 de la constitución señalada, emitirá sus dictámenes parlamentarios.

La CPELSSLO en su artículo 62 de manera general refiere que la forma en que deben ser presentadas las iniciativas de ley, así como el modo de "proceder a su admisión y votación", se hará conforme al "Reglamento Interior del Congreso". Sin embargo, el hecho de que en citado numeral, no se haga mención expresa al Dictamen Parlamentario, no obsta para que no podamos afirmar que la etapa de dictamen es necesaria en todo Proceso Legislativo, sino que además el segundo párrafo del artículo 61 de la CPELSSLP, nos aporta dicho sustento, pues a pesar de que regula el derecho del Gobernador para presentar iniciativas de trámite preferente, podemos deducir que existe la etapa del Dictamen Parlamentario, ya que las iniciativas preferentes pueden ser dos que ya hubiere presentado, pero "estén pendientes de dictamen", de esta manera encontramos otra de las bases constitucionales para el dictamen

A la Diputación Permanente en materia del Dictamen Parlamentario, podemos mencionar que solo le corresponde proveer "lo necesario para que los asuntos que queden sin resolución en los expedientes se sigan tramitando en el

³⁵² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, P.O.E. 2 ene. 1918, última reforma P.O.E. 3 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁵³ Se integra con quince Diputados electos por mayoría relativa y hasta doce Diputados electos según el principio de representación proporcional.

periodo inmediato de sesiones", es decir, deberá darle seguimiento a las tareas que las distintas comisiones realicen para emitir los dictámenes correspondientes.

El Dictamen Parlamentario, debe contar con una fundamentación y motivación, en virtud de que el segundo párrafo del artículo 7, por medio de renvío a la CPEUM, en materia de derechos humanos y sus garantías, se debe atender el principio constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí* (LOPLESLP),³⁵⁴ en su artículo 84, fracción I, contempla a las comisiones permanentes de dictamen legislativo, como el órgano responsable de la elaboración del dictamen parlamentario.

Los artículos 87 y 88 de la LOPLESLP, regularán lo referente a la integración de las mencionadas comisiones, las se conforman con un mínimo de tres diputados y un máximo de seis, de los cuales uno fungirá como Presidente, otro como Vicepresidente, uno más como Secretario y el resto como vocales.

Las comisiones permanentes de dictamen legislativo, están contempladas en el artículo 98 de la LOPLESLP y son las siguientes: Agua; Asuntos Indígenas; Asuntos Migratorios; Comunicaciones y Transportes; Derechos Humanos, Equidad y Género; Desarrollo Económico; Desarrollo Rural y Forestal; Desarrollo Territorial Sustentable; Ecología y Medio Ambiente; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Gobernación; Hacienda del Estado; Justicia; Primera de Hacienda y Desarrollo Municipal; Puntos Constitucionales; Salud y Asistencia Social; Segunda de Hacienda y Desarrollo Municipal; Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social; Trabajo y Previsión Social; Transparencia y Acceso a la Información Pública, y Vigilancia.

Dichas comisiones contarán con un secretario técnico y un asesor, los cuales ayudarán en la elaboración de los dictámenes correspondientes tal y como lo prevé

³⁵⁴ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí*, P.O.E. 13 jun. 2016, última reforma P.O.E. 24 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=52349&TPub=2>

el artículo 160 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí* (RGICELSSLP).³⁵⁵

Con base en el artículo 140 del RGICELSSLP, las comisiones permanentes de dictamen legislativo, si lo consideran necesario, tienen la potestad de formar subcomisiones o grupos de trabajo, para la mejor atención de los asuntos que les fueron turnados.

Del contenido de la fracción III del artículo 75 de la LOPLESPL, se desprende que es el Presidente de la Directiva del Congreso, el encargado de turnar las iniciativas –por escrito y en dispositivo de almacenamiento de datos- a las comisiones para su análisis y dictamen.

Del contenido del artículo 92 de la LOPLESPL, el Presidente de la Directiva del Congreso, turna a las comisiones los asuntos que sean de su competencia para que dictamine. También el Presidente de la Directiva puede apercibir a las comisiones por escrito para que presenten sus dictámenes en tiempo y forma, según lo dispone el artículo 11 del RGICELSSLP.

Los plazos con que cuentan las comisiones para emitir su dictamen, se precisan en el artículo 92 de la LOPLESPL, los cuales varían atendiendo al tipo de asunto. De esta manera si se trata de iniciativas, deben dictaminarse – aprobándolas, modificándola o desechándolas-, en un término máximo de seis meses, en caso de que se requiera. La comisión, en caso de ser necesario, puede solicitar hasta dos prórrogas de tres meses cada una a la Directiva, para emitir el dictamen correspondiente. Para el caso de asuntos de trámite, deben desahogarlos en el plazo máximo de tres meses. Si son puntos de acuerdo deberán presentar su resolución en un plazo máximo de treinta días naturales, que son improrrogables.

Además, el citado artículo 92 contempla que en los asuntos propuestos por ciudadanos que no sean resueltos en los plazos señalados, el Pleno podrá determinar que el asunto se turne a una comisión creada ex profeso, para que lo resuelva en un término máximo de tres meses, configurándose así la preclusión.

³⁵⁵ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, P.O.E. 15 feb. 2007, última reforma P.O.E. 24 jun 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=55160&TPub=2>

Asimismo, establece que en caso de que las iniciativas presentadas por los diputados; el Gobernador del Estado; el Supremo Tribunal de Justicia; y los ayuntamientos, que no hayan sido resueltas en los plazos establecidos, el Presidente de la Directiva o de la Diputación Permanente, declarará su caducidad. Por último, el referido artículo contempla que de no ser resueltos esos puntos de acuerdo en el plazo concedido, el Presidente de la Directiva o el Presidente de la Diputación Permanente, declarará su caducidad.

Al igual que en otros congresos, existe la posibilidad de que un asunto sea turnado a dos o más comisiones para que dictaminen de manera conjunta, por contener temas que son competencia de más de una comisión, en función de lo establecido por el artículo 143 del RGICELSSLP.

Para que los dictámenes de la comisión tengan validez, los mismos deben ser aprobados³⁵⁶ y firmados³⁵⁷ por mayoría de votos de sus integrantes –el Presidente de la comisión tiene voto de calidad en caso de empate-, en atención a lo establecido por la fracción I del artículo 94 del RGICELSSLP. En caso de que alguno de los diputados integrantes de la comisión no estuviera de acuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría, tiene la posibilidad de expresar por escrito su voto particular, con fundamento en el artículo 95 de la LOPLES LP.

Una vez que el dictamen ha sido debidamente firmado, debe entregarse a la Coordinación General de Servicios Parlamentarios, para que sea publicado en la Gaceta Parlamentaria, en atención a lo previsto por los artículos 138, fracción VI; 145, fracción II y quinto párrafo de la LOPLES LP, y 157, último párrafo del RGICELSSLP.

Ahora bien, en cuanto a los elementos estructurales que debe poseer el dictamen parlamentario, el artículo 85 del RGICELSSLP contempla una variación

³⁵⁶ Cuando un diputado haya emitido su voto respecto de un dictamen y haya quedado asentado así en el acta respectiva; si con posterioridad se negare a firmar el mismo, éste se tendrá por firmado en el sentido en que lo haya emitido, para efecto de trámite, atendiendo a lo consignado en la fracción II del artículo 94 de la LOPLES LP.

³⁵⁷ Una vez firmados en los términos de ley, los dictámenes sólo podrán ser modificados por acuerdo de la mayoría de los que lo suscribieron, hasta antes de su lectura en el Pleno, siempre y cuando se trate de modificaciones que cambien su sentido y alcance. Tratándose de enmiendas meramente de forma, éstas deberán hacerse antes de su inclusión en la Gaceta Parlamentaria, tal y como lo establece el artículo 87 del RGICELSSLP.

de los mismos en atención al tipo de asunto que se dictamina, bajo esta tesitura el dictamen deberá contener lo siguiente:

- a) La fecha de turno de la iniciativa -determinando si se trata de ley, decreto, acuerdo administrativo o económico, o punto de acuerdo.
- b) Si se trata de una iniciativa de ley, el dictamen tendrá:
 - 1) Una referencia a su constitucionalidad -con relación a las constituciones federal y local-.
 - 2) Antecedentes.
 - 3) Estructura jurídica.
 - 4) Justificación y pertinencia.
 - 5) Un cuadro comparativo entre las leyes vigentes y la iniciativa propuesta.
 - 6) Exposición precisa de las modificaciones, ajustes de contenido normativo y estructura que haya realizado, con los argumentos y razones que los sustenten.
 - 7) Valoración técnico-jurídica que de la misma se haya hecho, y que dé lugar a su aprobación o desechamiento por improcedencia.
 - 8) Una parte resolutive en la que se establezca si el dictamen se aprueba en sus términos; se aprueba con modificaciones de la comisión; se desecha; o se formula con carácter suspensivo -a efecto de definir un tiempo razonable para su resolución definitiva-.
- c) De tratarse de un decreto, el dictamen propuesto contendrá:
 - 1) Consideraciones.
 - 2) Resolución sobre el asunto.
- d) Para los acuerdos administrativos o económicos, o puntos de acuerdo:
 - 1) Los argumentos de discusión.
 - 2) La respuesta positiva o negativa.

2.3.5. Tamaulipas

El primer párrafo del artículo 25 de la *Constitución Política del Estado de Tamaulipas* (CPET),³⁵⁸ aduce que el “ejercicio de las funciones propias del Poder Legislativo se encomienda a una asamblea que se denominará Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas”,³⁵⁹ mismo que tendrá las facultades contenidas en el artículo 58 de la CPET, por medio de las cuales podrá emitir Dictamen Parlamentario.

A pesar de que el último párrafo del artículo 64 del CPET, establece de manera genérica que la “Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas”, es posible deducir, a partir de lo consagrado en la fracción II del artículo 62, que el Dictamen Parlamentario en su faceta de etapa, tiene sustento constitucional, ya que la misma refiere que la Diputación Permanente tiene la atribución de “dictaminar sobre los asuntos que quedaren pendientes al terminar el período de sesiones ordinarias del Congreso”, y “sobre los que admita, salvo aquellos que deban ser resueltos por la Comisión Instructora”, dictámenes que deberá presentar “en la primera sesión ordinaria del nuevo período de sesiones, o en sesión extraordinaria del Pleno, si formaran parte de los asuntos que motiven la convocatoria de la misma”.

Como se observó en el párrafo anterior, de manera implícita se sustenta la existencia del Dictamen Parlamentario durante los periodos ordinarios de sesiones, al referirse a los asuntos que no fueron dictaminados en tiempo, lo cual a su vez da la pauta para que se configure la figura de la Preclusión, perdiendo la facultad que posee la comisión que no dictaminó, para ser conferida a la Diputación Permanente, pero además ésta, constitucionalmente está facultada para dictaminar los asuntos que admita durante los recesos del Congreso, exceptuando la materia de juicio político y declaración de procedencia.

³⁵⁸ *Constitución Política del Estado de Tamaulipas*, P.O.E. 5 feb. 1921, última reforma P.O.E. 14 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁵⁹ Se integrará por veintidós Diputados electos según el principio de Mayoría Relativa y con catorce Diputados electos según el principio de Representación Proporcional.

Finalmente, el tercer párrafo del artículo 16 de la CPET, nos remite en materia de derechos humanos y sus garantías a los reconocidos por la CPEUM, por ende se debe fundar y motivar el procedimiento legal relativo al Dictamen Parlamentario.

La *Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas* (LOFICET),³⁶⁰ consagra en sus artículos 56 segundo párrafo y 35 primer párrafo, que los órganos facultados para emitir dictamen son la Diputación Permanente y las comisiones ordinarias.

La Diputación Permanente se integra con fundamento en el párrafo segundo del artículo 53 de la LOFICET, por siete diputados, un Presidente, dos secretarios y cuatro vocales, de igual manera cuenta con tres diputados suplentes. En tanto que las comisiones ordinarias pueden estar conformadas hasta por ocho diputados, atendiendo a lo estipulado por el primer párrafo del artículo 39 de la citada ley.

Por su parte el segundo párrafo del artículos 35 de la LOFICET, señala cuales son las comisiones ordinarias para atender temas relacionados con la gestión pública, de esta manera tenemos las comisiones siguientes: Gobernación; Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social; Finanzas, Planeación, Presupuesto y Deuda Pública; Administración; Desarrollo Social; Cultura; Deporte; Educación; Ciencia y Tecnología; Salud; Desarrollo Urbano y Puertos; Desarrollo Sustentable; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Rural; Desarrollo Industrial y Comercial; Turismo; Trabajo y Seguridad Social; Justicia; Derechos Humanos; Igualdad de Género; Asuntos Fronterizos y Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Recurso Agua; Fomento al Comercio Exterior; Juventud; Desarrollo de Zonas Metropolitanas; y Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Aunado a lo anterior, el artículo 36 de la LOFICET, consagra las comisiones ordinarias para atender tareas específicas de la competencia constitucional del Congreso, siendo las siguientes: Puntos Constitucionales; Patrimonio Estatal y Municipal; Asuntos Municipales; Estudios Legislativos; Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado; y de la Medalla al Mérito "Luis García de Arellano.

³⁶⁰ *Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas*, P.O.E. 22 jul. 2004, última reforma P.O.E 30 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=41252&TPub=2>

En torno al procedimiento del dictamen, el mismo puede dispensarse de manera excepcional, siempre y cuando se cumpla con lo señalado por el artículo 148 de la LOFICET, consistente es que sea solicitada la dispensa del turno del asunto a comisiones para la formulación del dictamen, por cualquiera de los miembros del Congreso –de manera verbal o escrita-, que se trate de un asunto de obvia o urgente resolución, y que se apruebe por el voto de la mayoría de los legisladores presentes, salvo que se trate de reformas constitucionales, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.

En caso de que se desarrolle el procedimiento ordinario, el Presidente de la Mesa Directiva, en cumplimiento de inciso f) del artículo 22 de la ley en comento, es el responsable de turnar los asuntos a las comisiones ordinarias para que se avoquen al estudio y dictamen de los mismos. Una vez que se reciben por comisión, al día siguiente comienza a correr el plazo de cuarenta y cinco días para presentar el dictamen correspondiente, dicho plazo podrá ampliarse previa solicitud que haga la comisión al Pleno del Congreso, tal y como lo marca el primer párrafo del artículo 45 de la LOFICET.

Para el supuesto de que la comisión no emita dictamen dentro de los cuarenta y cinco días –sin haber solicitado ampliación del mismo-, cualquier integrante del Pleno, puede solicitar al Presidente de la Mesa Directiva que exhorte a la comisión omisa para que dentro de los quince días siguientes cumpla con su obligación de dictaminar. Si a pesar de ello, no emite el dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva está facultado para turnar el expediente a otra comisión para que dictamine, dándose aquí la preclusión, todo ello regulado por el artículo 96 de la LOFICET.

Ahora bien, el artículo 56 de la multicitada ley, señala que cuando un asunto no se dictamine antes de la conclusión del periodo ordinario de sesiones, la comisión responsable deberá ponerlo inmediatamente a disposición de la Diputación Permanente –excepto los asuntos que sean competencia de la Comisión Instructora-, para que sea ésta la dictamine durante los recesos del Congreso, este supuesto configura de nueva cuenta la llamada preclusión, pero a diferencia de la mencionada en el párrafo anterior, aquí no se da por incumplimiento de la comisión

dictaminadora, sino por el simple hecho de conclusión del periodo ordinario de sesiones del Congreso.

Durante el desarrollo de la etapa de consideración del dictamen, el párrafo segundo del artículo 50 de la LOFICET, permite que las comisiones celebren reuniones públicas de información y audiencia, para lo cual pueden invitar a representantes de grupos de interés, expertos o a cualquier persona que pueda aportar información sobre el tema objeto del dictamen.

Para que una comisión pueda tomar sus decisiones válidamente se requiere que en la reunión de comisión se encuentran presentes la mayoría de los individuos que las formen, atentos al segundo párrafo del artículo 44 de la LOFICET. Lo anterior también aplica para la aprobación del dictamen, el cual además deberá ser suscrito por la mayoría de los integrantes de la comisión responsable y en caso de que alguno de los diputados integrantes disintiera de la opinión de la mayoría, puede presentar por escrito su voto particular, esto con apoyo en los párrafos primero y segundo del artículo 46 de la mencionada legislación.

La difusión que se da al dictamen aprobado por la comisión es por medio de la red interna de informática del Congreso, para que estén a disposición de los diputados que deseen consultarlo, tal y como lo contempla el segundo párrafo del artículo 97 de la LOFICET.

En atención al segundo párrafo del artículo 95 de la LOFICET, los elementos estructurales del dictamen deben ser los siguientes:

- a) Parte expositiva de las razones en que se funde.
- b) Parte resolutive, que concluya con proposiciones claras y sencillas.

Dichos dictámenes tener el carácter de definitivo³⁶¹ o suspensivo.³⁶²

³⁶¹ Contendrán la conclusión del análisis y estudio por parte de la comisión o comisiones competentes respecto del asunto que se les haya turnado.

³⁶² comprenderán las consideraciones que compelen a la comisión o comisiones correspondientes a solicitar la prórroga para la formulación del dictamen definitivo.

2.3.6. Zacatecas

El artículo 50 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas* (CPELSZ),³⁶³ indica que el Poder Legislativo “se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado”,³⁶⁴ misma que podrá emitir dictámenes parlamentarios en ejercicio de las facultades y obligaciones contenidas en el artículo 65 de la referida constitución.

Conforme a lo estipulado por el artículo 61 de la CPELSZ, después de presentarse un proyecto de ley a la Legislatura y realizada su “primera lectura pasará inmediatamente a la comisión legislativa que corresponda y se seguirá el procedimiento que la ley establece”, el hecho de que pase a la comisión, se entiende implícitamente que es para que el mismo sea estudiado, analizado y dictaminado, encontrando aquí otra de las bases constitucionales del Dictamen Parlamentario. El cual, además deberá cumplir con el principio constitucional de ir debidamente fundado y motivado, en atención al renvió que hace el párrafo primero del artículo 21 de la CPELSZ hace a la CPEUM, en materia de derechos humanos y sus garantías.

El artículo 123 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas* (LOPLEZ),³⁶⁵ contempla que son las comisiones Legislativas los órganos internos de la Legislatura, facultados para conocer, estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas, acuerdos y demás asuntos turnados por el Presidente de la Mesa Directiva o el Secretario General.

La conformación y catálogo de dichas comisiones se contempla en el artículo 124 de la referida ley, el cual señala que pueden integrarse con un mínimo de tres diputados y un máximo de cinco, de los cuales uno tiene el carácter de Presidente y el resto de secretarios. Son comisiones legislativas las siguientes: Puntos Constitucionales; Gobernación; Vigilancia; Jurisdiccional; Hacienda Municipal;

³⁶³ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*, P.O.E. 11 jul. 1998, última reforma 31 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁶⁴ Se integra con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional.

³⁶⁵ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, P.O.E. 15 jul. 2016, última reforma P.O.E. 20 may. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=51498&TPub=2>

Presupuesto y Cuenta Pública; Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; Desarrollo Económico, Industria y Minería; Educación; Obras Públicas y Desarrollo Urbano; Salud; Seguridad Pública y Justicia; De la Niñez, la Juventud y la Familia; Derechos Humanos; Desarrollo Social y Participación Ciudadana; Asuntos Electorales; Transparencia y Acceso a la Información Pública; Comunicaciones y Transportes; Fortalecimiento Municipal; Ciencia, Tecnología e Innovación; Igualdad de Género; Atención a Migrantes; Ecología y Medio Ambiente; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural Sustentable; Agua y Saneamiento; Cultura, Editorial y Difusión; Función Pública; Turismo; Atención a Grupos Vulnerables, y Cultura Física y Deporte.

El artículo 52 del *Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas* (RGPLEZ),³⁶⁶ señala que dichas comisiones pueden conformar subcomisiones o grupos de trabajo para el mejor desempeño de sus facultades. Asimismo, indica que contarán con un secretario técnico, el cual es responsable de brindar asesorar a la comisión respectiva en la planeación, ejecución, control y seguimiento de las actividades a desarrollar.³⁶⁷

El procedimiento legislativo ordinario contempla la fase del dictamen de la comisión, tal y como se observa en la fracción II del artículo 44 de la LOPLEZ y la fracción II del artículo 93 del RGPLEZ. Sin embargo, dicha fase es susceptible de dispensarse con base en lo consagrado en los artículos 104 y 105 del RGPLEZ, siempre y cuando el asunto en cuestión sea de urgente y obvia resolución, que lo solicite la Comisión de Régimen Interno y sea aprobado por las dos terceras partes

³⁶⁶ *Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, P.O.E. 13 dic. 2006, última reforma P.O.E. 24 jun. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=52505&TPub=2>

³⁶⁷ De manera específica corresponden al secretario técnico de la comisión, las funciones siguientes: citar, a petición del Presidente, a sesión a los integrantes de la Comisión; levantar las minutas de las reuniones de trabajo de la Comisión, así como el registro de las asistencias de los diputados que la integran; recibir y registrar los expedientes de los asuntos que le sean turnados o remitidos a la Comisión, dando inmediata cuenta de ellos a su Presidente y a la Unidad del Secretariado Técnico; proyectar dictámenes o poner en estado de resolución las iniciativas; llevar un libro en el que se asienten las resoluciones y acuerdos de la Comisión, así como recabar las firmas correspondientes; entregar con toda oportunidad la información y documentos relacionados con las sesiones; recabar información pertinente para la argumentación del dictamen; y facilitar oportuna y puntualmente, la información y documentación relativa a los trabajos de la Comisión, a la Unidad del Secretariado Técnico.

de los diputados presentes en el Pleno. En caso de no aprobarse la dispensa, el asunto en cuestión se turnar a la comisión que corresponda, para su conocimiento y dictamen. En algunos caso, se puede turnar un asunto a dos o más comisiones para que dictaminen de manera conjunta, tal y como lo establece el artículo 60 del RGPLEZ.

El artículo 55 de la LOPLEZ, refiere que una vez que la comisión ha recibido la iniciativa turnada, debe emitir dictamen que corresponda en un plazo no mayor a cuarenta días naturales, contados desde la fecha de la recepción por la comisión, pero si del estudio y análisis del dictamen la comisión considera que requiere un plazo mayor, debe solicitarlo al Pleno una prórroga, la cual no podrá rebasar el siguiente periodo ordinario. Asimismo, en aquellos asuntos que por su naturaleza sean inactivos legislativamente –que no se dictaminaron en los plazos señalados-, o que jurídicamente no sea posible dictaminar, la comisión debe solicitar al Pleno su archivo definitivo, dando como resultado la caducidad en la etapa del dictamen, que pone fin a todo el proceso parlamentario.

Las comisiones en el estudio de iniciativas de ley o decreto, deben sujetarse a lo establecido en el artículo 54 de la LOPLEZ, el cual indica que deben realizar lo siguiente:

- a) Identificar la procedencia constitucional.
- b) Analizar el impacto con otras leyes estatales.³⁶⁸
- c) Verificar la viabilidad presupuestal.
- d) Contar con una estructura lógico jurídica.³⁶⁹

Adicionalmente actividades antes señaladas, la comisión podrá organizar foros, conferencias, consultas, encuestas o investigaciones, con la finalidad de ampliar la información para la elaboración del dictamen, en función de lo preceptuado por la fracción VI del artículo 125 de la LOPLEZ.

³⁶⁸ Denominado Análisis colateral.

³⁶⁹ La estructura lógico jurídica de las iniciativas de ley se integra por: libros, títulos, capítulos, secciones en su caso, artículos, párrafos, fracciones e incisos, y su numeración es progresiva, tal y como lo establece el artículo 50 de la LOPLEZ.

La comisión que dictamina tiene la posibilidad de acumular aquellas iniciativas que les hayan sido turnadas, siempre y cuando tengan relación con el mismo tema o que sea menester que formen parte del mismo cuerpo normativo sujeto a dictamen, ello con fundamento en el artículo 56 del RGPLEZ.

Para que un dictamen de comisión sea aprobado, se requiere de la mayoría de votos, en caso de empate, el Presidente de la comisión ejercerá su voto de calidad, tal y como lo refiere el contenido del artículo 71 del referido reglamento.

La fracción IV del artículo 125 de la LOPLEZ, exige que todo dictamen debe estar firmado por los integrantes de las mismas o cuando menos por la mayoría. En el supuesto que alguno de ellos no esté de acuerdo con la resolución aprobada, tiene la posibilidad de expresar por escrito y debidamente firmado su voto particular.³⁷⁰

Los dictámenes aprobados por las comisiones, debe difundirse mediante su publicación en la Gaceta Parlamentaria, para dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo tercero de la fracción XI del artículo 20 de la LOPLEZ.

Por lo que ve a los elementos estructurales que exige la LOPLEZ en su artículo 53, encontramos que debe presentarse por escrito, debidamente firmado y contener lo siguiente:

- a) La identificación de la iniciativa, propuesta, solicitud o denuncia, precisando si se trata de ley, decreto, acuerdo o, en su caso, una resolución.
- b) Si se trata de una iniciativa de ley, decreto, acuerdo o, en su caso, una resolución, el dictamen atenderá a la estructura lógico jurídica.
- c) Si el dictamen propone una resolución, deberá reunir las condiciones de motivación, fundamentación y puntos resolutiveos.

Adicionalmente, a los requisitos señalados en el párrafo anterior, el artículo 107 del RGPLEZ, el dictamen de comisión debe contar con los elementos siguientes:

- a) Los antecedentes, que podrá incluir:
 1. Una relación de las iniciativas dictaminadas.
 2. La comisión que dictamina.

³⁷⁰ Ese voto particular debe contener los mismos elementos que el dictamen.

3. El proceso de consulta pública realizado y cualquier actividad llevada a cabo por la comisión que coadyuvó para el dictamen.
 - a) La materia de la iniciativa.
 - b) La valoración de la iniciativa.
 - c) El contenido del decreto en los términos aprobados por la comisión, incluyéndose los artículos transitorios.
 - d) Las firmas de los diputados de la comisión.

El artículo 70 de la LOPLEZ, muestra que los dictámenes que emitan las comisiones legislativas pueden tener el carácter de definitivos³⁷¹ o suspensivos.³⁷²

2.4. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Centro Occidente

En esta región se examinarán los marcos constitucionales, legales y reglamentarios de las entidades federativas de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit.

2.4.1. Aguascalientes

La *Constitución Política del Estado de Aguascalientes (CPEA)*,³⁷³ en su artículo 15 señala que el "Poder Legislativo se deposita en una corporación que se denomina Congreso del Estado".³⁷⁴ Siendo el seno del Congreso en donde se emitirán los dictámenes parlamentarios, mismos que podrán versar sobre las materias señaladas en el artículo 27 de la CPEA.

Ahora bien, el artículo 31 de la referida constitución, contempla que toda "iniciativa, pasará, sin otro trámite que su lectura, a la Comisión respectiva para que

³⁷¹ Contendrán los argumentos y fundamentos finales sobre un asunto determinado.

³⁷² Serán aquellos en los que la comisión correspondiente solicite al Pleno el otorgamiento de una prórroga para formular la opinión definitiva.

³⁷³ *Constitución Política del Estado de Aguascalientes*, P.O.E. 9 sep. 1917, última reforma P.O.E. 23 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁷⁴ Estará integrado por dieciocho Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa y nueve Diputados electos según el principio de representación proporcional.

dictamine", esta disposición constituye la principal base constitucional del Dictamen Parlamentario en sus distintas dimensiones, toda vez que de manera clara y precisa se contempla la etapa del Dictamen Parlamentario dentro del Proceso Legislativo, en la cual las comisiones emitirán el documento que contenga los argumentos y determinación adoptada por las mismas.

La fracción V del artículo 29 de la CPEA, también hace referencia al Dictamen, al otorgarle a la Diputación Permanente la facultad de turnar las iniciativas o proposiciones que reciba durante el receso del Congreso "a las comisiones del Congreso que por razón de su competencia les corresponda...". Nuevamente se fundamenta la existencia del Dictamen Parlamentario, independientemente que el Congreso se encuentre en alguno de sus periodos ordinarios de sesiones, o bien en receso.

Finalmente, encontramos en el primer párrafo del artículo 2º de la CPEA, la base constitucional que nos remite genéricamente a la CPEUM, en materia de derechos humanos y garantías para su protección, tal circunstancia es relevante para nuestro tema de estudio, en virtud de que al existir éste renvió el Dictamen Parlamentario como tal debe dar cumplimiento al principio constitucional contenido en el primer párrafo del artículo 16 de la CPEUM –al cual se hizo referencia en el apartado 2.1.1.-, en el sentido de contener una fundamentación y motivación de sí mismo.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes* (LOPLEA),³⁷⁵ en su artículo 63 establece que los órganos por medio de los cuales se elaboran los dictámenes son las comisiones, mismas que se integran hasta con cinco diputados, de los cuales uno tiene el carácter de Presidente, otro de Secretario y el resto de vocales de la comisión, en atención a los artículos 12 y 17 del *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes* (RLOPLEA).³⁷⁶

³⁷⁵ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes*, P.O.E. 4feb. 2008, última reforma P.O.E. 25 feb. 2013, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=59467&TPub=2>

³⁷⁶ *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes*, P.O.E. 16 jun. 2008, última reforma P.O.E. 20 nov. 2013, disponible en:

Las comisiones ordinarias con que cuenta el Congreso de Aguascalientes están comprendidas en el artículo 64 de la LOPLEA, y son las siguientes: Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Gobernación y Puntos Constitucionales; Vigilancia; Justicia; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Desarrollo Económico y Turismo; Asuntos Electorales; Educación y Cultura; Recreación y Deporte; Desarrollo Agropecuario; Recursos Hidráulicos; Salud Pública y Asistencia Social; Seguridad Pública; Derechos Humanos; De los Servidores Públicos; De la Familia; Fortalecimiento Municipal; Equidad de Género; Planeación, Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Transporte Público; Ciencia y Tecnología; Asuntos Migratorios, Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; De la Juventud; Fomento Cooperativo y Economía Social; y Desarrollo Metropolitano y Zonas Conurbadas.

Las referidas comisiones contarán con un secretario técnico, el cual con fundamento en el segundo párrafo del artículo 89 de la LOPLEA, se encarga principalmente de dar el seguimiento a los trabajos de la comisión, levantar las actas y registros, así como de documentar los trabajos y archivos. De manera muy particular las fracciones X y XVIII del artículo 27 del RLOPLEA, indica que el además es responsable de redactar los proyectos de dictamen correspondientes -con base en los acuerdos adoptados-, o bien de coordinar directamente con el Instituto de Investigaciones Legislativas la elaboración de los proyectos de dictámenes.

El mismo reglamento, en su artículo 25 prevé la posibilidad de crear subcomisiones temporales, para la presentación de proyectos de dictamen, mismas que se rigen con las bases siguientes:

- a) Se integra con dos o tres diputados.
- b) Contarán con el personal de apoyo que se considere necesario.
- c) El Presidente de la comisión da seguimiento y apoyo a sus trabajos.
- d) El Acuerdo Interno que apruebe su creación, debe indicar el plazo que se otorgue, el plan de trabajo y la calendarización de sus sesiones.
- e) Concluido el proyecto de dictamen lo entregarán al Presidente.

Toda iniciativa presentada al Congreso debe pasar a la comisión correspondiente para su dictamen, a menos que se califique de urgente y obvia resolución por el Congreso, en cuyo caso se puede dispensar el trámite relativo al dictamen, ello en atención al artículo 32 de la LOPLEA. En el procedimiento ordinario, la iniciativa será turnada por el Presidente de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, con base en la fracción IX del artículo 40 de la referida ley.

Por lo que ve a los plazos para emitir dictamen, encontramos que no existe un criterio unificado al respecto ya que existe divergencia entre lo señalado en la propia LOPLEA, así como entre ésta y el RLOPLEA. De este modo, tenemos que la fracción XXIII del artículo 40 de la referida ley, establece a las comisiones un plazo para dictaminar de treinta días contados a partir del día siguiente a su recepción; la fracción V del artículo 94 de la misma ley, otorga un plazo de quince días naturales contados a partir de la fecha de remisión –plazo susceptible de ser prorrogado-. En tanto que el RLOPLEA en su 47 indica que la comisión debe rendir su dictamen en un plazo máximo de sesenta días naturales, contados a partir de la remisión de la iniciativa –salvo que el Pleno establezca uno distinto, en atención de la urgencia u obvia resolución- plazo que puede prorrogarse hasta por sesenta días más, a partir de que feneció el plazo regular; finalmente para el caso de reformas constitucionales pueden dictaminarse a más tardar en el periodo ordinario de sesiones posterior inmediato.

Durante el desarrollo de la etapa de consideración del dictamen, el artículo 47 del RLOPLEA, consagra la comisión está facultada para invitar al autor de la iniciativa; solicitar las opiniones o asesoría de profesionales, técnicos, peritos o expertos conocedores sobre la materia objeto de la iniciativa; celebrar foros de consulta pública; solicitar información complementaria para el dictamen a los titulares de las dependencias y entidades de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los Ayuntamientos, o bien invitarlos a estar presentes en las sesiones; y recibir de las autoridades estatales y municipales podrán las observaciones u opiniones sobre la iniciativa.

La comisión también está facultada por el RLOPLEA en su artículo 49, para que amplíe su dictamen a preceptos que no hayan sido considerados originalmente en la iniciativa, pero que resulta necesaria su inclusión en el mismo. O bien, para acordar la acumulación de iniciativas que les han sido turnadas y versan sobre una misma materia u ordenamiento jurídico, con la finalidad de que se resuelvan en un solo dictamen, tal y como lo previene el artículo 51 del citado reglamento.

Una vez que se ha desarrollado y desahogado la etapa de debate al seno de la comisión, consagrada por los artículos 58 y 59 del RLOPLEA, se está en condiciones de que la comisión el proyecto de dictamen para su aprobación, la cual debe realizarse mediante votación nominal y por mayoría de votos de los diputados presentes en apego a lo señalada por los artículos 61 y 62 del mencionado reglamento.

Para el caso de que alguno de los integrantes de la comisión disienta de la decisión de la mayoría, se estará a lo dispuesto por el artículo 55 del RLOPLEA, el cual le permite presentar su voto particular.

Antes que el dictamen sea suscrito, éste será enviado a la Dirección General de Servicios Parlamentarios, para efectos de estilo, corrección gramatical y ortográfica, una vez realizada la misma, el dictamen regresa a la comisión para ser firmado por los integrantes de la comisión, atendiendo al artículo 29 del RLOPLEA.

Posteriormente la comisión remitirá el dictamen a la Mesa Directiva del Congreso, tal y como lo ordenan los artículos 135 de la LOPLEA y 66 del RLOPLEA. Por lo que ve a la difusión de los dictámenes aprobados por las comisiones, se hace mediante la publicación de los mismos en el sistema de informática legislativa, a través de la red de comunicación denominada internet, en atención a la fracción III del numeral 149 de la mencionada ley.

Finalmente, es el artículo 53 del RLOPLEAN señala que los elementos estructurales que debe contener el dictamen son los siguientes:

- a) Un preámbulo, en el que se mencionen los datos generales que identifiquen el asunto, el emisor, el Grupo Parlamentario al que pertenece y la fundamentación legal de la competencia de la comisión.

- b) Los antecedentes, expresando los hechos, situaciones o acciones que causan el asunto dictaminado.
- c) Los considerandos, detallando los resultados del estudio de la iniciativa, en su caso, el análisis de las opiniones e información recibida y de las observaciones hechas por el Poder Ejecutivo, Judicial o los Ayuntamientos, los argumentos por los cuales se aprueba, modifica o desecha la iniciativa, así como la fundamentación y motivación de los mismos.
- d) Los puntos resolutivos, manifestando el sentido del dictamen.
- e) El texto legislativo que se propone.
- f) Las firmas autógrafas de la mayoría de los integrantes de la comisión, incluyendo el sentido de su voto.
- g) Contener, en su caso, el voto particular.

2.4.2. Colima

El artículo 21 de la *constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima* (CPELSC),³⁷⁷ indica que las “funciones que competen al Poder Legislativo se ejercen por una Cámara que se denomina CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA”,³⁷⁸ el cual en el ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 33 de la CPELSC podrá emitir dictámenes parlamentarios, lo cual se fundamenta en el artículo 29 de la misma constitución, e cual establece que el Congreso durante sus periodos ordinarios de sesiones “se ocupará de estudiar, discutir y votar las Iniciativas de leyes que se presenten, así como de resolver toda clase de asuntos de su competencia”, dicha disposición implícitamente contempla al Dictamen Parlamentario, como una de las etapas a cumplir dentro del Proceso Legislativo en sede parlamentaria.

Asimismo, de los trámites a que se sujetarán las iniciativas presentadas al Congreso de Estado, se normaran por “Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento”, tal y como lo dispone el artículo 38 de la CPELSC.

³⁷⁷ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima*, P.O.E. 20 oct. 1917, última reforma P.O.E. 11 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁷⁸ Integrado por dieciséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve Diputados electos según el principio de representación proporcional.

La Comisión Permanente del Congreso del Estado, por disposición de la fracción V del artículo 36 de la CPELSC, es competente para recibir “las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas al Congreso y turnarlas a las Comisiones correspondientes a fin de que éstas las dictaminen”, se aprecia que durante los recesos del Congreso del Estado, esta comisión en materia del Dictamen Parlamentario sólo está facultada para turnar a la Comisión respectiva los asuntos que deba dictaminar.

El artículo 1º de la CPELSC “reconoce, promueve, respeta, protege y garantiza los derechos humanos” consagrados en la CPEUM, circunstancia que las comisiones del Congreso del Estado, deberán atender en el desarrollo del Dictamen Parlamentario para dar cumplimiento al principio constitucional de fundar y motivar. El artículo 57 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima* (LOPLECL),³⁷⁹ señala que las comisiones son las encargadas de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas que les sean turnadas por la Directiva del Congreso. Estas comisiones se integran en su mayoría por tres diputados, salvo las comisiones: de Responsabilidades; de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos; así como la de Vigilancia del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, las cuales se integran de cinco diputados. El diputado nombrado en primer lugar funge como Presidente de la comisión y los demás como secretarios.

Las comisiones permanentes se contemplan en el artículo 56 de la LOPLECL, siendo las siguientes: Justicia, Gobernación y Poderes; Responsabilidades; Educación y Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación Gubernamental; Salud y Bienestar Social; Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales; Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos; Seguridad Pública; Prevención y Reinserción Social; Planeación, Fomento Económico y Turismo; Desarrollo Rural, Fomento Agropecuario y Pesquero; Planeación del Desarrollo Urbano y Vivienda; Derechos Humanos, Asuntos

³⁷⁹ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima*, P.O.E. 30 ene. 1999, última reforma P.O.E. 24 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=14151&TPub=2>

Indígenas y Atención al Migrante; Protección y Mejoramiento Ambiental; Niñez, Juventud, Adultos Mayores y Discapacidad; Comunicaciones, Transportes y Movilidad; Equidad de Género; Desarrollo Municipal y Zonas Metropolitanas; Participación Ciudadana y Peticiones; Trabajo y Previsión Social; Vigilancia del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado; Deporte y Fomento del Sano Esparcimiento; y Protección Civil.

El artículo 86 de la LOPLECL, establece que toda iniciativas debe ser analizada y dictaminada por la comisión correspondiente, a menos que se dispense dicho trámite por tratarse de un asunto con carácter de urgente, al no señalar el citado artículo una votación especial o calificada, se entiende que basta ser aprobado por una mayoría simple de los diputados presentes en la sesión de pleno en la que se solicite la dispensa.

En atención a la fracción IX del artículo 42 de la LOPLECL, el Presidente de la Directiva es el responsable de determinar el trámite que deben recaer a los asuntos de que se den cuenta al Congreso, por ende es él quien turna los asuntos a las comisiones para sus dictamen, lo cual ocurre durante los periodos ordinarios de sesiones, toda vez que durante los periodos de receso el turno lo hace la Comisión Permanente, con base en el artículo 212 del *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima (RLOPLELSC)*.³⁸⁰

Todas las iniciativas deben turnarse a las comisiones por medio electrónico conforme a lo establecido por el artículo 85 de la LOPLECL. Una vez que la comisión ha recibido la iniciativa, cuenta con un plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de la recepción del expediente, para que emita el dictamen. Adicional a este plazo la comisión puede solicitar una prórroga a la Asamblea, la cual en atención al artículo 79 del RLOPLELSC, no puede exceder de quince días hábiles, si la comisión no emite su dictamen en los plazos señalados, el Presidente propondrá a la Asamblea que el asunto en cuestión se turne a una comisión especial

³⁸⁰ *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima*, P.O.E. 19 jun. 2014, última reforma P.O.E. 7 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=40123&TPub=2>

que al efecto se integre para conocer única y exclusivamente del mismo, configurándose así la preclusión.

Aquellas iniciativas que sean de competencia concurrente, se turnan a las comisiones que tengan relación con el tema, para que dictaminen de manera conjunta, tal y como lo establece el artículo 76 del RLOPLELSC.

Para que las comisiones desarrollen de mejor manera la etapa de consideración del dictamen, por conducto de su presidente, pueden requerir al archivo y oficinas públicas, aquella información que se necesiten para el estudio y dictamen del asunto que les fue turnado, ello con base en el artículo 77 del RLOPLELSC.

Las comisiones aprueban sus dictámenes por mayoría de votos de sus miembros, donde el Presidente tiene voto de calidad en caso de empate. Para el caso de que alguno de los integrantes no esté de acuerdo la mayoría, puede expresar por escrito su voto particular, el cual se anexarse al dictamen, con forme lo establecido por el artículo 72 del multicitado reglamento. Ahora bien, el voto particular, también puede ser presentado por una comisión, en el caso de dictámenes elaborados por dos comisiones de manera conjunta, en donde la segunda comisión no esté de acuerdo con el dictamen que emita la primera –quien es la responsable de formularlo-, tal y como lo señala el artículo 76 del RLOPLELSC

El artículo 75 de referido reglamento, una vez aprobados los dictámenes por la mayoría de los miembros de la comisión responsable, deben ser firmados por todos los integrantes independientemente del sentido de su voto. Acto continuo, el dictamen debe remitirse por medio electrónico a la Asamblea, adjuntándose, en su caso, los votos particulares, para dar cumplimiento al último párrafo del artículo 91 de la LOPLECL.

En cuanto a los elementos estructurales del dictamen parlamentario, el mismo artículo 91 antes señalado, indica que debe contener:

- a) El nombre de la comisión o comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan.
- b) Antecedentes del asunto planteado.

- c) Número de dictamen de cada comisión.
- d) Análisis y estudio de la iniciativa o asunto en particular si procediere.
- e) Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto.
- f) Conclusiones o puntos resolutivos.
- g) Fecha y espacio para el nombre y la firma de los diputados.

2.4.3. Guanajuato

El Poder Legislativo en esta entidad federativa, según en el artículo 37 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (CPELSG)*,³⁸¹ “se deposita en una Asamblea”, denominada Congreso del Estado,³⁸² mismo que a través del ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 63 de la citada constitución, podrá emitir sus dictámenes parlamentarios.

Es curioso que la CPELSG, no haga mención alguna del tratamiento que se les dará a las iniciativas que se presenten al Congreso del Estado durante los periodos ordinarios de sesiones. Sin embargo, ello no obsta para que el Dictamen Parlamentario no exista, toda vez que de manera indirecta podemos sustentar su existencia de manera constitucional, al estudiar el supuesto normativo contenido en la fracción I del artículo 65 de la referida constitución, el cual otorga a la Diputación Permanente la facultad de recibir “las Iniciativas de Leyes y Decretos y turnarlas a las Comisiones que correspondan”, obviamente que el turno será para su estudio, análisis y dictamen, por ende, si en los recesos del Congreso del Estado, la constitución contempla esta situación, con mayor razón se debe dar dentro de los periodos ordinarios por parte de las comisiones responsables para tal efecto.

La CPELSG en su artículo 1, contempla un renvió a la CPEUM, en materia de derechos humanos y sus garantías, lo cual conlleva a que el Congreso del Estado de Guanajuato, en el ejercicio de sus funciones debe respetar el principio

³⁸¹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato*, P.O.E. 18 oct. 1917, última reforma P.O.E. 27 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁸² Estará integrado por veintidós Diputados electos según el principio de mayoría relativa, y catorce Diputados electos según el principio de representación proporcional.

constitucional de fundar y motivar sus actos cuando emita sus dictámenes parlamentarios.

La fracción V del artículo 76 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato* (LOPLEG),³⁸³ señala que las comisiones tienen la atribución de dictaminar las iniciativas o proposiciones que se les turnen. Se integran en su mayoría con cinco diputados, exceptuando dos, una es la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que tendrá siete integrantes y la otra es la comisión de Responsabilidades que tendrá cinco diputados propietarios y cinco suplentes, en cada una de las comisiones hay un Presidente y un Secretario, todo ello en atención al artículo 84 de la LOPLEG.

La misma legislación en su artículo 83 señala que las comisiones permanentes son las siguientes: Administración; Asuntos Electorales; Asuntos Municipales; Atención al Migrante; Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables; Desarrollo Económico y Social; Desarrollo Urbano y Obra Pública; Educación, Ciencia y Tecnología y Cultura; Fomento Agropecuario; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Fiscalización; Justicia; Juventud y Deporte; Medio Ambiente; Para la Igualdad de Género; Responsabilidades; Salud Pública; Seguridad Pública y Comunicaciones; y Turismo.

Las comisiones antes mencionadas cuentan con el apoyo permanente de una Secretaría Técnica, en atención al artículo 66 de la LOPLEG. Asimismo, el artículo 77 del ordenamiento citado, contempla la posibilidad de que las mismas establezcan subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas.

El Presidente de la Mesa Directiva es el responsable de darle curso y dictar los trámites conducentes a los asuntos que conozco la Asamblea, con sustento en la fracción X del artículo 46 de la LOPLEG, además en atención al artículo 78 el turno pueda darse a comisiones unidas.

Por lo que ve al plazo con que cuentan las comisiones para emitir el dictamen correspondiente, sobre el asunto que les fue turnado, no se encuentre disposición

³⁸³ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato*, P.O.E. 13 ago. 2004, última reforma P.O.E. 10 abr. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=40666&TPub=2>

expresa al respecto, en todo caso podemos deducir que el mismo se ajusta al tiempo que dure la legislatura en la que se presentan y de la subsecuente,³⁸⁴ lo anterior con fundamento en lo inscrito en el numeral 148 de la LOPLEG, que regula la figura de la caducidad en la etapa del dictamen, al señalar que las iniciativas no dictaminadas durante el ejercicio legal de la Legislatura en la que se presentaron y en la subsecuente, serán objeto de archivo definitivo.

El primer párrafo del artículo 74 de la referida ley, plasma que las comisiones comienzan el análisis del asunto turnado sometiendo a la consideración de los integrantes, para que se discuta en primer lugar en lo general y posteriormente en lo particular. Sin embargo, antes de llegar a la etapa del debate y resolución del dictamen, el artículo 150 de la LOPLEG, faculta a las comisiones para recabar información de las oficinas públicas estatales necesaria -previa solicitud-.

Las comisiones una vez que han concluido con el debate del proyecto de dictamen, proceden a la aprobación del mismo, para lo cual se requiere la mayoría de votos de sus integrantes presentes, en caso de que haya empate en la votación de un proyecto de dictamen, deberá repetirse en la misma reunión, si por segunda ocasión se mantuviera el empate, el asunto se vota y discute en la reunión inmediata siguiente, en función de lo indicado en el párrafo segundo del artículo 68 de la LOPLEG. Para el caso de que alguno de los integrantes de la comisión que dictamina, no estuviera de acuerdo con la mayoría, el párrafo cuarto del artículo 74 del multicitado ordenamiento, le permite presentar su voto particular.³⁸⁵

Los párrafos quinto y sexto del artículo 74 de la LOPLEG, prevén que para que sea válido un dictamen debe estar firmado por la mayoría de los integrantes de la comisión responsable, en el supuesto de que los diputados que disienten del mismo, pueden firmarlo con el señalamiento de su voto en contra. Una vez firmado, se remite el mismo para ponerlo a disposición de la Mesa Directiva.

³⁸⁴ Recordando que el periodo constitucional que dura cada legislatura es de tres años.

³⁸⁵ El voto particular podrá ser presentado por uno o más integrantes de la Comisión correspondiente, deberá contar con las características de un dictamen, atendiendo al contenido del tercer párrafo del artículo 75 de la LOPLEG.

Por lo que ve a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 149 de la referida legislación, señala que el mismo debe ser presentado por escrito y contener lo siguiente:

- a) Parte expositiva, que señale de manera clara y precisa el asunto tratado.
- b) Parte resolutive, que concluye con el proyecto de ley, decreto o acuerdo.

2.4.4. Jalisco

Atendiendo al contenido del artículo 16 de la *Constitución Política del Estado de Jalisco* (CPEJ),³⁸⁶ el Poder Legislativo “se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado”,³⁸⁷ el cual mediante el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 35, emitirá dictámenes parlamentarios.

En función de lo señalado por el último párrafo del artículo 28 de la CPEJ, las iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso del Estado “deberán ser dictaminadas en los términos que establezca la ley en la materia”. Es claro, la existencia del Dictamen Parlamentario, en sus tres dimensiones. El cual deberá observar, el principio constitucional contenido en el artículo 7º de la referida constitución, de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, en este caso por parte de las comisiones responsables de formular y aprobar el Dictamen Parlamentario que en su caso sea sometido al Pleno.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco* (LOPLEJ),³⁸⁸ en su artículo 64 consigna que el órgano interno del Congreso encargado del análisis y dictamen de las iniciativas presentadas al mismo, son las comisiones legislativas. En el primer párrafo del artículo 65 de la referida ley, se establece únicamente que para la integración de las comisiones se debe tener un número impar de integrantes, sin especificar el mínimo o máximo de integrantes.

³⁸⁶ *Constitución Política del Estado de Jalisco*, P.O.E. 21 jul. 1917, última reforma P.O.E. 16 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁸⁷ Se compondrá de veinte diputados electos por el principio de mayoría relativa y diecinueve electos según el principio de representación proporcional.

³⁸⁸ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*, P.O.E. 7 feb. 2004, última reforma P.O.E. 9 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=37204&TPub=2>

Por su parte el artículo 73 de la LOPLEJ, señala que las comisiones legislativas permanentes son las siguientes: Administración; Asuntos Electorales; Asuntos Indígenas; Asuntos Metropolitanos; Asuntos Migratorios; Innovación, Ciencia y Tecnología; Cultura; Derechos Humanos; Desarrollo Agrícola; Desarrollo Económico; Desarrollo Forestal; Familia, Desarrollo Humano e Integración Social; Desarrollo Municipal; Desarrollo Regional; Desarrollo Urbano; Educación; Igualdad de Género; Fomento Artesanal; Gobernación; Hacienda y Presupuestos; Higiene y Salud Pública; Justicia; Juventud y deporte; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información Pública; Planeación para el Desarrollo; Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; Readaptación y Reinserción Social; Recursos Hidráulicos y Pesca; Responsabilidades; Seguridad Pública y Protección Civil; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Movilidad y Transporte; y Vigilancia.

Ahora bien, el párrafo cuarto del artículo 69 de la LOPLEJ, concede a las comisiones la posibilidad de contar en un secretario técnico. Asimismo, el tercer párrafo del citado artículo contempla que las comisiones legislativas pueden designar subcomisiones para el mejor desarrollo de su trabajo interno, para lo cual debe observarse lo consagrado en el artículo 70 del *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco (RLOPLEJ)*,³⁸⁹ el cual establece que o siguiente:

- a) Se integrarán por uno a tres diputados -contarán con el personal de apoyo que se considere necesario-.
- b) El presidente de la comisión debe apoyar los trabajos de las subcomisiones.
- c) El Acuerdo Interno que apruebe la creación, debe contener el plan de trabajo.

El Presidente de la Mesa Directiva es el responsable de proponer a la Asamblea el turno a la comisión o comisiones competentes –en caso de que se

³⁸⁹ *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*, P.O.E. 19 jun. 2004, última reforma P.O.E. 31 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=40056&TPub=2>

requiera que dictaminen de manera conjunta-, la cual aprueba los mismos por mayoría simple, ello en atención a lo señalado por el artículo 106 de la LOPLEJ.

Una vez que el Presidente de la Comisión reciba la iniciativa, se observará lo dispuesto en el artículo 107 de la multicitada ley, derivándola al diputado integrante que le corresponda formular el proyecto de dictamen,³⁹⁰ el cual tiene la obligación de formular el proyecto de dictamen dentro del plazo de quince días naturales, puede prorrogarse dicho plazo por la complejidad de la iniciativa, siempre y cuando se respete el plazo que posee la comisión para dictaminar.

En cuanto a los plazos que posee la comisión para dictaminar el artículo 108 de la LOPLEJ,³⁹¹ establece varios supuestos, en un primer momento señala de manera general que los asuntos turnados deben dictaminarse en un plazo no mayor de sesenta días naturales, a menos que se conceda prórroga hasta por treinta días naturales más. Para el caso de acuerdos legislativos, el plazo es de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de su recepción. En el supuesto de iniciativas sobre actos traslativos de dominio de bienes inmuebles patrimonio del estado de Jalisco deben dictaminarse en un plazo no mayor a treinta días naturales, si requiere de un plazo mayor, se puede prórroga por diez días naturales más. O bien, simplemente porque la Asamblea asignó un plazo distinto para dictaminar.

El mismo artículo que establece los plazos, señala que para el caso de que alguna comisión no emita su dictamen en los plazos mencionados, el Presidente de la Mesa Directiva está facultado para turnar el asunto a la Junta de Coordinación Política para que, a más tardar, en la sesión siguiente proponga a la Asamblea la creación de la comisión especial para que dictamine, en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que la comisión es integrada, dándose en este supuesto la llamada preclusión.

³⁹⁰ El orden en que las iniciativas son derivadas a los diputados integrantes de las comisiones es estrictamente alfabético y sucesivo, incluyendo al presidente de la comisión. Cuando al diputado que le correspondería realizar el proyecto de dictamen, sea el mismo que presentó la iniciativa, el presidente deberá derivarla al que le sigue en el orden alfabético.

³⁹¹ Con relación al dictamen que deba emitirse en torno juicios políticos o de procedencia de juicio penal, así como las iniciativas de los ciudadanos, se sujetarán a los plazos establecidos en las legislaciones aplicables.

El artículo 92 del RLOPLEJ, prevé el supuesto de cuando existan varias iniciativas similares por cuestiones de materia u ordenamiento, la comisión una vez que las ha identificado, puede solicitar a la Asamblea la acumulación de las mismas, para ser resueltas en un solo dictamen.

Ahora bien, para que las comisiones tengan más elementos al momento de llevar a cabo la consideración del asunto turnado, el artículo 115 de la LOPLEJ, las faculta para celebrar foros de consulta pública o reuniones con especialistas de la materia; recabar información de las oficinas públicas que funcionen en el Estado; abrir un periodo de consulta ciudadana –por medio de las tecnologías de la información aprobadas por el Pleno-; también pueden invitar al autor de la iniciativa a fin de que exprese sus puntos de vista y las razones que motivaron a presentar dicha iniciativa, esto último con fundamento en el artículo 91 del RLOPLEJ.

Para que un dictamen sea válido debe ser aprobado y firmado por más de la mitad de sus integrantes, ello con fundamento en el artículo 59 de la LOPLEJ, ahora bien si algún diputado disiente de la decisión tomada por la mayoría, éste puede formular su voto particular por escrito, observando los requisitos señalados por los artículos 110 y 112 de la citada ley, así como del artículo 11,³⁹² del *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en Materia de Técnica Legislativa (RLOPLEJMTL)*.³⁹³

Una vez aprobado un dictamen que contenga un proyecto de ley o decreto, la comisión debe enviarlo a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, para que emita opinión sobre la constitucionalidad y congruencia legal, en caso de que emitan alguna opinión deberá anexarse al dictamen, todo ello antes de que sea sometido a la Asamblea tal y como lo establece el artículo 94 del RLOPLEJ.

³⁹² El voto particular debe contener las partes siguientes: introductoria; considerativa; resolutive y validatoria.

³⁹³ *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en Materia de Técnica Legislativa*, P.O.E. 23 may. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=107977&TPub=2>

El artículo 192 del RLOPLEJ, señala que los dictámenes emitidos por comisiones y los votos particulares, deben publicarse íntegramente en la Gaceta Parlamentaria.

En torno a los elementos estructurales del dictamen, el párrafo tercero del artículo 159 de la LOPLEJ, indica que contienen las partes siguientes:

- a) Parte Expositiva, explica clara y precisa el asunto.
- b) Parte considerativa, que incluya conjunto de criterios, razonamientos, motivaciones y fundamentos para resolver.
- c) Parte resolutive, que contenga la propuesta de proyecto de ley, decreto o acuerdo legislativo.

Aunado a lo anterior el artículo 9 del RLOPLEJMTL, señala que el dictamen además debe contener las partes siguientes:

- a) Introdutoria, en la que se señala el nombre oficial del órgano legislativo ante el que se presenta el dictamen; el nombre de la comisión; el fundamento legal de competencia; el nombre del dictamen; en su caso, un resumen de las acciones legislativas propuestas del dictamen.
- b) Validatoria, contiene el lugar y fecha de su aprobación por la comisión; nombre y cargo interno de los integrantes de la comisión; y firma autógrafa de cuando menos la mayoría requerida.

2.4.5. Michoacán

Atentos al contenido del artículo 19 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo* (CPELSMO),³⁹⁴ se “deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo”,³⁹⁵ mismo que podrá emitir dictámenes parlamentarios en el ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 44 de la CPELSMO.

³⁹⁴ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, P.O.E. 7 feb. 1918, última reforma P.O.E. 13 nov. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

³⁹⁵ Estará integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa y dieciséis diputados que serán electos según el principio de representación proporcional.

El último párrafo del artículo 36, contempla que las "iniciativas presentadas por el Gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento". Como puede observarse la etapa de Dictamen Parlamentario se contempla al señalar que pasaran a la Comisión, ya que será ésta la que formule el dictamen al que se refiere el artículo 37 en sus fracciones I y II, cuando se habla de que el "dictamen de comisión será leído una o dos veces en los términos que prevenga el reglamento de debates"; y que la "discusión del dictamen se hará el día que señale el Presidente del Congreso, y agotada aquélla, se hará la declaración de que hay lugar a votar. Aunado a lo anterior, el artículo 38 de la CPELSMO contempla el supuesto de que en los "casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva".

Se advierte además que el Dictamen Parlamentario deberá observar el principio constitucional de fundamentación y motivación, ya que el artículo 1º de la CPELSMO remite a la CPEUM en materia de derechos humanos y sus garantías.

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (LOPCMO),³⁹⁶ en su artículo 63 refiere que las comisiones de dictamen tienen encomendada la terea de dictamen legislativo, las cuales se integran hasta con cinco diputados, atendiendo al artículo 53 de la referida ley.

El artículo 62 de la LOPCMO, señala que las comisiones de dictamen son las siguientes: Asuntos Electorales y Participación Ciudadana; Ciencia, Tecnología e Innovación; Comunicaciones y Transportes; Cultura y Artes; Derechos Humanos; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente; Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda; Educación; Igualdad de Género; Fortalecimiento Municipal y Límites Territoriales; Gobernación; Hacienda y Deuda Pública; Industria, Comercio y Servicios; Inspectoría de la Auditoría Superior de

³⁹⁶ *Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*, P.O.E. 15 jun. 2011, última reforma P.O.E. 30 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=81802&TPub=6>

Michoacán; Jóvenes y Deporte; Jurisdiccional; Justicia; Migración; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Pueblos Indígenas; Puntos Constitucionales; Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias; Salud y Asistencia Social; Seguridad Pública y Protección Civil; Trabajo y Previsión Social; y, Turismo.

La LOPCEMO contempla en la fracción V del artículo 64 que las comisiones de dictamen tiene la atribución de presentar iniciativas con carácter de dictamen solo en los asuntos de su competencia, este tipo de dictamen implica que se elabora bajo la figura de la iniciativa por una o varias comisiones de dictamen para ser presentada ante el Pleno del Congreso, con efectos de un dictamen, a pesar de contemplarse en la LOPCEMO, no existe mayor regulación sobre dicha figura híbrida.

El artículo 7 del *Reglamento de Comisiones y Comités del Estado de Michoacán* (RCCEM),³⁹⁷ estipula que las comisiones pueden designar subcomisiones para la presentación anteproyectos de dictamen de asuntos específicos.

Por su parte el artículo 242 de la LOPCEMO, indica que ningún proyecto de Ley o Decreto podrá debatirse sin que primero pase a la comisión correspondiente para su dictamen. Ahora bien, las fracciones XI, XII y XIII del artículo 33 de la referida ley, es el Presidente del Congreso quien turna el trabajo a las comisiones; cuida que cumplan con sus encargo; y formule excitativa a las mismas cuando no presente el dictamen en el plazo señalado por el artículo 243, de la misma ley, que es de noventa días hábiles siguientes a su recepción; plazo que podrá ampliarse previa solicitud de la comisión al Pleno, por única ocasión hasta por hasta por otros noventa días hábiles.

Por su parte el artículo 240 de la LOPCEMO, señala que las iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así

³⁹⁷ *Reglamento de Comisiones y Comités del Estado de Michoacán*, P.O.E. 27 dic. 2011, última reforma P.O.E. 11 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=84348&TPub=2>

lo determina, aquí es susceptible de configurarse la caducidad en la etapa del dictamen.

Los dictámenes también pueden ser de forma conjunta cuando el asunto se haya turnado a dos o más comisiones, tal y como lo consigan el artículo 60 de la LOPCEMO.

En las reuniones de las comisiones que se lleven a cabo para el desarrollo de la etapa de consideración del dictamen, pueden asistir -a invitación expresa de la comisión-, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan aportar información relativa al asunto sujeto a dictamen, en atención al segundo párrafo del artículo 65 de la LOPCEMO. Asimismo, el último párrafo del artículo 244 de la mencionada ley, permite que las comisiones puedan ampliar su dictamen, siempre y cuando la materia sea la misma, ello porque en el texto de la iniciativa no se contemplaron determinados supuestos u ordenamientos relacionados con la materia de estudio.

Para que un dictamen sea aprobado se requiere de la mayoría de votos de los miembros presentes en la reunión de comisión, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad. Cuando uno de los miembros disienta de la mayoría, puede solicitar se adicione dictamen de minoría –también llamado voto particular-,³⁹⁸ lo anterior conforme a lo establecido en el artículo 66 de la LOPCEMO.

Las fracciones VIII y IX del RCCEM, indican que la suscripción del dictamen por parte de los integrantes de la comisión dictaminadora, los mismos deben expresar el sentido de su voto y colocar a un lado su nombre y firma autógrafa, asimismo los diputados que no hayan votado no podrán firmar el dictamen. Además, el párrafo segundo del artículo 245, establece que el diputado que disienta del dictamen, debe firmar señalando si presenta dictamen de minoría.

Las comisiones antes de demitir los dictámenes a la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos, deben revisar la redacción y estilo del cuerpo normativo, para dar cumplimiento al segundo párrafo del artículo 244 de la LOPCEMO.

³⁹⁸ El dictamen de minoría debe satisfacer los requisitos establecidos para el de Comisión.

Por lo que respecta a la difusión del dictamen, éste se publica en la Gaceta Parlamentaria, atendiendo al primer párrafo del artículo 40 del RCCEM.

En torno a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 244 de la LOPCEMO, refiere que son los siguientes:

- a) Los datos que identifiquen el asunto.
- b) La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios de la iniciativa.
- c) En su caso, el análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos y los poderes Ejecutivo o Judicial.
- d) La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa.
- e) El texto legislativo que se propone.
- f) Las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión.

Por último, la fracción V del artículo 64 de la LOPCEMO, señala que las comisiones de dictamen están facultadas para presentar iniciativas con carácter de dictamen, sólo en los asuntos de su competencia.

2.4.6. Nayarit

El Poder Legislativo, atendiendo al contenido del artículo 25 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit* (CPELSN),³⁹⁹ se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado,⁴⁰⁰ el cual en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 47 de la CPELSN, podrá emitir sus dictámenes parlamentarios.

La CPELSN, en su artículo 50, señala que todo "Proyecto de Ley, como los asuntos en que deba recaer resolución del Congreso, se sujetarán a los procedimientos, formalidades y trámites Legislativos que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso", a pesar de que

³⁹⁹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*, P.O.E. 17 feb. 1918, última reforma P.O.E. 10 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴⁰⁰ Se integrará por dieciocho diputados electos por mayoría relativa y hasta doce diputados electos por representación proporcional.

la propia constitución no regula de manera expresa la etapa del dictamen, sino que la remite a la legislación orgánica y reglamentaria del propio Congreso, podemos inferir que el Dictamen Parlamentario en su distintas dimensiones es un requisito indispensable durante el Proceso Legislativo en sede parlamentaria, toda vez que el quinto párrafo del artículo 53 menciona que previo “a la discusión y aprobación en el Congreso, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, podrá consultar a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia respecto de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada”, dicha mención se convierte en la base constitucional del Dictamen Parlamentario en Nayarit, ya que la misma, regula de manera indirecta, que la etapa previa a la discusión en el Pleno, lo es la etapa de Dictamen que se desarrolla al seno de la distintas comisiones legislativas.

En los recesos del Congreso del Estado, la Diputación permanente, en atención a la fracción I del artículo 60 de la CPELSN, posee la facultad de “Dictaminar sobre todos los asuntos pendientes al tiempo de receso, y proveer en los nuevos lo que fuera indispensable para dar cuenta de unos y otros a la Legislatura”, de esta manera se da la preclusión de la facultad que poseen las comisiones legislativas de dictaminar fuera de los periodos ordinarios de sesiones, trasladándose dicha facultad a de la Diputación permanente. Asimismo, la propia Diputación permanente, esta facultad constitucionalmente para dictaminar sobre los asuntos que reciba durante el receso.

Por último, la fracción XIV del artículo 7 de la CPELSN, contempla por renvió que “todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías consagrados” en la CPEUM, por ende, en el Dictamen Parlamentario se debe respetar el principio constitucional de estar debidamente fundado y motivado.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit* (LOPLEN),⁴⁰¹ en sus artículos 55 y 66, contempla que tanto la Diputación Permanente,⁴⁰² las comisiones legislativas,⁴⁰³ son los órganos competentes para emitir dictamen.

Debemos precisar que las comisiones legislativas ordinarias se integran, atendiendo a la interpretación del artículo 70 de la LOPLEN, cuando menos con cinco diputados, sin señalar un máximo de integrantes, de los cuales fungirán como Presidente, Vicepresidente, Secretario y dos vocales. Resulta curioso cómo se regulan la integración de las comisiones especiales en por la LOPLEN, ya que el segundo párrafo del citado artículo 66, refiere que tanto las comisiones ordinarias y especiales se constituyen en los primeros treinta días naturales de iniciada la Legislatura, y sus miembros duran en su cargo todo el período constitucional, es decir, las comisiones especiales en este caso son permanentes porque se constituyen por toda la legislatura, situación que no ocurre normalmente así, ya que las comisiones especiales, se caracterizan por ser más bien temporales, ello implica que se conformen para atender un tema en especial y al concluir su estudio se disuelven.

De esta manera encontramos en el artículo 69 de la LOPLEN, que las comisiones legislativas ordinarias son las siguientes: Gobernación y Puntos Constitucionales; Investigación Legislativa; Justicia y Derechos Humanos; Asuntos Indígenas; Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto; Educación y Cultura; Trabajo y Previsión Social; Salud y Seguridad Social; Administración y Políticas Públicas; Desarrollo Económico y Social; Asuntos Agropecuarios, Forestales y Mineros; Industria, Comercio y Turismo; Obras, Comunicaciones y Transportes; Asuntos Municipales; Seguridad Pública y Sistemas de Protección Civil; Desarrollo Urbano y Vivienda; Ecología y Protección al Medio Ambiente; Niñez, Juventud y Deporte;

⁴⁰¹ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit*, P.O.E. 5 may. 2007, última reforma P.O.E. 24 dic. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=55875&TPub=2>

⁴⁰² Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso y que durante el receso se presenten a la misma, podrá dictaminarlos con carácter de acuerdos previos que en su momento deberá conocer y resolver el pleno para alcanzar la condición de acuerdos definitivos. Si los asuntos no fuesen urgentes, se reservarán para dar cuenta de éstos al inicio del período ordinario de sesiones.

⁴⁰³ Por su naturaleza, las comisiones pueden ser ordinarias, especiales o de investigación, **atendiendo a lo dispuesto** por el artículo 51 del RGICEN.

Igualdad de Género y Familia; Asuntos Migratorios; Gestoría Social y Grupos Vulnerables; Asuntos Pesqueros y Desarrollo Acuícola; Transparencia e Información Gubernamental; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Participación Ciudadana.

En tanto que las comisiones legislativas especiales –permanentes-, están consagradas en el artículo 72 de la LOPLEN y son las siguientes: Gran Jurado -en sus secciones: Instructora y Enjuiciamiento-; Suspensión o Desaparición de Ayuntamientos; Condecoraciones, Ceremonial y Protocolo. Este numeral, también contempla las comisiones de investigación, a pesar de ello no las consideramos como órgano de dictamen, toda vez que el párrafo segundo de la fracción del artículo 56 de la misma ley, sólo le otorga competencia para entregar informes sobre los asuntos para las que fueron conformadas.

La fracción II del artículo 94 de la LOPLEN consagra que una de las actividades legislativas que debe desarrollar el Congreso para conocer y aprobar leyes o decretos corresponde al estudio y dictamen de la o las comisiones competentes. Sin embargo, los artículos 108 y 109 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit* (RGICEN),⁴⁰⁴ refieren que dicho trámite es susceptible de dispensarse cuando exista urgencia notoria y obvia resolución del asunto, calificada por el voto de la mayoría de los diputados presentes de la Asamblea.

En caso de no dispensarse, se debe cumplir con el turno del asunto a las comisiones para su dictamen, con base en la fracción III el artículo 91 del RGICEN, turno que es hecho por parte del Presidente de la Mesa Directiva a las comisiones tal y como lo exige el segundo párrafo del artículo 86 de la LOPLEN, o bien por conducto del Presidente de la Diputación Permanente durante los recesos en atención al primer párrafo del artículo 68 del RGICEN.

Una vez que las comisiones han recibido la iniciativa turnada, el artículo 99 de RGICEN, establece que las mismas poseen un plazo de días naturales contados a partir del día siguiente, para presentar el dictamen respectivo. En caso de que

⁴⁰⁴ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit*, P.O.E. 16 ago. 2008, última reforma P.O.E. 6 abril 2015, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=24210&ambito=estatal>

requieran mayor tiempo, la comisión deberá justificar tal circunstancia para que les puedan ampliar el término hasta por 15 días hábiles más. Si a pesar de ello, la comisión requiere una prórroga más, debe informar la comisión con los argumentos y explicaciones pertinentes, a la Asamblea o la Diputación Permanente para que les pueda ser autorizado, señalando la fecha específica en que deban presentarlo.

En caso de que alguna comisión tenga en su poder iniciativas que fueron presentadas en alguna legislatura anterior y que no fueron dictaminadas, tendrán el plazo de 30 días hábiles contadas a partir de su integración, para pronunciarse si se avocan a su estudio, o bien, decretan la caducidad de las mismas mediante el archivo definitivo de las mismas, ello en atención al primer párrafo del artículo 92 Bis del RGICEN.

Las comisiones ordinarias, deben dictaminar de manera conjunta cuando el asunto sea de la competencia de dos o más comisiones, en atención al contenido del artículo 73 de la LOPLEN.

Para el mejor desarrollo de los trabajos de dictamen, el Presidente o alguno de los miembros de la Comisión, con fundamento en el artículo 100 del RGICEN, están facultados para solicitar la información o asesoría necesarios para el estudio del asunto en cuestión.

Los dictámenes deben aprobarse por mayoría de votos de los integrantes de la comisión, en caso de que alguno de los diputados integrantes disintiera de la determinación tomada por la mayoría, tiene el derecho de presentar su voto particular,⁴⁰⁵ por escrito y en formato electrónico a la Secretaría General, lo anterior en atención a los párrafos primero y segundo del artículo 104 del RGICEN.

Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de la comisión, junto con los votos particulares -si los hubiere-, se entregaran a la Secretaría de la Mesa Directiva por conducto de la Secretaría General, para entregarlos en formato impreso o electrónico a los diputados para su conocimiento, con apego a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 68 y fracción I el artículo 105 del RGICEN.

⁴⁰⁵ Contendrá el análisis de la iniciativa y las proposiciones concretas en que se sustenta la oposición o rechazo al dictamen de las comisiones, acompañando el proyecto de resolución correspondiente y el nombre y firma de los diputados promoventes.

Con relación a los elementos estructurales del dictamen, el multicitado reglamento en su artículo 101, indica que son los siguientes:

- a) Una primera parte, consistente en el estudio legislativo integral del asunto, con los requisitos siguientes:
 1. Competencia legal de la comisión dictaminadora.
 2. Fundamentación jurídica del dictamen.
 3. Consideraciones, consistentes en: una exposición ordenada de los motivos y antecedentes de la iniciativa; análisis comparativo; inserción o relación con el marco jurídico y la vinculación con el sistema de planeación para el desarrollo; así como conclusiones.
- b) Un segundo apartado, contiene el proyecto adjunto con los siguientes requisitos: índice paginado por títulos y capítulos; redacción del articulado de ley o decreto que se propone con sus disposiciones transitorias.
- c) Nombre, cargo y firma de los integrantes de las comisiones.

Para el caso de que el dictamen contenga un proyecto de Acuerdo, el artículo 103 del RGICEN, señala que debe contener en la parte de consideraciones la motivación, especificando la resolución de la comisión en puntos sucesivos numerados, así como el nombre y firma de los integrantes de la comisión que lo elaboró.

2.5. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Metropolitana

Si bien es cierto que esta región se compone por dos entidades federativas, que son la Ciudad de México y el Estado de México, sólo se estudiará la normativa constitucional, legal y reglamentaria de éste último, por la razón expuesta al inicio del presente Capítulo.

2.5.1. México

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* (CPELSMX),⁴⁰⁶ prevé que el “ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado”,⁴⁰⁷ la cual en ejercicio de sus facultades conferidas por el artículo 61 de la CPELSM, podrá emitir dictámenes parlamentarios sobre los temas ahí señalados.

Por lo que ve a la etapa del Dictamen Parlamentario, el primer párrafo del artículo 53 de la CPELSM, indica que las “iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia serán turnadas desde luego a las comisiones respectivas”, de lo cual se desprende que será para su estudio, análisis y dictamen, todo ello con sujeción a su a la legislación orgánica del Poder Legislativo. A pesar de que solo se regula el caso de las iniciativas presentadas por los poderes Ejecutivo y Judicial, es claro que constitucionalmente el Dictamen Parlamentario encuentra su fundamento.

Ahora bien, el Dictamen Parlamentario por parte de la Diputación Permanente, encuentra su fundamento en la fracción V del artículo 64 de la CPELSM, la cual la faculta para dictaminar “sobre todos los asuntos que queden pendientes de resolución en los recesos, a fin de que continúen sus trámites al abrirse los períodos de sesiones”, con lo cual se configura la preclusión de la facultad de las comisiones a las que les fue turnada la iniciativa durante el periodo ordinario próximo anterior, trasladándose ahora dicha facultad a la Diputación Permanente, para que elabore el Dictamen Parlamentario correspondiente.

El primer párrafo del artículo 137 de la CPELSM, establece la obligación a las autoridades del Estado, en el ámbito de su competencia, en este caso nos interesa resaltar a la Legislatura del Estado, para que acaten “sin reservas los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, ello implica que se observe de manera necesaria el principio constitucional de fundar y motivar sus actos, que para el caso concreto lo será en el Dictamen Parlamentario.

⁴⁰⁶ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, G.G.E. 27 feb. 1995, última reforma G.G.E. 25 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴⁰⁷ Se integrará con cuarenta y cinco diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y treinta de representación proporcional.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México* (LOPLELSM),⁴⁰⁸ en el primer párrafo de su artículo 73, contempla que las comisiones legislativas estudian y analizan las iniciativas que les sean turnadas, con el objeto de elaborar los dictámenes correspondientes. Dichas comisiones se integran, atendiendo al contenido del primer párrafo del artículo 70 de la referida ley, cuando menos por nueve diputados, de los cuales uno funge como presidente, otro como secretario y uno más como prosecretario.

Las comisiones legislativas contempladas por el artículo 69 de la LOPLELSM son las siguientes: Gobernación y Puntos Constitucionales; Legislación y Administración Municipal; Procuración y Administración de Justicia; Planeación y Gasto Público; Trabajo, Previsión y Seguridad Social; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Desarrollo Urbano; Planificación Demográfica; Desarrollo Agropecuario y Forestal; Protección Ambiental y Cambio Climático; Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero; Comunicaciones y Transportes; Derechos Humanos; Salud, Asistencia y Bienestar Social; Seguridad Pública y Tránsito; Electoral y de Desarrollo Democrático; Patrimonio Estatal y Municipal; Desarrollo Turístico y Artesanal; Asuntos Metropolitanos; Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización; Asuntos Indígenas; Protección Civil; Para la atención de grupos vulnerables; Desarrollo y Apoyo Social; De Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios; Para la Igualdad de Género; Seguimiento de la operación de proyectos para prestación de servicios; De la Juventud y el Deporte; Finanzas Públicas; Recursos Hidráulicos; Apoyo y Atención al Migrante; Participación Ciudadana; Asuntos Internacionales; y Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción. Debemos mencionar que en atención al artículo 75 de la LOPLELSM, también las comisiones jurisdiccionales emite dictamen y son las siguientes: de Examen previo; Sección Instructora del Gran Jurado; y de Instrucción y Dictamen.

⁴⁰⁸ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*, G.G.E. 15 sep. 1995, última reforma G.G.E. 14 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=6088&TPub=2>

Las comisiones legislativas cuentan con un Secretario Técnico, designado por el Presidente de la misma, en atención al segundo párrafo del artículo 70 de la LOPLELSM. Asimismo, el contenido del tercer párrafo del artículo 72 de la misma ley, faculta a las comisiones legislativas para constituir subcomisiones de trabajo con el objeto de agilizar y especializar la labor de dictamen.

El numeral 82 de la citada legislación, estipula que ninguna iniciativa puede discutirse sin que previamente haya pasado a las comisiones correspondientes para dictamen, salvo que se hubiere dispensado el mismo,⁴⁰⁹ o bien, se trate de iniciativas con carácter de preferente y que no hubieren sido dictaminadas antes de la penúltima sesión del Pleno dentro de dicho período, en este último caso, se materializa la figura de la preclusión.

Para que los asuntos sean dictaminados por las comisiones legislativas, se requiere que los mismos sean turnados por el Presidente de la legislatura durante los periodos ordinarios de sesiones, o bien por el Presidente de la Diputación Permanente en los periodos de receso, en atención a lo dispuesto por los artículos 47 fracción VIII y 57 de la LOPLELSM, respectivamente.

El plazo con que cuentan las comisiones para emitir su dictamen respecto de los asuntos que les han sido turnados, lo encontramos plasmado en el artículo 84, el cual es de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de haberlos recibido. Si no fuera suficiente el tiempo para dictaminar, la comisión puede solicitar una prórroga por única ocasión de hasta treinta días hábiles más, a menos que la Asamblea determine que sea mayor. En el supuesto, de que la comisión no emita su dictamen en los plazos señalados el Presidente de la Legislatura, nombrará una comisión especial para que dictamine en el término improrrogable de 10 días, dando lugar a la preclusión.

Ahora bien, al concluir cada uno de los años de ejercicio constitucional de la legislatura, el artículo 84 Bis de la referida legislación, señala equivocadamente que “precluirán” aquellos asuntos que no se dictaminen, con la posibilidad de presentarlos como nuevas iniciativas. Sin embargo, no se da la figura de la

⁴⁰⁹ Tratándose de asuntos calificados como urgentes o de obvia resolución, la Legislatura o la Diputación Permanente podrá acordar la dispensa de trámites, excepto el de votación, tal y como lo refiere el artículo 83 de la LOPLELSM.

preclusión, sino la de caducidad, toda vez que con el artículo 84 Bis se está dando por concluido de manera anormal el proceso legislativo, si en efecto, se tratara de una preclusión, se extinguiría únicamente el derecho que tiene la comisión para emitir su dictamen, pero no es así, en su lugar se extingue el proceso legislativo.

Un asunto puede ser turnado a varias comisiones para que trabaje de manera unida y emitan un solo dictamen, en atención a lo establecido por el artículo 75 del *Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México* (RPLELSM).⁴¹⁰

Las comisiones legislativas toman sus resoluciones por mayoría de votos; en caso de empate, el presidente de la misma tiene voto de calidad, en atención al primer párrafo del artículo 70 de la LOPLELSM, ello implica que un dictamen solo puede ser aprobado por el voto de la mayoría de los integrantes de la comisión dictaminadora. Asimismo, los dictámenes deben ser formados por quienes los aprobaron, aquel diputado que voto en contra del mismo, tiene el derecho de presentar su voto particular y solicitar que se integre al expediente, esto con sustento en el artículo 79 del RPLELSM. Una vez aprobado y firmado el dictamen, el presidente de la comisión debe remitirlo al Presidente de la Legislatura para dar cumplimiento al artículo 80 del referido reglamento. Los dictámenes que aprueben las comisiones y en su caso, los votos particulares, son publicado en el un órgano de difusión interna denominado Gaceta Parlamentaria, atento a lo consagrado en el artículo 147 Bis del RPLELSM.

Con relación a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 78 del multicitado reglamento, establece que los mismos se presenta por escrito y contiene lo siguiente:

- a) Una exposición clara y precisa del asunto.
- b) Las consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo.
- c) Las propuestas de modificaciones a la iniciativa, si las hay.
- d) Los puntos resolutivos.

⁴¹⁰ *Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*, G.G. 15 sep. 1995, última reforma G.G. 14 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=6087&TPub=2>

e) El texto del proyecto de ley o decreto.

Opcionalmente, si la legislatura lo considera pertinente se puede incorporar un glosario de términos.

2.6. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Centro Sur

Dentro de esta región, se exploran las constituciones, leyes y reglamentos que se relacionan con el tema en cuestión, de las entidades federativas de Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

2.6.1. Guerrero

El Dictamen Parlamentario en la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero* (CPELSGR),⁴¹¹ tiene un primer fundamento en el artículo 43 al señala señalar que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado,⁴¹² funcionando a través de la Legislatura correspondiente, la cual ejercerá las facultades señaladas en el artículo 61 de la CPELSG.

Sin duda alguna, el artículo 67 de la CPELSG, será la base constitucional principal, toda vez que el primer párrafo del mismo refiere que las “iniciativas de leyes y decretos deberán ser analizadas, discutidas, dictaminadas en comisiones y votadas por el Pleno a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones”. La redacción del citado artículo es muy puntual al señalar que el Dictamen Parlamentario es competencia de las comisiones, pero además constituye una etapa obligatoria dentro del Proceso Legislativo en sede parlamentaria, y deberá constituir un documento formal que será sometido a la consideración del Pleno para su votación.

El segundo párrafo del citado artículo, contempla que en caso de no emitirse el Dictamen Parlamentario correspondiente por parte de la Comisión responsable,

⁴¹¹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, P.O.E. 3 nov. 1917, última reforma P.O.E. 30 jun 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴¹² Estado se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional.

“la Mesa Directiva deberá presentar la exposición de motivos y el clausulado de la iniciativa como dictamen en el subsecuente periodo ordinario de sesiones”, esta disposición configura la llamada Preclusión, en torno a la facultad de dictaminar por parte de la Comisión, generando por ministerio de ley, que la parte expositiva y de propuesta normativa de la iniciativa, adquiere el carácter de Dictamen Parlamentario.

Asimismo, las peculiaridades que rijan el trámite a que se sujetarán las iniciativas de ley o decreto estarán contenidas en el Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento, tal y como lo refiere el artículo 66 de la CPELSG.

Por su parte el segundo párrafo del artículo 68 de la referida constitución establece que las “iniciativas que no sean dictaminadas dentro de la correspondiente Legislatura caducarán y deberán ser archivadas”, aquí encontramos la figura de la caducidad en el Dictamen Parlamentario, en su segunda dimensión –como etapa dentro del Proceso Legislativo-, recordando que la misma es la figura jurídica por medio de la cual se extingue de manera anticipada el proceso legislativo, como consecuencia de la inactividad por parte de quien este facultado para emitir el Dictamen Parlamentario –comisión o Mesa Directiva en este caso-, dentro del plazo legal consagrado para tal efecto.

En el ámbito de su competencia la Comisión Permanente en los recesos del Congreso del Estado, atendiendo a las fracciones II y VIII del artículo 70 de la CPELSG, tiene las atribuciones de recibir “las iniciativas que le sean presentadas y turnarlas a las Comisiones que correspondan”, se debe interpretar que una de las finalidades de dicho turno es precisamente para que se avoquen a la formulación y aprobación del Dictamen. Asimismo, dicha Comisión debe dar seguimiento “a los dictámenes de los asuntos pendientes para el siguiente periodo de sesiones”.

La última de las bases constitucionales para el Dictamen Parlamentario en la CPELSG, lo será el primer párrafo del artículo 3, que nos renvía en materia de derechos humanos y sus garantías a la CPEUM, resaltando que ello implica dar cumplimiento por parte de las comisiones que dictaminen en el Congreso del Estado, al principio constitucional de fundar y motivar.

El artículo 46 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Núm. 286 (LOPLEGR)*,⁴¹³ establece que el Congreso cuenta con comisiones ordinarias, para el cumplimiento de sus atribuciones, estas comisiones se integran hasta por cinco diputados, de los cuales dos fungirán como presidente y secretario de la comisión, en atención a lo señalado por el artículo 48 de la citada ley.

El artículo 49 de la LOPLEGR enlista las comisiones ordinarias que existen, siendo las siguientes: Gobierno; Asuntos Políticos y Gobernación; Estudios Constitucionales y Jurídicos; Presupuesto y Cuenta Pública; Hacienda; Justicia; Seguridad Pública; Protección Civil; Participación Ciudadana; Derechos Humanos; Atención a Migrantes; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Transporte; Desarrollo Social; Salud; Educación, Ciencia y Tecnología; Desarrollo Económico y Trabajo; Artesanías; Turismo; Desarrollo Agropecuario y Pesquero; Asuntos Indígenas; Para la Igualdad de Género. Asuntos de la Juventud; Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; Examen Previo; Instructora; Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado; Para la Atención del Acceso a la Información Pública; Cultura; Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes; Atención y Desarrollo de las Personas con Discapacidad; Atención y Desarrollo de las Personas Adultas Mayores; Agua, Infraestructura y Recursos Hidráulicos.

Dentro de las atribuciones con que cuenta el Presidente de la Mesa Directiva, se encuentra la de ordenar el trámite que corresponda a los asuntos presentados al congreso, en función de la fracción IV del artículo 30 de la LOPLEGR, estando implícitamente el de turnar a las comisiones ordinarias los asuntos de su competencia para ser dictaminados. Si por razón de competencia un asunto debe ser conocido por dos o más comisiones, dictaminaran de manera conjunta, con sustento en el segundo párrafo del artículo 84 de la cita legislación.

El dictamen de las comisiones debe darse dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día en que les fueron turnados. Si no le es posible a la comisión dictaminar dentro de dicho plazo, ésta puede solicitar una prórroga a la

⁴¹³ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Núm. 286*, P.O.E. 11 jun 1999, última reforma P.O.E. 5 abr. 2016, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal.php?liberado=si&edo=12>

Mesa Directiva –la ley no se especifica el plazo de la misma-, con apego al artículo 86 de la citada ley.

Cuando alguna comisión no dictamine dentro de los plazos antes mencionados, el Presidente de la Mesa Directiva, con fundamento en la fracción XIV del artículo 30 de la LOPLEGR, puede requerir a la comisión para que lo presente en una fecha concreta, de no hacerlo, propone al Pleno se turne a una comisión especial para que lo dictamine, dándose así la preclusión.

Ahora bien, la figura de la caducidad la encontramos cuando se declara el archivo definitivo de las iniciativas que no fueron dictaminadas durante el ejercicio constitucional de la Legislatura en la que se presentaron, con base en lo establecido en el segundo párrafo del artículo 130 de la multicitada ley.

En la etapa de consideración de dictamen, el Congreso, por medio de las comisiones, puede celebrar reuniones de trabajo y audiencias públicas, para conocer directamente de la población su criterio y opinión, con la finalidad de fortalecer los trabajos para la elaboración de los dictámenes de Ley, de Decreto o Acuerdo, con base en el artículo 120 de la LOPLEGR. Asimismo, el artículo 132 de la misma ley, permite a las comisiones que soliciten por escrito a los órganos de la administración pública, los informes que estimen convenientes, para el mejor desarrollo en la formulación del dictamen.

Para que se apruebe un dictamen debe contar la aprobación de la mayoría de los integrantes de la comisión responsable, aquel diputado que disienta de la postura de la mayoría, puede presentar por escrito su voto particular, lo anterior con base en el artículo 87 de la LOPLEGR.

El órgano administrativo encargado de distribuir una copia de los dictámenes aprobados por las comisiones, es la Oficialía Mayor, en atención a la fracción XI del artículo 203 de la multicitada ley.

Por último, en torno a los elementos estructurales del dictamen, el numeral 133 de la LOPLEGR, contempla los siguientes:

- a) Parte expositiva, incluye los fundamentos de la resolución propuesta.

b) Parte resolutive, plasma en proposiciones claras y sencillas la propuesta.⁴¹⁴

2.6.2. Hidalgo

La *Constitución Política del Estado de Hidalgo* (CPEH),⁴¹⁵ señala en su artículo 28 que el “ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea” que se denomina Congreso del Estado,⁴¹⁶ el cual en el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 56 de la citada constitución, pueden sus comisiones emitir los dictámenes parlamentarios correspondientes.

Ahora bien, el artículo 48 de la CPEH, contempla que las iniciativas o decretos que se presenten al Congreso del Estado, deberán “deberá pasar a la comisión o comisiones respectivas”, de lo cual se desprende que para su estudio, análisis y dictamen. Asimismo, atendiendo al artículo 49 de la CPEH, el trámite que se dará a dichas iniciativas o decretos, serán conforme a lo señalado por la legislación orgánica del Poder Legislativo.

Si bien es cierto, que la etapa del Dictamen Parlamentario, se encuentra de manera implícita en los numerales comentados en líneas arriba, del contenido del artículo 47 Bis, podemos, apreciar que en efecto toda iniciativa o decretos que se presenten al Congreso, en efecto se turnaran a las comisiones para su dictamen, toda vez que el “Ejecutivo Estatal podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen”. Además, se contempla la preclusión para de emitir dictamen que poseen las comisiones, en materia de iniciativa preferente, ya que sin o lo hacen en el plazo correspondiente, dicha iniciativa, la Comisión pierde esa facultad.

⁴¹⁴ Los resolutivos de los dictámenes sobre leyes serán redactados con claridad y sencillez, procurando que su articulado se desarrolle lógica y ordenadamente y se podrán estructurar en Libros; los Libros en Títulos; los Títulos en Capítulos; los Capítulos en Secciones; las Secciones en Artículos; los Artículos en fracciones y las fracciones en incisos. La división en libros sólo se adoptará cuando se trate de Leyes muy extensas. Cada artículo podrá contener uno o más párrafos, independientemente de que se dividan en fracciones o incisos, y su numeración será progresiva.

⁴¹⁵ *Constitución Política del Estado de Hidalgo*, P.O.E. 1 oct. 1920, última reforma P.O.E. 20 jun 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴¹⁶ Se integra por dieciocho Diputados de mayoría y doce 12 Diputados por el principio de representación proporcional.

Por lo que respecta a la facultad de la Diputación Permanente, conferida en la fracción IV del artículo 59 de la CPEH, se observa que en materia del Dictamen Parlamentario, solo es competente para turnar los asuntos o iniciativas ante las Comisiones de estudio y Dictamen.

El artículo 2º de la CPEH señala que la CPEUM, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, "integran el orden jurídico fundamental del Estado de Hidalgo", por tal motivo podemos vincular el principio constitucional del fundar y motivar con el Dictamen Parlamentario.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo* (LOPLELSH),⁴¹⁷ en el primer párrafo de su artículo 75 refiere que el Congreso para el ejercicio de sus funciones cuenta con comisiones, de las cuales nos interesan las llamadas comisiones permanentes, mismas que revisten una característica muy peculiar, consagrada en el artículo 79 de la citada ley, consistente en que son comisiones dobles –excepto la Inspectoría de Auditoría y la Instructoría-, distinguiéndose entre sí con la denominación de primera y segunda; las primeras comisiones se encargan de estudiar los asuntos turnados para dictaminarlos, mientras que a las segundas, conocen de los proyectos o acuerdos que hubieren sido vetados por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con la finalidad de hacer un nuevo estudio, formulando en su caso, las modificaciones necesarias.

La integración de las comisiones se regula en el artículo 82 de la LOPLELSH, el cual indica que éstas se integran con un mínimo de tres diputados y un máximo de cinco, a excepción de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales; Hacienda; e Instructoría, ya que las primeras dos se integran con un mínimo de cinco diputados y un máximo de nueve, en tanto la tercera de las mencionadas, se conforma con cinco diputados, ello en atención al contenido del artículo 83 de la mencionada ley. En cada comisión actuará el primero de los nombrados como Presidente de la misma y los siguientes dos como secretarios.

⁴¹⁷ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, P.O.E. 21 sep. 2009, última reforma P.O.E. 31 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=70231&TPub=2>

Ahora bien, en el artículo 77 de la LOPLELISH, se puntualizan las denominaciones de las comisiones permanentes, siendo las siguientes: Inspectoría de la Auditoría Superior del Estado; Legislación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Presupuesto; Gobernación; Educación; Niñez, la Juventud, el Deporte y la Familia; Seguridad Ciudadana y Justicia; Derechos Humanos y Atención de las Personas con Discapacidad; Salud; Medio Ambiente; Población y Migración; Desarrollo Económico; Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda; Igualdad de Género; Comunicaciones y Transportes; Instructoría; Corrección y Estilo; Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas; Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos; Planeación y Desarrollo Regional; Trabajo; Protección Civil; Asuntos Metropolitanos; Ciencia y Tecnología; Turismo; Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Cultura; Adultos Mayores; Desarrollo Social y Humano; y Fortalecimiento y Desarrollo Municipal.

El artículo 129 de la LOPLELISH, establece la obligatoriedad de que todas las iniciativas primero pasen a las comisiones respectivas, para que sean dictaminadas. Para ello el Presidente de la Directiva del Congreso, en ejercicio de la atribución conferida por la fracción III del artículo 63 de la mencionada ley, dicta el trámite a seguir de los asuntos presentados al Congreso, consistente en turnar el mismo a la comisión respectiva. Las cuales una vez recibido, poseen el plazo de treinta días hábiles contados al día siguiente de recibir el expediente, para emitir su dictamen,⁴¹⁸ si la comisión considera insuficiente el plazo mencionado, puede solicitar al Presidente de la Directiva, una prórroga por veinte días hábiles más para emitir el dictamen, lo anterior con base en los artículos 85 y 86 de la LOPLELISH.

En el estudio y análisis de la iniciativa turnada, las comisiones pueden citar a las personas que tengan conocimiento de la iniciativa, a fin de aclarar o ampliar los motivos de la misma, acorde a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 141 de la LOPLELISH. De igual manera, el artículo 88 de la mencionada ley, las faculta para solicitar a cualquier entidad pública la información que estime pertinente para un mejor estudio del asunto en cuestión.

⁴¹⁸ A menos que el Pleno o la Diputación Permanente modifique ese plazo, con sustento en el artículo 140 de la LOPLELISH.

Los dictámenes deben estar firmados por la mayoría de los integrantes de la comisión, según lo estipula el artículo 87 de la LOPELSE, pero además cuando alguno de los integrantes estuviera en desacuerdo con ese dictamen, puede presentar su voto particular por escrito. Así pues, una vez firmado el dictamen aprobado, la comisión respectiva debe entregarlo a la Secretaría de Servicios Legislativos, para dar cumplimiento al artículo 70 del *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo* (RLOPELH).

En cuanto a los elementos estructurales que debe poseer el dictamen, el artículo 139 de la LOPELSE, señala los siguientes:

- a) Nombre de la comisión que lo suscribe y el asunto sobre el cual dictaminan.
- b) Antecedentes.
- c) Considerandos sobre los principios constitucionales que sustentan el asunto, y aquellos que sustenten la ratificación, modificación o rechazo de su contenido.
- d) Puntos resolutivos.
- e) Proyecto de texto de Ley o Decreto.
- f) Fecha, nombre y firma de los integrantes de la Comisión que lo emiten.

2.6.3. Morelos

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos* (CPELSE),⁴¹⁹ en su artículo 24 contempla que el "Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos",⁴²⁰ la cual tendrá las facultades conferidas por el artículo 40 de la misma constitución, sobre las cuales podrá emitir los dictámenes parlamentarios conducentes.

Por su parte el artículo 43 de la CPELSE, en su primer párrafo refiere que las "iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, por el Tribunal Superior de Justicia, por los Ayuntamientos o las signadas por uno o más Diputados, por los ciudadanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, pasarán

⁴¹⁹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, P.O.E. 16 nov. 1930, última reforma P.O.E. 6 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴²⁰ Integrado por dieciocho Diputados electos por el principio de mayoría relativa y por doce Diputados según el principio de representación proporcional.

desde luego a la Comisión respectiva del Congreso”, es evidente, que el Dictamen Parlamentario en esta entidad federativa encuentra aquí su principal base constitucional.

Asimismo, el último párrafo del artículo 42 de la CPELSM, de manera indirecta hace referencia al Dictamen Parlamentario, cuando menciona que el “Gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en períodos anteriores que no tengan dictamen”, es decir, se advierte que las iniciativas pasan a la etapa de Dictamen Parlamentario.

Finalmente, las comisiones respectivas, encargadas de dictaminar deberán observar el principio de fundar y motivar el procedimiento legal que les ocupa, en este caso el relativo al Dictamen Parlamentario, toda vez que el artículo 1 bis de la CPELSM remite a la CPEUM en materia de derechos humanos y sus garantías.

La *Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos (LOCEM)*,⁴²¹ en su artículo 53 refiere que las comisiones legislativas son los órganos del Congreso, que tienen por dentro de sus funciones la de dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les turnen. Estas comisiones, atendiendo al contenido del primer párrafo del artículo 55 de la misma ley, se integran con al menos tres diputados, de los cuales uno será el presidente de la comisión, otro el secretario y el resto serán vocales.

Las comisiones legislativas pueden ser ordinarias o especiales, las primeras se encuentran señaladas en por el artículo 59 de la LOCEM, y son las siguientes: Puntos Constitucionales y Legislación; Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública; Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa; Educación y Cultura; Ciencia e Innovación Tecnológica; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo, Previsión y Seguridad Social; Seguridad Pública y Protección Civil; Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos; Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Salud; Desarrollo Agropecuario; Medio

⁴²¹ *Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos*, P.O.E. 9 may. 2007, última reforma P.O.E. 6 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=55513&TPub=6>

Ambiente; Recursos Naturales y Agua; Pueblos Indígenas; Equidad de Género; De la Juventud; Participación Ciudadana y Reforma Política; Atención a Grupos Vulnerables y Personas con Discapacidad; Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional; Desarrollo Metropolitano y Zonas Conurbadas; Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación; Turismo; De Migración; Deporte; Investigación y Relaciones Interparlamentarias; Transparencia, Protección de Datos personales y Anticorrupción; Familia; Atención a la Diversidad Sexual; Conflictos Agrarios; y Atención a Víctimas. Por lo que ve a las comisiones especiales la LOCEM solo contempla expresamente a la comisión de energía en el artículo 59 Bis.

Todas las comisiones legislativas tendrán un Secretario Técnico y el personal de apoyo que necesario, con base en el segundo párrafo del artículo 57 de la LOCEM.

Por su parte el *Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos* (RCEM),⁴²² en su artículo 103 refiere que ningún proyecto de dictamen puede debatirse en el Pleno, sin que previamente haya pasado a la comisión correspondiente para dictaminarlo. El responsable de turnar a las comisiones los asuntos que se presenten al congreso es el Presidente de la Mesa Directiva, según señala la fracción III del artículo 36 de la LOCEM, ese turno puede recaer en dos o más comisiones que trabajaran de manera unida para emitir un solo dictamen, en atención al artículo 110 del RCEM.

Las comisiones tienen un plazo de 60 días naturales para dictaminar los asuntos que les han sido turnados, excepto aquellas que sean iniciativas preferentes, conforme lo establece la fracción I del artículo 54 del RCEM. Sin embargo, la comisión tiene la posibilidad de solicitar una prórroga para emitir su dictamen, la cual con fundamento en el segundo párrafo del artículo 61 del RCEM, debe pedirla por escrito a la Conferencia para la Programación y Dirección de los Trabajos Legislativos.

⁴²² *Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos*, P.O.E. 25 jul. 2007, última reforma P.O.E. 9 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=56679&TPub=2>

Para el caso de que una comisión no presente su dictamen dentro de los plazos señalados con antelación, el Presidente de la Mesa Directiva con fundamento en la fracción XVIII del artículo 36 de la LOCEM, está facultado para señalar puntualmente un día para que presente la comisión dicho dictamen, si no lo hiciera, da cuenta a la Junta Política y de Gobierno, para que ésta proponga al Pleno la integración de una comisión especial que lo dictamine, dando como resultado la preclusión. Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 102 del RCEM, implícitamente contiene la figura de la caducidad, la cual consiste en remitir al archivo legislativo al concluir el periodo constitucional de la legislatura, las iniciativas, decretos o acuerdos parlamentarios que no hayan dictaminado durante la legislatura en la que se presentaron.

Para la etapa de consideración del dictamen, el artículo 55 del RCEM, señala que las comisiones pueden celebrar reuniones de trabajo y foros de consulta para conocer directamente de las autoridades o de la población, cualquier información que resulte pertinente para estudio y análisis del asunto en dictamen. En el supuesto de que la iniciativa contenga un proyecto que implique nuevas erogaciones al gasto público, los integrantes de la comisión, deben contemplar la fuente de ingresos que permitirá dichos gastos, elaborándose para ello una valoración del impacto presupuestario, conforme a lo señalado por el artículo 99 del RCEM.

Ahora bien, dentro de la etapa de formulación, las comisiones deben observar lo estipulado en el artículo 104 del RCEM, dentro del cual se indica que cualquier iniciativa se analiza primero en lo general para determinar su procedencia o improcedencia, si resulta procedente, se continua con su discusión en lo particular.

Para que las comisiones, puedan aprobar un dictamen, el artículo 57 del RCEM, establece la necesidad de contar con el voto de la mayoría simple de los diputados integrantes, si se diera un empate en la votación, el presidente de la misma tiene voto de calidad. Asimismo, en el caso de que alguno de los miembros disienta de la mayoría tiene el derecho de presentar por escrito su voto particular.

Cuando el dictamen una vez firmado, se remite a la Conferencia para la Programación y Dirección de los Trabajos Legislativos, atento al contenido de los artículo 61 y 107 del RCEM.

Por lo que ve a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 106 del RCEM, señala que son los siguientes:

- a) Datos generales de la iniciativa, así como exposición clara y precisa del asunto tratado.
- b) Formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética.
- c) Expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa; el sustento de la misma, así como la exposición precisa de los motivos y fundamentos legales que justifiquen los cambios al texto de la iniciativa.
- d) Análisis de las observaciones hechas por los ayuntamientos y los poderes ejecutivo o judicial, en su caso.
- e) Firmas autógrafas de los integrantes de la comisión y el sentido de su voto.
- f) Los artículos que se reforman, modifican o derogan.

2.6.4. Puebla

En esta entidad federativa, encontramos que el artículo 32 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (CPELSP)*,⁴²³ señala que el “ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de Diputados”, denominada Congreso del Estado,⁴²⁴ mismo que al ejercer las facultades conferidas por el artículo 57 de la mencionada constitución, es que surgirá el Dictamen Parlamentario.

De manera puntual la fracción I del artículo 64 de la CPELSP, marca que debe existir “Dictamen de Comisión”, respecto de las iniciativas presentadas al Congreso, de este modo el Dictamen Parlamentario tiene su fundamento constitucional. Además la fracción X del referido artículo, consagra otra de las bases constitucionales del Dictamen Parlamentario, cuando menciona que en caso de existir observaciones del Gobernado a un decreto aprobado, el asunto volverá a la Comisión para que “formule un mes después nuevo dictamen”.

⁴²³ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*, P.O.E. 2 oct. 1917, última reforma P.O.E. 4 ene. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴²⁴ Estará integrado por veintiséis Diputados electos por el principio de mayoría relativa y hasta quince Diputados que serán electos por el principio de representación proporcional.

Durante los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente con base en la fracción VII del artículo 61 de la CPELSP, turnará "a la Comisión general que corresponda, para dictamen, los asuntos que reciba y que sean de la competencia del Congreso", de nueva cuenta se aprecia que el Dictamen Parlamentario es una etapa obligada que deben desarrollar las mencionadas comisiones generales.

El segundo párrafo del artículo 7 de la mencionada constitución, consagra por renvió a la CPEUM el principio de fundar y motivar, por parte de los integrantes de las comisiones encargadas de emitir los dictámenes parlamentarios.

En la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla* (LOPLELSP),⁴²⁵ se contemplan que los órganos susceptibles de emitir dictamen, por un lado tenemos a la Comisión Permanente, siempre y cuando esos asuntos queden en trámite y que no requieran de la expedición de una Ley o Decreto, atendiendo a la fracción I del artículo 82 de la citada ley; por otro lado encontramos a las comisiones generales, cuya función según el artículo 119 de misma legislación, es la de analizar y discutir los asuntos que le turne la Mesa Directiva o la Comisión Permanente, para dictaminar.

Las comisiones generales se integran hasta por cinco diputados, de los cuales uno tiene el carácter de presidente, otro de secretario y los demás son vocales, ello con apego a lo señalado en el artículo 121 de la LOPLELSP. Por su parte el artículo 123, del mismo ordenamiento jurídico, señala que las comisiones generales son: Gobernación y Puntos Constitucionales; Procuración y Administración de Justicia; Hacienda y Patrimonio Municipal; Presupuesto y Crédito Público; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Comunicaciones e Infraestructura; Transportes; Salud; Educación; Trabajo, Competitividad y Previsión Social; Derechos Humanos; Igualdad de Género; Asuntos Indígenas; Inspectoría de la Auditoría Superior del Estado; Seguridad Pública; Protección Civil; Desarrollo Económico; Medio Ambiente; Migración y Asuntos Internacionales; Asuntos

⁴²⁵ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla*, P.O.E. 30 dic. 2011, última reforma P.O.E. 29 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=84769&TPub=2>

Municipales; Ciencia y Tecnología; Juventud y Deporte; Atención a Personas con Discapacidad; Instructora; Transparencia y Acceso a la Información; Turismo; Desarrollo Urbano; Vivienda; Asuntos Metropolitanos; Grupos Vulnerables; Organizaciones No Gubernamentales; Cultura; Participación Ciudadana; y De La Familia y su Desarrollo Integral.

De los artículos 151 y 153 segundo párrafo de la LOPLELSP, se desprende que no es posible la dispensa de la etapa del dictamen. Por ello, el Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente, debe turnar a las comisiones generales los asuntos de su competencia para que dictaminen, atendiendo a lo señalado por los artículos 74 fracción XII y 119 de la citada ley.

Una vez que la comisión o comisiones unidas reciban los asuntos turnados, las mismas cuentan con el plazo de ciento ochenta días naturales, contados a partir del día siguiente, para que emita el dictamen que corresponda. En caso de que la comisión no emita el dictamen en el plazo señalado, quién haya presentado la iniciativa puede solicitar a la Mesa Directiva que formule excitativa a la comisión para que dictamina, dicha solicitud debe presentarse durante la semana inmediata anterior a que concluya el plazo; si a pesar de eso no cumpliera, la Mesa Directiva formula una segunda excitativa de oficio ante el Pleno y sus integrantes podrán ser sancionados, todo ello con fundamento en el artículo 153 de la LOPLELSP. A pesar de que la citada legislación no contempla un supuesto normativo particular para que las comisiones soliciten prórroga para emitir su dictamen, del contenido de las fracciones XIV y XV del artículo 171 del *Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla (RIHCELSP)*,⁴²⁶ que señala los documentos que deben publicarse en la Gaceta Legislativa, se hace mención a las solicitudes de prórroga de las comisiones respecto al plazo para dictaminar; y las resoluciones de la Mesa Directiva a las solicitudes de prórroga.

Para el mejor desarrollo de la etapa de consideración del dictamen por parte de la comisión responsable, el artículo 76 del RIHCELSP, contempla que el

⁴²⁶ *Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla*, P.O.E. 26 mar. 2012, última reforma P.O.E. 29 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=88077&TPub=2>

presidente de la comisión puede solicitar que comparezcan peritos en la materia o particulares; promueva la realización de foros, consultas ciudadanas o mesas de trabajo; o realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia.

Para la aprobación del dictamen se necesita de la votación de la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión, para dar cumplimiento al artículo 79 del RIHCELSP, si alguno de los diputados no estuviera de acuerdo con el dictamen aprobado por la mayoría, la LOPLELSP en su artículo 113, le permite presentar su voto particular.

En el caso de que exista empate en la votación, se estará a lo dispuesto por el artículo 83 del RIHCELSP, el cual refiere que se debe repetir inmediatamente la votación, si persiste el empate, el proyecto de dictamen se discute y vota en una reunión posterior.

Una vez aprobado el dictamen, debe estar firmado por todos los miembros de la comisión, para lo cual los diputados pueden solicitar se exprese el sentido de su voto, para estar en condiciones de remitirlo a al Presidente de la Mesa Directiva, junto con el voto particular, si lo hubiera, para que sean publicados la Gaceta Legislativa, ello acorde a lo establecido en los artículos 81 y 82 del RIHCELSP.

En cuanto a los elementos estructurales que debe poseer el dictamen, el artículo 154 de la LOPLELSP, señala que el mismo debe presentarse por escrito físico y en medio electrónico, además contener lo siguiente:

- a) Nombre de la comisión, número de dictamen y fecha de emisión.
- b) Antecedentes, como el nombre del asunto, la fecha de turno y la relación de actos llevados para el análisis.
- c) Considerandos, consistentes en la fundamentación, motivación y los razonamientos lógicos jurídicos que sustenten el sentido de los puntos resolutiveos.
- d) Puntos resolutiveos, señalando claramente la propuesta.
- e) Texto del proyecto legal propuesto.
- f) Firma autógrafa y nombre de los integrantes de la comisión, el registro de su asistencia a la sesión de aprobación del dictamen y el sentido de su voto.

2.6.5. Querétaro

El artículo 16 de la *Constitución Política del Estado de Querétaro (CPEQ)*,⁴²⁷ menciona que el "Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se nombrará Legislatura del Estado",⁴²⁸ la cual posee las facultades contenidas en el artículo 17 de la misma constitución, sobre las cuales podrá emitir dictámenes parlamentarios.

Dentro de las disposiciones que deberán observar por parte de la Legislatura, en torno a la creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, nos interesa resaltar el exigido en la fracción II del artículo 19 de la CPEQ, por establecer que las "Comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen", es evidente la relevancia de este mandato, ya que garantiza de manera necesaria la existencia del Dictamen Parlamentario en sus diferentes dimensiones.

Para concluir, encontramos que del primero párrafo del artículo 2 por medio de un reenvío a la CPEUM en materia de derechos humanos y sus garantías, se desprende el principio constitucional de fundar y motivar el procedimiento legal del Dictamen Parlamentario.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro (LOPLEQ)*,⁴²⁹ otorga en los artículos 142 Bis y 144, la facultad de emitir dictamen, tanto a la Junta de Concertación Política, como a las comisiones, señalando que en el caso de la primera, solo son dictámenes relacionados con el procedimiento de ratificación y remoción de funcionarios electos por la legislatura.

El artículo 143 de la LOPLEQ, refiere que las comisiones se integran por un presidente, un secretario y hasta tres integrantes que acuerde la legislatura, es decir, podemos interpretar que se integran con un mínimo de 3 diputados y hasta cinco.

⁴²⁷ *Constitución Política del Estado de Querétaro*, P.O.E. 22 sep. 1917, última reforma P.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴²⁸ Integrada por quince diputados según el principio de mayoría relativa y diez por el principio de representación proporcional.

⁴²⁹ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro*, P.O.E. 1 dic. 2008, última reforma P.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=64806&TPub=2>

La citada legislación su artículo 145 estipula las el catálogo de las comisiones ordinarias que hay para conocer los asuntos que les encomiende el Pleno, las cuales son las siguientes: Administración y procuración de justicia; Asuntos indígenas; Asuntos municipales y del migrante; Derechos humanos y Acceso a la Información Pública; Desarrollo agropecuario y rural sustentable; Desarrollo económico y turístico; Desarrollo social y vivienda; Desarrollo sustentable y cambio climático; Desarrollo urbano, obras públicas y comunicaciones; Educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación; Familia; Gobernación, administración pública y asuntos electorales; Hacienda; Igualdad de género, grupos vulnerables y discriminados; Instructora; Juventud y deporte; Participación ciudadana; Planeación y Presupuesto; Puntos constitucionales; Redacción y estilo; Salud y población; Seguridad pública y protección civil; Trabajo y previsión social; Movilidad Sustentable; Transparencia y rendición de cuentas.

En la LOPLEQ se establece en el artículo 48, la obligatoriedad de emitir dictamen, esto implica que no se puede dispensar en ningún caso el dictamen de las iniciativas, sino que las mismas emitirán siempre un dictamen, independientemente de proponga aprobarla o rechazarla. El turno de las iniciativas corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, atendiendo a la fracción XII del artículo 126 de la mencionada legislación. Asimismo, el último párrafo el artículo 143 contempla la posibilidad de que las comisiones actúen unidas para emitir dictamen.

Por lo que ve al plazo con que cuentan las comisiones para emitir su dictamen, no se contempla de manera expresa, a pesar de ello de la interpretación del artículo 47 de la LOPLEQ, se desprende que las mismas tiene hasta tres meses para emitirlo, ya que de no hacerlo precluye su derecho, en razón de que el Presidente de la Legislatura, tiene la potestad de reasignar la iniciativa no dictaminada a otra comisión. Ahora bien, el tercer párrafo del artículo 41 de la multicitada ley, señala que en el caso de las iniciativas pendientes de dictaminarse al concluir la Legislatura, son susceptibles de ser dadas de baja, previo acuerdo de la Mesa Directiva saliente, en cuyo caso se da una caducidad que pone fin al proceso legislativo.

Dentro de la etapa de consideración del dictamen los artículos 40 y 51 de la LOPLEQ, establecen de manera obligatoria, que las comisiones deben invitar para que participen en los trabajos de estudio, análisis y dictamen de la iniciativa objeto de dictamen, al autor de la misma y a los ayuntamientos, sólo en el caso de iniciativas de reformas constitucionales locales-.

Con relación a la participación de los ayuntamientos en el estudio y análisis de las iniciativas de reformas constitucionales locales, en primer lugar, la comisión remite copia de la misma a los Ayuntamientos para su conocimiento; posteriormente los convoca a los trabajos de estudio y dictamen, para lo cual los ayuntamientos pueden participar con voz, para lo cual deben acreditar a un representante ante la comisión; una vez que se emite el dictamen, la comisión debe notificar el mismo a los ayuntamientos, para que en el término de cinco días hagan llegar sus consideraciones, las cuales son analizadas por la Comisión para replantear el contenido del dictamen; finalmente, la comisión presenta ante el Pleno el dictamen correspondiente.

Para a aprobación del dictamen se requiere de la aprobación de la mayoría simple de los integrantes de la comisión responsable, ello en atención al artículo 75 de la LOPLEQ. Sin embargo, los integrantes que hayan votado en contra del dictamen, tienen el derecho consagrado en el artículo 50 de la citada ley, de emitir voto particular, fundado y motivado que contenga una propuesta distinta a la del dictamen.

Una vez que el dictamen ha sido elaborado y suscrito –solo por el presidente y secretario de la comisión-, se remite a cada integrantes de la comisión, así como a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos en medio electrónico, para su incorporación en la Gaceta Legislativa, en atención al contenido del artículo 52 de la LOPLEQ.

Finalmente, por lo que se refiere a los elementos estructurales que debe contener el dictamen, es el artículo 49 de la mencionada ley, el que señala que son los siguientes:

- a) Nombre de la comisión y fecha de emisión.

- b) Antecedentes, contiene el nombre del asunto, la fecha de turno del asunto a la comisión y la relación de actos llevados a cabo por la comisión para su análisis.
- c) Considerandos, señalan la fundamentación, motivación y los razonamientos lógicos jurídicos que sustente el sentido de los puntos resolutivos.
- d) Puntos resolutivos, indican claramente la propuesta al Pleno.
- e) Texto del proyecto legal propuesto.
- f) Firma autógrafa del presidente y secretario de la comisión.
- g) Nombre de los integrantes de la comisión, registro de su asistencia a la sesión de aprobación del dictamen y el sentido de su voto.

2.6.6. Tlaxcala

El primer párrafo del artículo 31 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala* (CPELSTX),⁴³⁰ contempla que el Poder Legislativo se "deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Tlaxcala",⁴³¹ el cual podrá emitir sus dictámenes parlamentarios en el ámbito de su competencia, en atención a las facultades contenidas en el artículo 54 de la CPELSTX.

En la mencionada constitución no existe disposición expresa que señale la existencia del Dictamen Parlamentario; el turno de las iniciativas a las comisiones correspondientes, ni si quiera de manera general, en el sentido de que el trámite correspondiente a las iniciativas deberá ser conforme a la legislación orgánica del Congreso o reglamento. A pesar de ello, realizando una interpretación sistemática del texto constitucional en cuestión, es posible deducir la existencia del Dictamen Parlamentario, tanto en los periodos ordinarios de sesiones, como en los recesos del Congreso, lo anterior encuentra sustento en la fracción II del artículo 56 de la CPELSTX, el cual otorga a la Comisión Permanente la atribución de "iniciar el dictamen sobre los asuntos que en las últimas sesiones ordinarias hayan quedado pendientes y sobre los que después se presenten, para dar cuenta al Congreso",

⁴³⁰ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, P.O.E. 2 oct. 1918, última reforma P.O.E. 28 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴³¹ Estará integrado por veinticinco diputados; quince según el principio de mayoría relativa y diez electos según el principio de representación proporcional.

como se aprecia, no sólo fundamenta la existencia de Dictamen Parlamentario durante los recesos del Congreso, sino que además se debe dar por hecho que el Dictamen Parlamentario como etapa, existe también en los periodos ordinarios de sesiones, al referirse a los "asuntos...que hayan quedado pendientes", evidentemente de dictaminar por parte de las comisiones responsables, las cuales al no hacer en tiempo, ocasionen que se materialice la preclusión de su facultad para dictaminar, trasladándose la misma a la Comisión Permanente.

Por último, en el artículo 14 de la CPELSTX, se hace la remisión en materia de derechos humanos y sus garantías a la CPEUM, de la cual se desprende la obligación en materia del Dictamen Parlamentario, de cumplir con el principio constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala* (LOPLETX),⁴³² en su artículo 78, refiere que las comisiones ordinarias son los órganos constituidos por el Congreso para elaborar dictámenes, las cuales se integran cuando menos por tres diputados, de los cuales uno funge como presidente, los demás son vocales.

Por su parte el numeral 82 de la LOPLETX, señala que las comisiones ordinarias, son las siguientes: Asuntos Electorales; Asuntos Municipales; Movilidad, Comunicaciones y Transporte; Asuntos migratorios; Derechos Humanos, Grupos vulnerables y Derecho de Niñas, Niños y Adolescentes; Juventud y Deporte; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Igualdad de Género y Contra la Trata de Personas; Finanzas y Fiscalización; Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural; Desarrollo Económico; Instructora de Juicio Político, Declaración de Procedencia, Desafuero y Responsabilidad de Munícipes; Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología; Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos; Recursos Hidráulicos; Salud; Protección Civil, Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social; Trabajo, Competitividad, Seguridad Social y Previsión Social; Turismo; Información Pública y Protección de Datos Personales; Medio Ambiente y

⁴³² *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala*, P.O.E. 10 dic. 2008, última reforma P.O.E. 28 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=65174&TPub=2>

Recursos Naturales; De Desarrollo Humano y Social; Fomento Artesanal y MIPYMES; y Comisión de la Familia y su Desarrollo Integral.

Cada una de las mencionadas comisiones, cuenta con un Secretario Técnico, atendiendo al artículo 78 Bis, pero es tercer párrafo del artículo 35 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala* (RICETX),⁴³³ establece las funciones que desarrolla el mencionado secretario, dentro de las cuales nos interesa destacar la referente a elaborar -a petición del diputado ponente-, el proyecto de dictamen.

El propio RICETX, en sus numerales 117 y 129 señala que no puede discutirse por el Congreso, ningún asunto que sin que previamente pase a la comisión para su dictamen, a menos que se dispense por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes, cuando se trate de un caso de urgencia -esté en riesgo la estabilidad política, económica y social del Estado-; y sean de obvia resolución; o que esté por concluir algún período de sesiones. Sólo en estos casos se dispensa el turno a comisión para dictamen.

Con relación a los turnos de los asuntos a las comisiones ordinarias, será la Junta de Coordinación y Concertación Política, en coordinación con la Mesa Directiva, quien lo haga, en atención a la fracción I del artículo 34 del RICETX, no obstante el numeral 36 del mismo reglamento, también deja la posibilidad de que dictamine sobre los asuntos que directamente les asigne el presidente de la Mesa Directiva, el Pleno, la Junta de Coordinación y Concertación Política o la Comisión Permanente.

El artículo 82 del RICETX, establece la posibilidad de que un asunto se turne a dos o más comisiones por cuestión de competencia, en cuyo caso deben dictaminar de manera conjunta.

Las comisiones deben presentar su dictamen dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se recibe el turno, salvo que el Presidente de la Mesa

⁴³³ *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala*, P.O.E. 24 may. 2002, última reforma P.O.E. 30 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=25080&TPub=2>

Directiva fije uno distinto.⁴³⁴ Para el caso de concluido el plazo, la comisión requiera de mayor tiempo, puede solicitar una prórroga al órgano que le turno el asunto, todo ello con sustento en el artículo 76 del RICETX. Si a pesar de otorgarse prórroga, la comisión no emite su dictamen, se estará a lo dispuesto por el artículo 77 del citado reglamento, el cual indica que el Presidente de la Mesa Directiva -en sesión privada-, requiere a la comisión para que lo presente en la siguiente sesión pública, de no hacerlo, podemos decir que plecuye su derecho de emitir dictamen, nombrándose entonces una nueva comisión para que dictamine.

El artículo 63 del RICETX, contempla que en reunión privada de la comisión que dictamine-las demás reuniones serán públicas-, se dará a conocer contenido el asunto; se designa al diputado que actuara como ponente del proyecto de dictamen; y se acuerda el procedimiento a seguir para obtener la información necesaria.

El citado artículo, contempla además que las comisiones, pueden realizar consultas y foros de participación social, así como comparecencias de particulares y servidores públicos, que tengan relación con el asunto.

De igual manera, los artículos 70 y 74 del RICETX, señalan que las comisiones pueden llevar a cabo entrevistas con aquellas personas que puedan contribuir a ilustrar su juicio; o bien solicitar información a las oficinas públicas, con relación al asunto que se está dictaminando.

Una vez que los trabajos de la etapa de consideración de la comisión sobre el asunto en cuestión, el responsable de la formulación del proyecto de dictamen, en cumplimiento del artículo 75 del RICETX, debe entregarlo al presidente de la misma, para que en sesión se dé la lectura, justificación y explicación por parte del ponente.

Para que se apruebe el dictamen, se requiere de la mayoría simple, en caso de empate el presidente de la comisión tiene voto de calidad. Los diputados que no estén de acuerdo con la mayoría, pueden presentar por escrito su voto particular – también llamado voto con dictamen de minoría-, todo ello con fundamento en los artículos 67 y 79 del RICETX.

⁴³⁴ El artículo 76 Bis del RICET, señala que aquellas comisiones que dictaminen un número mayor a cincuenta expedientes parlamentarios en el año legislativo, tendrán derecho a un estímulo económico anual.

Del contenido del párrafo segundo del artículo 75 del citado reglamento, se desprende que los dictámenes deben ser suscritos por los integrantes de la comisión, inclusive los diputados que no estuvieron presentes en la reunión donde se aprobó, pueden adherirse al mismo mediante su firma.

Una vez aprobado el dictamen, el presidente de la comisión con fundamento en el artículo 85 del RICETX, lo remite al presidente de la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación y Concertación Política, para que, de ser procedente, se publique e incorpore en el orden del día de la sesión correspondiente. Ahora bien, el artículo 86 del citado reglamento, señala que en aquellos casos donde la comisión considere improcedente una iniciativa, designará a uno de sus integrantes, para explicar al Pleno sus fundamentos y e porque no se presenta el dictamen.

El artículo 81 de la LOPLETX exige que los dictámenes de las comisiones se hagan por escrito, pero además el artículo 124 del RICETX, en materia de los elementos estructurales del dictamen, señala que deben contener los siguientes:

- a) Antecedentes, del trabajo de la comisión, incluyendo resultado de las consultas, comparecencias o conferencias.
- b) Explicación de los motivos en que se basa.
- c) Parte expositiva de las razones jurídicas en que se funde y justifique.
- d) Concluir con proposiciones claras y sencillas, en caso de referirse a una propuesta de Ley, Decreto o Acuerdo, se incorpora el texto de los artículos.

Finalmente, el artículo 115 del RICETX, señala que las iniciativas que provengan de las comisiones en temas de su competencia, enlistadas en el orden del día pasan a discusión del Pleno, ello implica que tales iniciativas poseen carácter de dictamen.

2.7. Régimen Jurídico Local Constitucional, Legal y Reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos de la Región Sur Sureste

La última de las regiones abarcara el estudio de las constituciones, leyes y reglamentos de los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

2.7.1. Campeche

Por lo que ve a las bases constitucionales del Dictamen Parlamentario en esta entidad federativa, comenzamos señalando que el artículo 29 de la *Constitución Política del Estado de Campeche* (CPEC),⁴³⁵ refiere que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en "una asamblea que se denominará Congreso del Estado",⁴³⁶ mismo que podrá emitir dictamen en el ejercicio de sus facultades conferidas por el artículo 54 de la CPEC.

La regulación que se haga de los trámites que deben recaer a las iniciativas o propuestas presentadas al Congreso del Estado, como lo es la relativa al Dictamen Parlamentario, se hará en los términos que señale la "Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen", tal y como lo indica el primer párrafo del artículo 47 de la CPEC.

A pesar de no regular directamente la figura del Dictamen Parlamentario, podemos apreciar que indirectamente aparece en el texto constitucional del Estado de Campeche, la etapa de Dictamen dentro del Proceso Legislativo, en razón de lo contenido por el segundo párrafo de citado artículo 47, cuando se refiere a la potestad que tiene el Gobernador de presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente "o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen".

El artículo 58 de la CPEC regula la competencia de la Diputación Permanente, debemos destacar, que en la fracción II se le confiere la facultad de emitir "dictamen sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el período inmediato de sesiones ordinarias sigan tratándose", se aprecia que la Diputación Permanente atrae la facultad de dictaminar de todas aquellas comisiones que no emitieron resolución sobre el asunto que les fue turnado. De tal situación podemos inferir que de manera implícita se configura la Preclusión del Dictamen Parlamentario en su segunda dimensión –

⁴³⁵ *Constitución Política del Estado de Campeche*, P.O.E. 5 jul. 1917, última reforma P.O.E. 21 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴³⁶ Estará integrado por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional.

como opinión racional de la comisión-, porque la Comisión responsable al no emitir el dictamen dentro del plazo que le fue conferido, precluye su derecho para hacerlo y es transferido por mandato constitucional a la Diputación Permanente.

Ahora bien, la fracción III del mismo artículo 58, también la faculta para admitir "los proyectos de ley que se presentaren y dictaminar sobre ellos". Se observa que la Diputación Permanente se confiere en los recesos del Congreso de Campeche todo el poder en materia del Dictamen Parlamentario, para dar trámite a los asuntos pendientes o turnados.

Si bien es cierto que, la CPEC no regula expresamente el Dictamen Parlamentario dentro de los periodos ordinarios de sesiones, si lo hace en los recesos del Congreso, lo cual basta para poder afirmar que si la etapa de dictamen se da en éstos, con mayor razón se debe realizar en durante los periodos ordinarios.

Finalmente, el artículo 6 de la CPEC, contempla a través del renvió a la CPEUM, que toda persona gozará de los derechos humanos y sus garantías, por ende se encuentra implícitamente la observancia del principio constitucional de fundar y motivar por parte del Congreso del Estado en materia del Dictamen Parlamentario.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche* (LOPLEC),⁴³⁷ establece en sus artículos 32 y 44, que tanto las comisiones ordinarias, como la Diputación Permanente, son órganos competentes para emitir dictamen.

Por lo que ve a la integración de las comisiones ordinarias, el numeral 37 de la LOPLEC, indica que se integran por cinco diputados, de los cuales uno tiene el carácter de presidente, otro de secretario y tres de vocales. Asimismo, en el artículo 34 de la citada ley, se asienta que las comisiones ordinarias con que cuenta el Congreso de Campeche son las siguientes: Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad; Gobernación y Protección Civil; Finanzas y Hacienda Pública; Control Presupuestal y Contable; Patrimonio del Estado y de los Municipios;

⁴³⁷ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche*, P.O.E. 17 ago. 2012, última reforma P.O.E. 15 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=89303&TPub=2>

Desarrollo Social y Regional; Desarrollo Rural; Desarrollo Económico; Desarrollo Turístico y Promoción del Patrimonio Mundial; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Salud; Educación; Cultura; Procuración e Impartición de Justicia; Seguridad Pública y Protección a la Comunidad; Derechos Humanos; Pesca; Fortalecimiento Municipal; Igualdad de Género; Atención a Grupos Vulnerables; Asuntos Indígenas; Juventud; Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Recursos Hidráulicos; Transparencia y Acceso a la Información Pública; Deporte y Cultura Física; Desarrollo Energético Sustentable; y Trabajo y Previsión Social.

En caso de ser necesario, el Congreso con fundamento el artículo 35 de la LOPLEC, puede crear subcomisiones, siempre y cuando el asunto tratado en las comisiones ordinarias así lo exija.

Corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, turnar a las comisiones los asuntos que por cuestión de competencia deban dictaminar, de manera individual o en conjunto, como comisiones unidas –con la finalidad de evitar dictámenes contradictorios-, todo ello en atención a los artículos 17 fracción II y 43 primer párrafo, de la LOPLEC.

Con respecto al plazo con que cuentan las comisiones ordinarias para emitir su dictamen, es de quince días, contados a partir de la fecha en que fue recibida por la comisión, a menos que para la emisión de dictamen se necesite llevar a cabo una consulta técnica y de opinión pública, en este caso se el plazo se computa a partir del día siguiente de la presentación de las conclusiones. Además, si la comisión requiere de un plazo mayor, el presidente de la misma podrá solicitar al Congreso, antes de que fenezca el plazo ordinario, una prórroga de hasta treinta días más para emitir su dictamen, lo anterior en apego al contenido del artículo 41 de la multicitada ley.

Si las comisiones ordinarias no emiten dictamen dentro de los periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones, al concluir éstos, las comisiones deben entregar aquellos asuntos que no han sido dictaminados a la Diputación Permanente para que ésta se aboque a su estudio y dictamen, con sustento en el primer párrafo del artículo 44 de la LOPLEC.

Debemos indicar que el artículo 76 en sus fracciones III y V, inciso a) de la LOPLEC, regula el plazo en que las comisiones deben dictaminar iniciativas preferentes, el cual es treinta días naturales improrrogables, contados a partir del día siguiente en que se turne la iniciativa o se realice la notificación de que alguna iniciativa turnada a esa comisión con anterioridad, adquirió el carácter de preferente. Si la comisión no dictamina en el plazo señalado, precluye su derecho para hacerlo, incluyéndose la misma como el primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión de la asamblea para su discusión y votación.

Ahora bien, el artículo 169 de la LOPLEC, contempla que si alguna iniciativa –presentada por un diputado, grupo parlamentario, o por sus coordinadores-, no se ha turnó, o bien turnada no se dictaminó, al concluir el segundo período de sesiones del tercer año de ejercicio de la legislatura en la que se presentó, la Diputación Permanente, debe ordenar su remisión al archivo previa la declaración de caducidad.

Durante la etapa de consideración del dictamen, el artículo 40 de la referida legislación, indica que las comisiones ordinarias, puede citar a los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal –centralizadas o descentralizadas-, para que aporten la información necesaria que ayude al estudio de un asunto relacionado a la materia de la dependencia o entidad a su cargo.

Asimismo, cuando existan varias iniciativas sobre un mismo asunto, o bien que se relacionen entre sí, se acumulan para que sean resueltas en un solo dictamen, con base el segundo párrafo del artículo 43 de la LOPLEC.

Para que pueda aprobarse un dictamen por parte de cualquiera de las comisiones ordinarias, se requiere de la mayoría de votos de sus integrantes. Asimismo, si alguno de los miembros no está de acuerdo con la mayoría, puede emitir sus razones como voto particular, lo anterior con apego a lo indicado por el artículo 39 de la referida legislación. Dichos dictámenes, y en su caso, los votos particulares, se publican en la Gaceta Parlamentaria, para dar cumplimiento a la fracción VI del artículo 147 de la mismo ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere, a los elementos estructurales del dictamen, el numeral 42 de la LOPLEC, señala que los mismos deben redactarse en forma clara y

sencilla, exponiendo las razones y fundamentos jurídicos que lo sustentan. Asimismo, los dictámenes contendrán las partes siguientes:

- a) Expositiva o de antecedentes.
- b) Considerativa o de razonamientos.
- c) Punto de acuerdo o de decreto.
- d) Fecha de emisión.
- e) Firma de los integrantes de la comisión que están de acuerdo con el mismo.

2.7.2. Chiapas

El artículo 18 de la *Constitución Política del Estado de Chiapas* (CPECH),⁴³⁸ indica que el "Poder Legislativo del Estado de Chiapas, se deposita en una Asamblea de Representantes del pueblo que se denominará Congreso del Estado".⁴³⁹ El cual podrá emitir dictámenes parlamentarios sobre el ejercicio de las atribuciones otorgadas por el artículo 30 de la CPECH.

El artículo 26 de la citada constitución, prevé que el Congreso del Estado durante sus periodos ordinarios de sesiones se ocupe del "del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley o decretos que se le presenten y demás asuntos que le corresponda". Tal disposición, sustenta la existencia del Dictamen Parlamentario, cuando se refiere a las fases del proceso legislativo en sede parlamentaria -estudio, discusión y votación-, tareas que implican la elaboración, discusión y aprobación el referido dictamen.

El último párrafo del artículo 34 de la CPECH, encontramos una de las bases constitucionales del Dictamen Parlamentario, toda vez que señala que las "iniciativas presentadas por el Gobernador, por el Titular del Poder Judicial del Estado, por el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y por los Ayuntamientos pasarán desde luego a la Comisión; las que presenten los Diputados se sujetarán a los trámites que determine el Reglamento Interno del

⁴³⁸ *Constitución Política del Estado de Chiapas*, P.O.E. 3 feb. 1921, última reforma P.O.E. 2 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴³⁹ Se integrará con veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, y por dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional.

Congreso del Estado", el hecho de que las iniciativas pasen a Comisión, se debe entender como el inicio de la etapa de dictamen dentro del Proceso Legislativo.

En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente está facultada, por la fracción IV del artículo 33 de la CPECH, para "Dictaminar los asuntos que se le presenten en tiempo de sus funciones y los que queden pendientes al clausurarse el periodo ordinario. Cuando se trate de asuntos de la competencia del Congreso del Estado, se reservarán los dictámenes para que sean discutidos por éste", es claro que dicha Comisión adquiere toda la competencia en materia del Dictamen Parlamentario durante los recesos del Congreso, situación que acarrea la preclusión de la facultad de dictaminar que poseen las comisiones ordinarias durante los periodos ordinarios.

La última de las bases constitucionales que inciden al Dictamen Parlamentario, lo constituye el texto del segundo párrafo del artículo 3º de la CPECH, el cual por renvió hace referencia al principio constitucional de fundar y motivar, principio que debe ser atendido en el Dictamen Parlamentario.

La *Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas* (LOHCELSCH),⁴⁴⁰ contempla en sus artículos 28 y 32 primer párrafo, que son las comisiones los órganos encargados del estudio y dictamen de los asuntos que se presenten al Congreso. Debemos señalar que a pesar de que la constitución de esta entidad federativa contempla expresamente que la Comisión Permanente está facultada para dictaminar, situación divergente a lo indicado por el artículo 28 de la LOHCELSCH, en el cual la Comisión Permanente turna a las comisiones, los asuntos que reciba durante de los recesos del Congreso.

El artículo 59 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Chiapas* (RICECH),⁴⁴¹ regula lo referente a la integración de las comisiones, las cuales deben contar con un presidente, un vicepresidente, un secretario y cuatro vocales, es decir,

⁴⁴⁰ *Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas*, P.O.E. 18 ago. 2003, última reforma P.O.E. 21 sep. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=33698&TPub=6>

⁴⁴¹ *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Chiapas*, P.O.E. 2 may. 2006, última reforma P.O.E. 15 jun. 2011, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=50475&TPub=2>

son siete diputados los que la integran. Además las comisiones ordinarias contempladas en el artículo 32 de la LOHCELSCH, son las siguientes: Gobernación y Puntos Constitucionales; Justicia; Educación y Cultura; Hacienda; Pueblos y Comunidades Indígenas; Promoción Comercial y Fomento a la Inversión; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Movilidad, Comunicaciones y Transportes; Reforma Agraria; Salubridad y Asistencia; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Cooperación Internacional; Pesca; Derechos Humanos; Ecología y Cambio Climático; Zonas Fronterizas y Limítrofes; Planeación para el Desarrollo; Reglamentación y Prácticas Parlamentarias; Editorial y de Relaciones Públicas; Artesanías; Agricultura; Desarrollo Pecuario; Bosques y Selvas; Atención a la Mujer y a la Niñez; Energéticos; Recursos Hidráulicos; Población y Asuntos Migratorios; Culturas Populares; De Vigilancia; Desarrollo Social y de seguimiento al cumplimiento de los objetivos de Desarrollo del Milenio; Desarrollo Rural; Equidad y Género; Juventud y Deporte; Ciencia y Tecnología; Seguridad Pública; Protección Civil; Postulación de la Medalla Rosario Castellanos; Atención a Grupos Vulnerables; Café; Vivienda; y Asuntos Religiosos.

Dichas comisiones, cuentan con un secretario técnico, el cual apoya en los trabajos de elaboración del dictamen, con base en el artículo 61 del RICECH.

El Pleno no puede discutir ninguna proposición o proyecto, sin que previamente haya pasado a la comisión respectiva para su dictamen, a menos que se trate de casos de urgente u obvia resolución, en los cuales el turno a comisión puede dispensarse, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión de Pleno, todo ello en concordancia con los artículos 98 y 99 del RICECH.

El turno de los asuntos presentados al Congreso que requieran ser dictaminados, serán turnados a las comisiones ordinarias –para que dictaminen de manera individual o conjunta-, por el Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión Permanente, según sea el caso, atendiendo a los artículos 23, inciso B) y 28 de la LOHCELSCH; así como el 85 del RICECH.

Las comisiones una vez que reciben el asunto, tienen el plazo de quince días contados a partir del día siguiente a la recepción. Sin embargo, atendido a la

complejidad del asunto, la comisión puede solicitar una prórroga a quién le turnó el asunto –no se especifica el plazo de ésta-. El Presidente de la Mesa Directiva, puede formular excitativa a las comisiones para que presenten su dictamen en una fecha determinada, si es que ha transcurrido el plazo ordinario o de prórroga; si no lo hacen propone al Congreso que el asunto se turne a otra comisión para su dictamen, configurándose así la preclusión; lo anterior con sustento en los artículos 23, inciso g), de la LOHCELSCH y 20, fracción XVI; 80, 81 y 82 del RICECH.

Para que los integrantes de la comisión puedan realizar de mejor manera la etapa de consideración del dictamen, con base en el segundo párrafo del artículo 66 del RICECH, pueden llevar a cabo consultas y foros de participación social, o bien comparecencias con particulares o servidores públicos relacionados con el tema sujeto a dictamen.

Ahora bien, del contenido de los artículos 35 de la LOHCELSCH, y 71, 84, 79, primer párrafo del RICECH, una vez que la comisión concluye con los trabajos de formulación del proyecto de dictamen, el presidente de la comisión lo presenta a los demás integrantes, para ser debatido y sometido a su aprobación, la cual debe contar con la votación de la mayoría de los miembros de la comisión. En el supuesto de que alguno de los integrantes disintiera de la posición mayoritaria, tiene el derecho de presentar su voto particular –también se denomina dictamen de minoría-. Los dictámenes deben ir firmados por la mayoría de los integrantes, los diputados que no estuvieron presentes en la reunión de la comisión en la que se aprobó el dictamen, pueden adherirse al mismo mediante su firma.

El Presidente de la comisión debe remitir el dictamen debidamente aprobado y suscrito, al Presidente de la Mesa Directiva, para dar cumplimiento al artículo 88 del RICECH. Asimismo, el dictamen y, en caso de haber, el voto particular, se publican en el órgano informativo interno del Congreso denominado Gaceta Parlamentaria, en cumplimiento de la fracción VI del artículo 151 del referido reglamento.

En torno a los elementos estructurales del dictamen el RICECH en su artículo 90, contempla que son los siguientes:

- a) Antecedentes del trabajo de la Comisión, incluyendo el resultado de consultas, comparecencias y conferencias.
- b) Explicación resumida de los motivos en que se basa.
- c) Parte expositiva de las razones jurídicas en que se funde y justifique.
- d) Puntos resolutivos.

2.7.3. Oaxaca

El primer párrafo de artículo 31 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* (CPELSO),⁴⁴² indica que el "Poder Legislativo se ejerce por el Congreso del Estado",⁴⁴³ el cual en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 59 de la CPELSO, podrá emitir sus dictámenes parlamentarios.

Con relación a la discusión y aprobación de las leyes, el artículo 51 de la citada constitución señala que "se hará con sujeción a las disposiciones de esta Constitución y la normatividad del Congreso del Estado", señalando puntualmente en el mismo artículo, que "todas las iniciativas serán turnadas a las comisiones competentes para ser dictaminadas de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso", en este supuesto normativo encontramos la principal base constitucional del Dictamen Parlamentario en su distintas dimensiones.

Asimismo, el segundo párrafo del citado artículo, contempla la posibilidad que tiene el Gobernador del Estado de presentar iniciativas con carácter preferente, las cuales "deberán ser dictaminadas y votadas por el Pleno antes de que concluya el periodo". En caso de que las comisiones responsables del dictamen no lo presenten en el plazo de treinta días naturales, el párrafo tercero del mismo artículo, establece que "la Mesa Directiva del Congreso formulará excitativa pública para que lo hagan en los siguientes diez días. En caso de que no presenten el dictamen", la misma "presentará la exposición de motivos de la iniciativa como dictamen". Se aprecia, que en el caso de dictamen sobre iniciativas preferentes, existe la posibilidad de

⁴⁴² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, B.S. 4 abr. 1922, última reforma P.O.E. 31 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴⁴³ Estará integrado por veinticinco diputados electos según el principio de mayoría relativa y diecisiete diputados que serán electos según el principio de representación proporcional.

que se configure la preclusión de la facultad de dictaminar por parte de las comisiones responsables en caso de hacerlo en el plazo señalado, transfiriéndose la misma a la Mesa Directiva, para que esta lo configure.

Otra base constitucional del Dictamen Parlamentario en esta entidad federativa, es el artículo 53 de la CPELSE, al regular el Proceso Legislativo, dentro del cual, en su fracción I, señala que debe observarse como regla "el estudio, dictaminación, discusión y aprobación de una iniciativa", lo importancia de esta hipótesis normativa, para nuestro estudio consiste en que se contempla expresamente la etapa del Dictamen Parlamentario.

Es tal la importancia del Dictamen Parlamentario, que dentro de la posibilidad de "reducir o dispensar los trámites establecidos" en caso de "urgencia notoria calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes", señalada en el artículo 55 de la CPELSE, se exceptúa el "relativo al dictamen de comisión," a menos que se trate de "obvia resolución, calificada en la misma forma". Debemos destacar dicha excepción ya que el Dictamen Parlamentario, además de constituir una etapa fundamental dentro del Proceso Legislativo en sede parlamentario, consagra como documento los argumentos vertidos por los diputados integrantes de la comisión dictaminadora, que servirán de base para la aprobación o no de la propuesta formulada en el Dictamen por parte del Pleno.

Durante los recesos, la Diputación Permanente, en atención a la fracción X, del artículo 65 de la CPELSE, tiene la atribución de "Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución, a efecto de que sigan tramitándose en el período ordinario siguiente", se aprecia que dicha facultad da paso a la preclusión de la facultad para dictaminar por parte de las comisiones que no lo hicieron durante el periodo ordinario próximo anterior.

Finalmente, la CPELSE en su artículo 14 consagra expresamente el principio constitucional de fundar y motivar "la causa legal del procedimiento", aplicando el mismo como una obligación constitucional que debe ser atendida y consignada en el Dictamen Parlamentario.



La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca* (LOPLEO),⁴⁴⁴ faculta en sus artículos 40, fracción IV; 42 y 65, fracción X, para que puedan dictaminar la Diputación Permanente,⁴⁴⁵ la Junta de Coordinación Política,⁴⁴⁶ o las comisiones, según corresponda.

El primer párrafo del artículo 43 de la LOPLEO, refiere que las comisiones permanentes se integran por cinco diputados, propietarios y suplentes. Toda comisión tiene un presidente, que es el primero de los nombrados y una secretaria técnica, atendiendo al artículo 27 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca* (RICEO).⁴⁴⁷

Por su parte el artículo 44 de la LOPLEO señala que las comisiones permanentes son las siguientes: Administración Pública; Administración de Justicia; Agropecuaria, Forestal y Minera; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Asuntos Metropolitanos; Asuntos Migratorios; Atención a Movimientos Sociales; Ciencia, Tecnología e Innovación; Cultura; Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades; Derechos Humanos; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; De las Infraestructuras y del Ordenamiento Territorial Sustentable; Ecología; Educación Pública; Igualdad de Género; Estudios Constitucionales; Estudios Legislativos Fomento Cooperativo y Ahorro Popular; Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Artesanal; Fomento de la Energía Renovable; Fortalecimiento y Asuntos Municipales; Gobernación; Hacienda; Honor, Justicia y Régimen Parlamentario; Instructora; Juventud y Deporte; Pesca; Presupuesto y Programación; Protección Ciudadana; Recursos Hidráulicos; Salud Pública; Trabajo y Seguridad Social; Turismo; Vialidad y Transporte; Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado; y Vivienda y Desarrollo Urbano.

⁴⁴⁴ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca*, P.O.E. 4 nov. 1995, última reforma P.O.E. 11 nov. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=11818&TPub=2>

⁴⁴⁵ sobre todos los asuntos que queden sin resolución, a efecto de que sigan tramitándose en el período ordinario siguiente.

⁴⁴⁶ Sobre los asuntos concernientes a las regiones del Estado, tomando en consideración las propuestas de los Presidentes Municipales.

⁴⁴⁷ *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca*, P.O.E. 4 nov. 1995, última reforma P.O.E. 11 oct. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=11789&TPub=2>

Por lo que ve a la etapa del dictamen dentro del proceso legislativo ordinario, el artículo 75 del RICEO, establece que solo puede suprimirse el trámite del dictamen de comisión, en el caso de obvia resolución calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes en sesión de Pleno. Sin embargo, no es susceptible de dispensa el trámite del dictamen de comisión por notoria urgencia, situación un poco peculiar.

El responsable de turnar los asuntos a las comisiones es el Presidente del Congreso, el cual puede turnarlos a más de una comisión, para que dictaminen de manera conjunta con fundamento en los artículos 26, fracción III y 45 de la LOPLEO.

Una vez recibido las comisiones el asunto turnado, cuentan con el plazo de quince días, contados a partir del día siguiente de la recepción del mismo –a excepción de que la legislatura conceda un plazo discrecional, atendiendo a la trascendencia del asunto-; si la comisión considera insuficiente el plazo ordinario para dictaminar, puede solicitar una prórroga, la cual en caso de otorgarse se hará por el término perentorio que señale la legislatura, todo ello con apego a lo señalado en el artículo 35 del RICEO.

Las reuniones que celebren las comisiones para el desarrollo de los trabajos relacionados con el estudio, análisis y dictamen, no son públicas, a menos que así lo determine la propia comisión, con el fin de llevar a cabo reuniones de información y audiencia, a las que inviten expresamente a representantes de grupos de interés, peritos o persona que pueda ilustrar sobre el tema que dictamina, en atención a lo establecido por el artículo 51 de la LOPLEO. Asimismo, las comisiones pueden solicitar a cualquier oficina o archivo público del Gobierno del Estado, la información que sirva para ilustrar el asunto que se dictamina. Ahora bien, durante los recesos, es la Diputación Permanente la facultada para recabar la información necesaria para que las comisiones puedan emitir su dictamen al reanudarse los periodos de sesiones, atentos al contenido de los artículos 33 y 34 del RICEO.

Las comisiones deben motivar sus dictámenes, cuando así se requiere, con perspectiva de género, multiculturalidad, sustentabilidad, y desarrollo social, tal y como lo señala el artículo 48 de la LOPLEO.

El artículo 30 del citado reglamento, estipula que un dictamen para ser aprobado requiere de la votación de la mayoría, además debe ser firmado cuando menos por tres de sus miembros para que tenga validez. Aquel diputado que disienta de dictamen de mayoría, puede formular su voto particular por escrito y debidamente fundado.

Respecto a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 29 del RICEO, indica que se formula por escrito y debe contener las partes siguientes:

- a) Expositiva, incluye los fundamentos de la resolución.
- b) Resolutiva, contiene proposiciones claras y sencillas de proyectos de Ley, acuerdos económicos o cualquier tipo de asuntos.

2.7.4. Quintana Roo

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo* (CPELSQR),⁴⁴⁸ a diferencia de las constituciones que hemos estudiado con anterioridad, no consagra expresamente en alguno de sus artículos que el Poder Legislativo se depositará en la Legislatura del Estado. Sin embargo, dicha cuestión se deduce de la ubicación del artículo 52 de la CPELSQR, como parte del Capítulo II denominado del Poder Legislativo, el cual a su vez forma parte del Título Quinto destinado a la División de Poderes, dicho artículo regula la conformación de la "Legislatura del Estado de Quintana Roo",⁴⁴⁹ por su parte el artículo 75 de la cita constitución, establece el catálogo de las facultades sobre las cuales se podrán emitir los dictámenes parlamentarios.

A pesar de que el artículo 69 de la CPELSQR, no establece expresamente la figura del Dictamen Parlamentario, ya que sólo indica que las "iniciativas se sujetarán al trámite señalado en el Reglamento Interior de la Legislatura", existen los elementos suficientes para afirmar que constitucionalmente el Dictamen Parlamentario encuentra su fundamento en la fracción IV del artículo 76 la misma

⁴⁴⁸ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, P.O.E. 12 ene. 1975, última reforma P.O.E. 25 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴⁴⁹ Se integra con quince diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y con diez diputados electos según el principio de representación proporcional.



constitución, al otorgarle a la Diputación Permanente la facultad de “recibir durante los recesos de la Legislatura las iniciativas de ley y proposiciones que le dirijan turnándolas para dictamen, a fin de que se despachen en el período inmediato de sesiones”. Si bien es cierto que lo anterior aplica para la Diputación Permanente, nos permite deducir la existencia de comisiones encargadas de la elaboración de los dictámenes parlamentarios, tanto en los recesos de la Legislatura, como durante los periodos ordinarios de sesiones.

Finalmente, el artículo 24 de la CPELSQR contiene de manera expresa el principio de fundar y motivar que se debe observar en el Dictamen Parlamentario, al establecer la obligación de que todo mandamiento de la autoridad debe fundar y motivar “la causa legal del procedimiento”.

Los artículos 34 y 48 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo* (LOPLEQR),⁴⁵⁰ consignan que tanto las comisiones ordinarias, como la Gran Comisión, pueden dictaminar. Ésta última puede dictaminar solo en materia de declaración de desaparición de gobiernos municipales, así como de las elecciones de Gobernador del Estado.

Por lo que ve a la integración de las comisiones ordinarias, el artículo 36 de la LOPLEQR, se da con cinco diputados, excepto la de Concertación y Prácticas Parlamentarias, que se integra con los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios y los diputados independientes. Asimismo, el artículo 36 del *Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo* (RCPLEQR),⁴⁵¹ establece que cada comisión contará con un presidente, un secretario y tres vocales.

Las comisiones ordinarias estipuladas en el artículo 35 de la LOPLEQR, son las siguientes: Puntos Constitucionales; Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria; Justicia; Hacienda, Presupuesto y Cuenta; Asuntos Municipales;

⁴⁵⁰ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*, P.O.E. 25 oct. 1995, última reforma P.O.E. 8 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=14909&TPub=2>

⁴⁵¹ *Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*, P.O.E. 9 abr. 2013, última reforma P.O.E. 22 dic. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=93975&TPub=2>

Desarrollo Humano y Poblacional; Desarrollo Juvenil con Igualdad de Oportunidades; Desarrollo Familiar y Grupos Vulnerables; Desarrollo Indígena; Desarrollo Rural y Pesquero; Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos; Planeación y Desarrollo Económico; Trabajo y Previsión Social; Salud y Asistencia Social; Derechos Humanos; Para la Igualdad de Género; Educación, Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente y Cambio Climático; Cultura; Turismo y Asuntos Internacionales; Deporte; Comunicaciones y Transportes; Seguridad Pública y Protección Civil; Participación Ciudadana y Órganos Autónomos; Defensa de los Límites de Quintana Roo y Asuntos Fronterizos; y Concertación y Prácticas Parlamentarias.

La propia LOPLEQR en su artículo 112, permite la dispensa del trámite del dictamen de comisión, siempre y cuando la iniciativa de que se trate sea de urgencia u obvia resolución, calificada por el voto de la mayoría simple de los diputados presentes en sesión de Pleno. De no ser el caso, la iniciativa se turna a la comisión respectiva, para su estudio y dictamen, si una iniciativa se turnada a dos o más comisiones, deben emitir un dictamen de manera conjunta, tal y como lo indica el artículo 114 de la citada ley.

Las comisiones cuentan con el plazo de cinco días, contados a partir de la fecha de turno, para emitir su dictamen, pueden solicitar por escrito al Presidente de la Mesa Directiva, una prórroga para dictaminar, con base en el primer párrafo del artículo 54 del RCPLEQR.

Los artículos 39 y 117, primer párrafo de la LOPLEQR, consignan que las reuniones que lleven a cabo las comisiones ordinarias no son públicas, pero pueden acodar la celebración de reuniones de información o audiencia, pudiendo asistir como invitados, representantes de grupos organizados, peritos o personas que aporten información sobre el asunto que se dictamina. Además, el presidente de comisión respectiva, puede solicitar a los titulares las dependencias del Ejecutivo estatal o de los municipios, la opinión, informes técnicos, copias de documentos o constancias que obren en su poder.

Del contenido del artículo 43 de la multicitada ley, se desprende que para la aprobación del dictamen, se requiere de cuando menos la mayoría de votos de sus

miembros, en caso de empate el asunto debe someterse de nuevo al análisis de la comisión, en caso de persistir el proyecto de dictamen es desechado para ese periodo, pero retomado en el siguiente. Los integrantes de la comisión solo pueden emitir su voto a favor o en contra, pero no abstenerse de hacerlo –excepto los diputados que estén impedidos legalmente-.

Asimismo, el artículo 116 de la LOPLEQR, prevé que cuando alguno de los integrantes de la comisión no concuerde con el dictamen aprobado por la mayoría, tiene el derecho de presentar por escrito su voto particular.⁴⁵²

Los dictámenes deben ser firmados por todos los miembros presentes de la comisión, son válidos sólo con la firma de la mayoría de los miembros, con fundamento en el artículo 115 de la multicitada ley.

Por último, con relación a los elementos estructurales del dictamen los artículos 114 de la LOPLEQR y 54 del RCPLEQR, contemplan que deben contener las partes siguientes:

- a) Expositiva, fundamentando las razones del dictamen.
- b) Propositiva, incluye proposiciones claras y sencillas.

2.7.5. Tabasco

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco* (CPELST),⁴⁵³ en su artículo 12 señala que el Poder Legislativo se “deposita en un Congreso integrado por la Cámara de Diputados”,⁴⁵⁴ el cual en cumplimiento de sus facultades conferidas por el artículo 36 de la misma constitución, emite sus dictámenes parlamentarios.

El segundo párrafo de artículo 33 de la CPELST, establece de manera indirecta una de las bases constitucionales del Dictamen Parlamentario en Tabasco, ya que el mismo al regular la iniciativa para trámite preferente que presente el Gobernador, existe la posibilidad de que éste pueda señalar “con tal carácter hasta

⁴⁵² Debe llenar los mismos requisitos del dictamen.

⁴⁵³ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, B.S.E. 5 abr. 1919, última reforma P.O.E. 3 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴⁵⁴ Se compone por treinta y cinco diputados electos cada tres años, veintiuno por el principio de mayoría relativa y catorce por el principio de representación proporcional.



dos que hubiere presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen”, aquí podemos afirmar que el Dictamen Parlamentario en sus tres dimensiones debe darse dentro del Proceso Legislativo. Asimismo, dichas iniciativas preferentes deben “ser dictaminada, discutida y votada por el Pleno de la Cámara en un plazo máximo de treinta días naturales a partir de su presentación o señalamiento”, nuevamente se observa que el Dictamen Parlamentario es indispensable antes de llevar a cabo la discusión y votación del mismo ante el Pleno.

La fracción VI del artículo 39 de la CPELST, establece como obligación de la Comisión Permanente el recibir durante los recesos las iniciativas de ley, proposiciones de acuerdo, observaciones a los proyectos de ley o decreto, “turnándolas a las comisiones respectivas, para los efectos correspondientes”, se observa nuevamente que constitucionalmente se contempla el Dictamen Parlamentario -en sus distintas facetas-, siendo competencia de las comisiones ordinarias.

La regulación que en materia de derechos humanos y sus garantías contempla el artículo 2º de la CPELST, nos remite a lo consagrado por la CPEUM, por lo cual las comisiones ordinarias encargadas de emitir el Dictamen Parlamentario deberán acatar el principio constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco (LOPLET)*,⁴⁵⁵ señala en su artículo 63 que las comisiones son los órganos encargados de la elaboración de dictámenes, las cuales se integran con un mínimo de tres diputados y un máximo de siete, cada comisión tiene una Junta Directiva, integrada compuesta por un presidente, uno o dos secretarios y uno o dos vocales, atendiendo al contenido del artículo 64 de la citada ley.

El artículo 75 de la LOPLET, establece que las comisiones ordinarias son las siguientes: Asuntos de la Frontera Sur; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables, Personas con Discapacidad y Adultos en Plenitud; Comunicaciones y Transportes, Tránsito y Vialidad; Desarrollo Social; Derechos Humanos; Desarrollo

⁴⁵⁵ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco*, P.O.E. 23 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=110857&TPub=2>



Agropecuario, Forestal y Pesquero; Educación y Cultura; Energía, Recursos Naturales y Protección Ambiental; Equidad y Género; Fomento y Desarrollo Industrial, Económico, Artesanal, Comercial y Turístico; Fortalecimiento Municipal; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Finanzas; Infancia, Juventud, Recreación y Deporte; Inspectoría de Hacienda, Primera; Inspectoría de Hacienda, Segunda; Inspectoría de Hacienda, Tercera; Instructora de la Cámara; Justicia y Gran Jurado; Ordenamiento Territorial y Obras Públicas; Protección Civil; Recursos Hidráulicos; Reglamento y Prácticas Parlamentarias; Salud; Seguridad Pública y Procuración de Justicia; y Trabajo y Previsión social.

Dentro del procedimiento legislativo ordinario, el artículo 139 de la LOPLET, prevé que el Congreso solo puede discutir iniciativas que hayan sido dictaminadas previamente por la comisión correspondiente. Sin embargo, establece la posibilidad de que la etapa de dictamen por la comisión, se dispense por acuerdo del Pleno que califique al asunto de urgente resolución.

Los artículos 41, fracciones XIX, XXI, así como XXII y 69, tercer párrafo de la LOPLET, indican que al Presidente de la Mesa Directiva le corresponde turnar a las comisiones para que dictamen, ya sea de manera individual o conjunta: los asuntos de su competencia; las iniciativas preferentes; o notificar que alguna iniciativa previamente turnada ha adquirido el estatus de preferente. Asimismo, el artículo 81 del *Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco* (RIHCELST),⁴⁵⁶ contempla que la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso turna las iniciativas a las comisiones ordinarias.

Por lo que respecta a los plazos con que cuentan las comisiones ordinarias para emitir su dictamen sobre iniciativas que no tengan el carácter de preferentes, está señalado por el artículo 125 de la LOPLET, el cual es de sesenta días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la misma. Ahora bien, el plazo para que las comisiones dictaminen iniciativas preferentes es de treinta días

⁴⁵⁶ *Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, sin fecha de publicación, disponible en: http://a245249236eda49dcbd9-4febb582370306e21521643c4f578978.r92.cf1.rackcdn.com/2016/trabajo-legislativo/Reglamento_Interior_del_Congreso_del_Estado_de_Tabasco.pdf

naturales, atendiendo a los artículos 41, fracción XXII y 121, párrafo tercero de la citada legislación.

Para el caso de que las iniciativas preferentes no se dictaminen por las comisiones respectivas dentro del plazo legal concedido, la fracción I del séptimo párrafo del artículo 121 de la LOPLET, estipula implícitamente la preclusión del derecho de las comisiones para dictaminar, toda vez que el Presidente de la Mesa Directiva, está obligado a incluir la iniciativa preferente no dictaminada en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación.

Ahora bien, las iniciativas suscritas por diputados, que no se dictaminen durante el ejercicio legal de la legislatura en la que se presentaron, se enlistaran por la Mesa Directiva para hacerse del conocimiento de la fracción parlamentario a que pertenezcan los diputados que las presentaron, para que en un término de diez días hábiles indique cuales iniciativas deben permanecer vigentes y remitirse a la siguiente legislatura para su dictamen. Aquellas iniciativas que no fueron señaladas se les tienen como no procedentes, recayendo sobre ellas un acuerdo de conclusión de trámite, descargándose de los turnos a las comisiones y enviadas al archivo definitivo, configurándose así la caducidad en la etapa del dictamen.

En la etapa de consideración del dictamen, con fundamento en el artículo 67 de la LOPLET y 82 del RIHCELST, las comisiones pueden celebrar reuniones de consulta, audiencias o información a invitación expresa, con grupos, organizaciones, servidores públicos, peritos, profesionistas o cualquier persona, que por sus conocimientos y experiencia, permitan ampliar e ilustrar el criterio de los diputados integrantes de la comisión que dictamine.

Por lo que respecta a la aprobación del dictamen por la comisión, el artículo 127 de la LOPLET, exige que el mismo requiere de la aprobación de la mayoría de los integrantes de la comisión, en caso de empate, el Presidente de la misma, tiene voto de calidad. En caso de que alguno de los integrantes disienta del dictamen de mayoría, tiene la potestad de formular por escrito su voto particular, ello en atención al artículo 128 de la LOPLET, este mismo numeral, que los dictámenes deben ser presentados firmados aprobatoriamente por la mayoría de los miembros de la comisión.



El segundo párrafo del artículo 75 del RIHCELST, señala que antes de someterse al Pleno los dictámenes de ley o decreto, son revisados minuciosamente en su redacción por la Oficialía Mayor, sin variar su fondo.

En cuanto a los elementos estructurales del dictamen, el artículo 125 de la LOPLET, únicamente refiere que los mismos deben contener las partes siguientes:

- a) Expositiva, presenta de manera clara y precisa el asunto a que se refiere.
- b) Conclusiva, contiene el proyecto de resolución.

2.7.6. Veracruz

La *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (CPEVILL),⁴⁵⁷ en el primer párrafo del artículo 20 indica que el "Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado",⁴⁵⁸ el cual al ejercer las atribuciones contenidas en el artículo 33 de la misma, podrá emitir dictámenes parlamentarios.

Los trámites que deben darse a las iniciativas de ley o decretos que se presenten al Congreso del Estado, están descritos en el artículo 35 de la CPEVILL, de los cuales nos interesan particularmente los consagrados sus fracciones I y II, en primer lugar habla de hacer el "turno a comisiones" de las iniciativas, para luego contemplar el "dictamen de comisiones", ambas disposiciones, se convierten en bases constitucionales del Dictamen Parlamentario en sus distintas dimensiones, al establecer expresamente la existencia de esta etapa dentro del Proceso Legislativo, pero además señala al órgano del congreso competente para formularlo.

Por su parte, la Diputación Permanente en atención a la fracción III del artículo 41 de la CPEVILL, solo posee la atribución de "recibir las iniciativas que le sean presentadas y turnarlas a las comisiones que correspondan", para que su estudio, análisis y dictamen correspondiente.

⁴⁵⁷ *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, G.O.E. 25 sep. 1917, última reforma G.O.E. 27 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴⁵⁸ Se compondrá por cincuenta diputados, de los cuales treinta serán electos por el principio de mayoría relativa y veinte por el principio de representación proporcional.

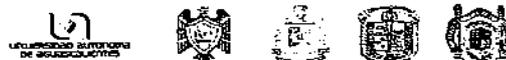
La última de las bases constitucionales del Dictamen Parlamentario, la constituye el octavo párrafo del artículo, 4 de la mencionada constitución, el cual en materia de derechos humanos y sus garantías reconoce los conferidos por la CPEUM, por ende se debe respetar el principio constitucional de fundarlo y motivarlo.

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (LOPLEVILL),⁴⁵⁹ consagra en su artículo 38 que las comisiones son los órganos por medio de los cuales se elaboran los dictámenes, coadyuvando así en el cumplimiento de las atribuciones del Congreso. Las comisiones permanentes, se integran por tres diputados –excepto la comisión de vigilancia, que se integra atendiendo a la representación que tenga cada grupo legislativo y el número de integrantes lo determina la Junta de Coordinación Política–, uno con el carácter de presidente otro de secretario y uno más de vocal, en atención a lo establecido por el artículo 44 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (RGIPLEVILL).⁴⁶⁰

El artículo 39 de la LOPLEVILL, indica que las comisiones permanentes son las siguientes: Administración y Presupuesto; Asuntos Indígenas; Atención y Protección de Periodistas; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones; Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables y Migrantes; Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación; Desarrollo Económico; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Social, Humano y Regional; Desarrollo y Fortalecimiento Municipal; Editorial, Biblioteca y Archivo; Educación y Cultura; Igualdad de Género; Gestoría y Quejas; Gobernación; Hacienda del Estado; Hacienda Municipal; Instructora; Justicia y Puntos Constitucionales; Juventud y Deporte; Límites Territoriales Intermunicipales; Medio ambiente, recursos naturales, aguas y cambio climático; Organización Política y Procesos Electorales; Procuración de Justicia;

⁴⁵⁹ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, G.O.E. 6 oct. 2000, última reforma G.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=17639&TPub=2>

⁴⁶⁰ *Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, G.O.E. 17 feb. 2003, última reforma G.O.E. 8 jul. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=28997&TPub=2>



Protección Civil; Salud y Asistencia; Seguridad Pública; Trabajo y Previsión Social; Transparencia y Acceso a la Información; Transporte, Tránsito y Vialidad; Turismo; Vigilancia; y Derechos de la Niñez y la Familia.

Dichas comisiones tiene la posibilidad de conformar subcomisiones o grupos de trabajo, las cuales deben precisarse en su Programa Anual de Trabajo, conforme a la fracción IV del artículo 57 del RGIPLEVILL.

Los trámites a que deben sujetarse las iniciativas en el proceso legislativo ordinario se regulan por las fracciones I y II del artículo 49 de la LOPLEVILL, en las cuales se menciona el turno a comisiones, así como el dictamen de las mismas. Sin embargo, el último párrafo del mismo numeral, contempla la posibilidad de que por urgencia u obviedad, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión de Pleno, o bien, cuando esté por terminar algún período de sesiones, se pueden dispensar los trámites reglamentarios -incluido el de dictamen-.

Del contenido del segundo párrafo del artículo 66 del RGIPLEVILL, se desprende que el turno de los asuntos a las comisiones se hace por parte del Presidente de Mesa Directiva o de la Diputación Permanente, según corresponda. Si alguno de los asuntos turnados es competencia de dos o más comisiones permanentes, debe ser dictaminado en su calidad de comisiones unidas, tal y como lo previene el artículo 51 del citado reglamento.

El plazo que se otorga a las comisiones para que dictaminen, se especifica en los párrafos primero y tercero del artículo 66 del RGIPLEVILL, que es diez días hábiles, contados a partir del día siguiente de haberlo recibido, siendo susceptible de prorrogarse previa solicitud de la comisión responsable.

Para los trabajos dentro de la etapa de consideración del dictamen, los miembros de la comisión acuerdan las consultas o comparecencias, de servidores públicos o particulares, que sean pertinentes para el estudio, análisis y dictamen del asunto en cuestión, con fundamento en el artículo 106 del RGIPLEVILL.

El proyecto de dictamen se someterá a debate y resolución por parte de los integrantes de la comisión, es necesario que sea aprobado y suscrito por la mayoría de los integrantes de la comisión que dictamina, si alguno de los integrantes no

asistió a la reunión en que fue aprobado el dictamen, tiene la posibilidad de adherirse al mismo mediante su firma. Además, todo integrante de la comisión que no esté de acuerdo con la decisión de la mayoría, puede emitir voto particular, decisión que hará del conocimiento de la comisión en la misma reunión en que sea suscrito el dictamen,⁴⁶¹ lo anterior con base en los artículos 45, 46 y 108 del RGIPLEVILL.

Ahora bien, una vez aprobado el dictamen, el presidente de la comisión debe remitirlo al Presidente de la Junta de Trabajos Legislativos. Asimismo, el dictamen debe ser escaneado y distribuido, vía electrónica, tanto a los coordinadores de los grupos legislativos, para que ellos lo hagan llegar a sus miembros, como a los diputados que no conformen grupo, con apego a lo señalado por el artículo 109 del RGIPLEVILL.

El artículo 65 del multicitado reglamento, contempla los elementos estructurales que debe contener el dictamen, los cuales son:

- a) Parte considerativa, contempla las razones y fundamentos jurídicos que lo motiven.
- b) Parte resolutive, que concluya con propuestas claras y sencillas.

2.7.7. Yucatán

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán (CPELSY)*,⁴⁶² en su artículo 18 consigna que el Poder Legislativo "se depositará en una Asamblea de Representantes que se denominará Congreso del Estado de Yucatán",⁴⁶³ mismo que en atención al artículo 30 de la CPELSY, ejercerá las facultades y atribuciones que señala, de las cuales se desprenderán sus dictámenes parlamentarios.

Asimismo, el párrafo segundo del artículo 27 de la CPELSY, también constituye una base constitucional del Dictamen Parlamentario, al señalar que el Congreso del Estado en "los períodos ordinarios, se ocupará del estudio, discusión,

⁴⁶¹ El voto particular deberá presentarse a la Junta de Trabajos Legislativos.

⁴⁶² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán*, D.O.E. 14 ene. 1918, última reforma D.O.E. 20 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

⁴⁶³ Se compondrá de veinticinco Diputados, de los cuales quince serán electos por el principio de mayoría relativa y los restantes, por el de representación proporcional.



dictaminación y votación de todos los asuntos”, pero además debemos vincularla con la disposición contenida en el artículo 36 de la misma constitución, ya que en ésta menciona que las iniciativas presentadas “pasarán a las Comisiones que correspondan”. Así pues, podemos afirmar el Congreso por medio las comisiones emite sus dictámenes parlamentarios.

Lo anterior se reafirma, con el contenido de la fracción III del artículo 43 de la CPELSY, cuando establece que la Diputación Permanente tiene la atribución de “recibir durante los recesos del Congreso, las iniciativas de Ley, Decreto o Acuerdo, proposiciones y demás asuntos dirigidos a éste y turnarlos para su estudio y dictamen a las comisiones respectivas del Congreso”. Así pues, no importa si se trata de periodo ordinario de sesiones o receso del Congreso del Estado, el órgano competente de emitir el Dictamen Parlamentario es las comisiones permanentes del mismo.

Finalmente, el artículo 1 de la CPELSY en materia de derechos humanos y sus garantías reconoce todos los consagrados en la CPEUM, por ende el Dictamen Parlamentario debe atender al principio de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

La *Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán* (LGPLEY),⁴⁶⁴ en la fracción IV del artículo 44 refiere que son las comisiones permanentes las encargadas de dictaminar las iniciativas o asuntos que les sean turnados. La integración de las mismas se regula por el numeral 45 de la ley citada, el cual no establece expresamente un número de integrantes, a pesar de ello, podemos afirmar que las mismas que las mismas requieren de cuando menos seis integrantes, al puntualizar que la comisión cuenta con un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y los vocales necesarios –al estar el plural el término vocales, se entiende que pueden ser dos o más-.

El artículo 43 de la LGPLEY, por un lado contempla que las comisiones pueden dictaminar de manera individual o conjunta los asuntos que les turnen, por

⁴⁶⁴ *Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán*, D.O.E. 4 oct. 2010, última reforma D.O.E. 9 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=76877&TPub=2>

el otro, indica que las comisiones permanentes son las siguientes: Puntos Constitucionales y Gobernación; Vigilancia de la Cuenta Pública y Transparencia; Justicia y Seguridad Pública; Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal; Desarrollo Económico y Fomento al Empleo; Desarrollo Agropecuario; Medio Ambiente; Salud y Seguridad Social; Desarrollo Municipal, Regional y Zonas Metropolitanas; Desarrollo Urbano, Vivienda e Infraestructura; Igualdad de Género; Para el Respeto y Preservación de la Cultura Maya; Derechos Humanos; Arte y Cultura; y Cultura Física y Deporte.

Atendiendo al artículo 51 de la LGPLEY, las comisiones cuentan con secretarios técnicos, los cuales tienen dentro de sus facultades atribuciones podemos mencionar aquellas que son más relevantes para la etapa del dictamen, como el llevar el seguimiento y control de los asuntos de las mismas; coadyuvar en la elaboración de los proyectos de dictamen o iniciativas de la comisión –llamadas iniciativas dictamen-; o bien asesorar en materia legislativa a los presidentes de las comisiones.

Además, los artículos 44, fracción X de la LGPLEY y 132 del *Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán (RLGPLEY)*,⁴⁶⁵ contemplan que las comisiones permanentes tienen la atribución de integrar comités –figura análoga a las subcomisiones-, para coadyuvar en el estudio y análisis del asunto turnado, por medio de la elaboración de un pre dictamen. Los comités se integran cuando menos con tres integrantes, procurando una representación plural; cada comité tiene coordinador; finalmente la cantidad de comités es acorde a los requerimientos de cada comisión.

Es posible que algunas iniciativas no pasen la etapa del dictamen dentro del proceso legislativo, con apego a lo establecido por el artículo 84 del RLGPLEY, previa consulta y aprobación por parte del Pleno del Congreso; de no aprobarse la dispensa, los asuntos deben ser turnados para su estudio y dictamen por las comisiones permanentes.

⁴⁶⁵ *Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán*, P.O.E. 1 dic. 2011, última reforma P.O.E. 23 ago. 2012, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=84019&TPub=2>

Dicho turno lo hace el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, atendiendo a la competencia de cada una de las comisiones permanentes, el cual puede hacerlo a una o más comisiones para que dictaminen de manera conjunta, atendiendo a los artículos 34, fracción VIII del LGPLEY y 58, fracción I del RLGPLEY.

El plazo con que cuentan las comisiones permanentes para emitir su dictamen, es de cuarenta y cinco días siguientes al turno del asunto, el cual es susceptible de ser prorrogado hasta por un término igual, previa solicitud del Presidente de la comisión al Pleno del Congreso, ello con apego a la fracción VIII del artículo 44 de la LGPLEY.

Las comisiones pueden acumular varias iniciativas en un dictamen, siempre y cuando éstas versen sobre el mismo tema, tal y como lo señala el segundo párrafo del artículo 72 del RLGPLEY.

Ahora bien, algunas de las acciones que pueden realizar las comisiones permanentes en la etapa de consideración del dictamen están señaladas en las fracciones VI y XI del artículo 44 de la multicitada ley, son el recabar la información y documentación necesaria para dictaminar, de las distintas dependencias de los gobiernos, estatal o municipal, organismos autónomos y demás entidades de la administración pública; o bien, hacer una invitación a los expertos en la materia en que se dictamina, para que comparezcan ante la comisión, para allegarse de información especializada.

Para que el dictamen sea válido, el artículo 74 de la LGPLEY, exige que el pre dictamen sea debatido en reunión de comisión y se apruebe por la mayoría de los integrantes. Asimismo, en caso de empate el Presidente tiene voto de calidad; cada integrante de la comisión, debe asentar expresamente el sentido de su voto, junto a su nombre y firma autógrafa;⁴⁶⁶ las abstenciones se contabilizan como votos en contra, salvo que el diputado que se abstiene de una razón fundada, tal y como lo establece el artículo 150 del RLGPLEY.

⁴⁶⁶ Los diputados no pueden cambiar el sentido de su voto plasmado en el dictamen, ni retirar su firma, de acuerdo el artículo 75 del RLGPLEY.

En el caso de que alguno de los integrantes de la comisión no esté de acuerdo con la mayoría, tiene la potestad que le torga el artículo 77 del RLGPLEY, para presentar su voto particular en la sesión en que el pre dictamen vaya a discutirse y aprobarse.⁴⁶⁷

La comisión responsable del dictamen, una vez aprobado y suscrito, debe remitirlo de inmediato a la Mesa Directiva, para los efectos de la programación legislativa, dando cumplimiento así al último párrafo del artículo 74 de la LGPLEY.

Resulta curioso, que ni la LGPLEY, ni el RLGPLEY, contemplan de manera expresa un artículo en el que hagan mención a los requisitos estructurales mínimos que debe contener el dictamen que emitan las comisiones permanentes. Sin embargo, si lo hace con relación al voto particular, por lo cual consideramos que por analogía podemos decir que el dictamen, debe reunir los elementos consagrados por el artículo 78 del RLGPLEY –con adecuación al dictamen–, siendo son los siguientes:

- a) Parte expositiva, incluye el fundamento jurídico, los antecedentes y las consideraciones de la comisión respecto del dictamen.
- b) Parte resolutive, integrada por los resolutivos, incluidas las normas propuestas.
- c) Firmas de los diputados que dictaminan.

Finalmente, en el inciso c), fracción I del artículo 43 de la LGPLEY, se contempla la figura de iniciativas-dictámenes, cuando se pretendan realizar adecuaciones a disposiciones constitucionales o legales, que tengan el carácter de urgente y sean de interés público. Si bien es cierto que, dicha figura está contemplada en las atribuciones de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, consideramos que la misma es extensiva al resto de las comisiones permanentes, en atención a la fracción V del artículo 51 de la referida ley, cuando señala que los

⁴⁶⁷ El voto particular debe contener: una parte expositiva conformada por el fundamento jurídico del voto, los antecedentes que dan origen a éste y las consideraciones del o los promoventes para llegar a dicha determinación; una parte integrada por los resolutivos a los que han llegado el o los promoventes, ya sean estas normas o propuestas concretas, y las firmas de los diputados que exponen el voto particular, con fundamento en el artículo 78 del RGPLEY.



secretarios técnicos coadyuvan en la elaboración de iniciativas de las comisiones. Teniendo así el sustento legal para afirmar que todas las comisiones permanentes podrán presentar al Pleno del Congreso iniciativas-dictámenes, en el ámbito de sus respectivas competencias.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS COMPARADO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN LOS CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO

En este capítulo presentamos el estudio comparado realizado a partir de los datos obtenidos del estudio constitucional, legal y reglamentario del Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México.

La información recabada la organizamos de manera correlativa al orden establecido en el apartado 1.10 -referente a la Teoría del Dictamen Parlamentario-, con la finalidad de mantener una adecuada sistematización en los contenidos temáticos.

Asimismo, para que el estudio comparado sea más asequible, incorporamos diversas tablas cada rubro, mismas que nos permitirán visualizar de manera clara y precisa la situación que existe en cada uno de los Congresos Locales de nuestro país.

3.1. Órganos Responsables para emitir el Dictamen Parlamentario

El primer aspecto que debemos analizar se refiere al órgano encargado de elaborar y aprobar el Dictamen Parlamentario en cada uno de los Congresos Locales, el cual señalábamos -en el apartado 1.10.1-, que teóricamente corresponde a las comisiones parlamentarias constituidas en cada parlamento. Sin embargo, del estudio constitucional, tenemos que en algunos congresos, sus diputaciones o comisiones permanentes; juntas de coordinación o concertación política; o bien, su Gran Comisión, están facultadas para la formulación y aprobación del Dictamen Parlamentario.

De esta manera, nos avocaremos a señalar las particularidades que en cada uno de los congresos se presentan en torno al órgano responsable del Dictamen Parlamentario.

3.1.1. Comisiones que dictaminan

Ordinariamente el órgano responsable de emitir el Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales son las comisiones.

3.1.1.1. Denominación de las comisiones

Dichas comisiones reciben denominaciones distintas en la legislación o reglamentación correspondiente. Así pues, para conocer de manera precisa el nombre que reciben las comisiones que dictaminan en cada uno de los congresos locales, se presentan en la tabla 6, que se muestra a continuación:

Tabla 6
Denominación que reciben las Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

Entidad Federativa	Denominación de la Comisiones								
	Dictamen	Dictamen Legislativo	Generales	Legislativas	Legislativas Dictaminadoras	Legislativas Permanentes	Ordinarias	Permanente	Permanentes de Dictamen Legislativo
Aguascalientes							▲		
Baja California		▲							
Baja California Sur								▲	
Campeche							▲		
Chiapas							▲		
Chihuahua		▲							
Coahuila								▲	
Colima								▲	
Durango					▲				
Guanajuato								▲	
Guerrero							▲		
Hidalgo								▲	
Jalisco						▲			
México				▲					
Michoacán	▲								
Morelos				▲					
Nayarit				▲					
Nuevo León		▲							
Oaxaca								▲	
Puebla			▲						
Querétaro							▲		

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Denominación de la Comisiones</i>								
	<i>Dictamen</i>	<i>Dictamen Legislativo</i>	<i>Generales</i>	<i>Legislativas</i>	<i>Legislativas Dictaminadoras</i>	<i>Legislativas Permanentes</i>	<i>Ordinarias</i>	<i>Permanente</i>	<i>Permanentes de Dictamen Legislativo</i>
Quintana Roo							▲		
San Luis Potosí									▲
Sinaloa								▲	
Sonora		▲							
Tabasco							▲		
Tamaulipas							▲		
Tlaxcala							▲		
Veracruz								▲	
Yucatán								▲	
Zacatecas				▲					
Total:	1	4	1	4	1	1	9	9	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

Como se aprecia en la tabla 6, existen nueve variantes para denominar al órgano responsable del Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales del país, señalando de manera puntual que en Michoacán se denominan Comisiones de Dictamen; en Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Sonora son Comisiones de Dictamen Legislativo; en Puebla se llaman Comisiones Generales; en el Estado de México, Morelos Nayarit y Zacatecos son Comisiones Legislativas; en Durango las nombran Comisiones Legislativas Dictaminadoras; en Jalisco son Comisiones Legislativas Permanentes; en Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala se denominan Comisiones Ordinarias; en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz y Yucatán son Comisiones Permanente; finalmente, en San Luis Potosí las llaman Comisiones Permanentes de Dictamen Legislativo.

3.1.1.2. Número de comisiones por Congreso Local

Ahora bien, con relación al número de comisiones para dictaminar con que cuenta cada Congreso Local en México, elaboramos la tabla 7, que se exhibe a continuación:

Tabla 7
Número de Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los
Congresos Locales de México

<i>Orden Alfabético</i>		<i>Orden Numérico</i>	
<i>Entidad Federativa</i>	<i>No. Comisiones</i>	<i>Entidad Federativa</i>	<i>No. Comisiones</i>
Aguascalientes	26	Baja California	13
Baja California	13	Yucatán	15
Baja California Sur	27	Guanajuato	19
Campeche	29	Nuevo León	21
Chiapas	42	San Luis Potosí	21
Chihuahua	26	Colima	23
Coahuila	25	Tlaxcala	24
Colima	23	Coahuila	25
Durango	32	Querétaro	25
Guanajuato	19	Aguascalientes	26
Guerrero	33	Chihuahua	26
Hidalgo	58 ⁴⁶⁸	Quintana Roo	26
Jalisco	35	Baja California Sur	27
México	37	Nayarit	27
Michoacán	28	Sinaloa	27
Morelos	34	Tabasco	27
Nayarit	27	Michoacán	28
Nuevo León	21	Campeche	29
Oaxaca	39	Zacatecas	30
Puebla	35	Durango	32
Querétaro	25	Sonora	32
Quintana Roo	26	Guerrero	33
San Luis Potosí	21	Tamaulipas	33
Sinaloa	27	Morelos	34
Sonora	32	Veracruz	34
Tabasco	27	Jalisco	35
Tamaulipas	33	Puebla	35
Tlaxcala	24	México	37
Veracruz	34	Oaxaca	39
Yucatán	15	Chiapas	42
Zacatecas	30	Hidalgo	58 ⁴⁶⁹

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

⁴⁶⁸ Recordando que el artículo 79 de la LOPLESH, las comisiones permanentes, a excepción de la Inspectoría de la Auditoría Superior y de la Instructoría, serán dobles, distinguiéndose con las denominaciones de primera y segunda.

⁴⁶⁹ Recordando que el artículo 79 de la LOPLESH, las comisiones permanentes, a excepción de la Inspectoría de la Auditoría Superior y de la Instructoría, serán dobles, distinguiéndose con las denominaciones de primera y segunda.

Atendiendo al contenido de la Tabla 7, la información relativa al número de comisiones que emiten dictamen en los distintos congresos locales, se clasificó atendiendo a dos criterios. El primero de ellos toma en consideración el orden alfabético de la entidad federativa a la cual pertenece el congreso referido, con la finalidad de que cualquier interesado en consultar dicha información pueda acceder de manera rápida y sencilla.

Por lo que ve al segundo criterio de clasificación se tomó en cuenta el número de comisiones que posee cada congreso, ordenándose de manera ascendente, con el propósito de establecer el número mínimo y máximo de comisiones que podemos encontrar en los distintos congresos locales mexicanos. De esta manera, afirmamos que el congreso que posee menos número de comisiones para dictaminar es el de Baja California con trece comisiones, mientras que el mayor número de comisiones para emitir dictamen corresponde al Congreso de Hidalgo con cincuenta y ocho—recordando que su legislación, establece que las comisiones serán dobles—.

Ese mismo criterio nos permite establecer seis niveles clasificatorios de dichos congresos, considerando para tal efecto rangos por decenas, comenzando de la segunda hasta llegar a la sexta, la inclusión atenderá al número de comisiones de dictamen que tenga cada congreso local.

Por lo que ve al primer nivel,⁴⁷⁰ se incluyen los congresos de Baja California con trece, Yucatán con quince y Guanajuato con diecinueve.

El segundo nivel,⁴⁷¹ contempla los congresos de Nuevo León y San Luis Potosí con veintiuno; Colima con veintitrés; Tlaxcala con veinticuatro; Coahuila y Querétaro con veinticinco; Aguascalientes, Chihuahua y Quintana Roo con veintiséis; Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Tabasco con veintisiete; Michoacán con veintiocho; así como, Campeche con veintinueve.

Dentro del tercer nivel,⁴⁷² ubicamos a los congresos de Zacatecas con treinta; Durango y Sonora con treinta y dos; Guerrero y Tamaulipas con treinta y tres; Morelos y Veracruz con treinta y cuatro; Jalisco y Puebla con treinta y cinco; Estado de México con treinta y siete; y, Oaxaca con treinta y nueve.

⁴⁷⁰ Contempla del número 10 al 19.

⁴⁷¹ Contempla del número 20 al 29.

⁴⁷² Contempla del número 30 al 39.

El cuarto nivel,⁴⁷³ lo ocupa el Congreso de Chiapas con cuarenta y dos.

Por último, el quinto nivel,⁴⁷⁴ incluye al Congreso de Hidalgo con cincuenta y ocho.

3.1.1.3. Integración de comisiones

Las comisiones que dictaminan se integran de varias maneras, dependiendo de la regulación que cada congreso local tenga, dicha circunstancia se observa en la tabla 8, que se incluye a continuación:

Tabla 8
Integración de las Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los
Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Número de Integrantes</i>
Aguascalientes	Hasta 5
Baja California	De 3 a 6
Baja California Sur	3
Campeche	5
Chiapas	7
Chihuahua	De 3 a 5
Coahuila	Hasta 7 ⁴⁷⁵
Colima	3 ⁴⁷⁶
Durango	5
Guanajuato	5 ⁴⁷⁷
Guerrero	Hasta 5
Hidalgo	3 ⁴⁷⁸
Jalisco	N/E Sólo exige que sea número impar
México	Hasta 9
Michoacán	Hasta 5
Morelos	Mínimo 3
Nayarit	Mínimo 5
Nuevo León	11
Oaxaca	5 ⁴⁷⁹
Puebla	Hasta 7
Querétaro	Hasta 5
Quintana Roo	5

⁴⁷³ Contempla del número 40 al 49.

⁴⁷⁴ Contempla del número 50 al 59.

⁴⁷⁵ Excepcionalmente pueden nombrarse hasta 9 diputados.

⁴⁷⁶ Excepto las comisiones de Responsabilidades; de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos; y la de Vigilancia del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, que se integran con 5 diputados.

⁴⁷⁷ Excepto la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que se integra con 7 diputados. Asimismo, la Comisión de Responsabilidades se integra con 5 diputados propietarios y 5 suplentes.

⁴⁷⁸ Excepto, en primer lugar las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales; así como de Hacienda y Presupuesto, que se integran con un mínimo de 5 diputados y un máximo de 9. En segundo lugar, la Comisión Instructora que se integra con 5 diputados.

⁴⁷⁹ Se nombran 5 diputados propietarios y 5 suplentes por cada comisión.

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Número de Integrantes</i>
San Luis Potosí	De 3 a 7
Sinaloa	5 ⁴⁸⁰
Sonora	N/E
Tabasco	De 3 a 5
Tamaulipas	Hasta 8
Tlaxcala	Mínimo 3
Veracruz	3 ⁴⁸¹
Yucatán	Mínimo 6
Zacatecas	De 3 a 5

N/E: No se especifica.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

En la tabla 8, se asentaron los datos en orden alfabético de la entidad federativa a la que pertenece el congreso correspondiente. Sin embargo, es necesario realizar una subclasificación de los datos antes señalados bajo los criterios siguientes: a) Número específico de integrantes; b) Número mínimo de integrantes; c) Número máximo de integrantes; d) Rango numérico de integrantes; y, e) No especificidad del número de integrantes.

A) Número específico de integrantes.

Este criterio toma en consideración el número preciso de diputados que debe poseer cada una de las comisiones que se integren en los congresos locales respectivos. De esta manera, tenemos que son doce congresos los que contemplan un número específico de diputados para la integración de sus comisiones. Asimismo, se dan cuatro variantes dentro de este criterio.

El primero corresponde a los congresos de Baja California Sur, Colima, Hidalgo y Veracruz, en los cuales sus comisiones se integran ordinariamente con tres diputados. En el segundo tenemos a los congresos de Campeche, Durango, Guanajuato, Oaxaca, Quintana Roo y Sinaloa, exigen un número de cinco integrantes. El tercero atañe al Congreso de Chiapas, en el cual se establece como requisito que sean siete los integrantes de las comisiones. Finalmente, el cuarto se refiere al Congreso de Nuevo León, en donde el número de diputados que integren

⁴⁸⁰ Excepto la Comisión de Fiscalización que se integra con 7 diputados.

⁴⁸¹ Excepto la Comisión de Vigilancia, cuyo número de integrantes se determina por la Junta de Coordinación Política, en atención a la Representación de cada grupo parlamentario.

las comisiones que dictaminan es de once. Lo anterior, puede observarse en la tabla 9, que se muestra en seguida:

Tabla 9
Integración de las Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México, atendiendo al criterio del número específico de integrantes

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Integrantes</i>
Baja California Sur	3
Colima	3 ⁴⁸²
Hidalgo	3 ⁴⁸³
Veracruz	3 ⁴⁸⁴
Campeche	5
Durango	5
Guanajuato	5 ⁴⁸⁵
Oaxaca	5 ⁴⁸⁶
Quintana Roo	5
Sinaloa	5 ⁴⁸⁷
Chiapas	7
Nuevo León	11

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 8.

B) Número mínimo de integrantes.

Este criterio establece como regla de integración el número mínimo de diputados que se requieren para conformación de las distintas comisiones que dictaminan. Dicho criterio se aplica en cuatro congresos locales, de los cuales los de Morelos y Tlaxcala señalan que el número mínimo de diputados que integran las comisiones que emiten dictamen será de tres; el caso de Nayarit indica que serán cinco integrantes cuando menos; y por último, Yucatán estipula que el mínimo de integrantes son seis, tal y como se puede ver en la tabla 10.

⁴⁸² Excepto las comisiones de Responsabilidades; de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos; y la de Vigilancia del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, que se integran con 5 diputados.

⁴⁸³ Excepto, en primer lugar las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales; así como de Hacienda y Presupuesto, que se integran con un mínimo de 5 diputados y un máximo de 9. En segundo lugar, la Comisión Instructora que se integra con 5 diputados.

⁴⁸⁴ Excepto la Comisión de Vigilancia, cuyo número de integrantes se determina por la Junta de Coordinación Política, en atención a la Representación de cada grupo parlamentario.

⁴⁸⁵ Excepto la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que se integra con 7 diputados. Asimismo, la Comisión de Responsabilidades se integra con 5 diputados propietarios y 5 suplentes.

⁴⁸⁶ Se nombran 5 diputados propietarios y 5 suplentes por cada comisión.

⁴⁸⁷ Excepto la Comisión de Fiscalización que se integra con 7 diputados.

Tabla 10
Integración de las Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los
Congresos Locales de México, atendiendo al criterio del número mínimo de
integrantes

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Integrantes</i>
Morelos	Mínimo 3
Tlaxcala	Mínimo 3
Nayarit	Mínimo 5
Yucatán	Mínimo 6

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 8.

C) Número máximo de integrantes.

El tercer criterio utilizado para determinar el número de diputados que integran las comisiones que dictaminan toma en cuenta el tope máximo de integrantes por comisión, encontrado que el mismo establece cuatro límites. En el primero se establecen cinco integrantes, siendo el caso de los congresos de Aguascalientes, Guerrero, Michoacán y Querétaro. El segundo señala que el límite de integrantes es de hasta siete, como lo es en los congresos de Coahuila y Puebla. El tercer límite señala un tope de ocho integrantes, aplicando sólo al Congreso de Tamaulipas, en tanto que el cuarto impone como número máximo de integrantes nueve. Lo anterior se ve reflejado en la tabla 11.

Tabla 11
Integración de las Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los
Congresos Locales de México, atendiendo al criterio del número máximo de
integrantes

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Integrantes</i>
Aguascalientes	Hasta 5
Guerrero	Hasta 5
Michoacán	Hasta 5
Querétaro	Hasta 5
Coahuila	Hasta 7 ⁴⁸⁸
Puebla	Hasta 7
Tamaulipas	Hasta 8
México	Hasta 9

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 8.

D) Rango numérico de integrantes.

El criterio referido, establece un rango entre el número mínimo y máximo de diputados que pueden integrar las comisiones que dictaminan. Los rangos

⁴⁸⁸ Excepcionalmente pueden nombrarse hasta 9 diputados.

encontrados son tres. El primero contempla de tres a cinco integrantes, relativo a los congresos de Chihuahua, Tabasco y Zacatecas. El segundo establece que la integración de las comisiones puede incluir de entre tres a seis diputados, situación que se da en el Congreso de Baja California. En tanto que el tercer rango va de los tres integrantes a los siete, como lo es en el Congreso de San Luis Potosí. Dicha información se inscribe en la Tabla 12.

Tabla 12
Integración de las Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México, atendiendo al criterio del rango numérico de integrantes

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Integrantes</i>
Chihuahua	De 3 a 5
Tabasco	De 3 a 5
Zacatecas	De 3 a 5
Baja California	De 3 a 6
San Luis Potosí	De 3 a 7

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 8.

E) No especificidad del número de integrantes.

El último de los criterios, no establece número mínimo, máximo o rango numérico, de diputados que pueden integrar las comisiones que dictaminan. En este rubro encontramos a los congresos de Jalisco y de Sonora, con una diferencia, que para el caso de Jalisco sólo se exige que el número sea impar, sin establecer una cantidad de manera específica. Lo anterior se refleja en la tabla 13.

Tabla 13
Integración de las Comisiones que emiten Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México, atendiendo al criterio de no especificidad del número de integrantes

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Integrantes</i>
Jalisco	N/E Sólo exige que sea número impar
Sonora	N/E
N/E: No se especifica.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 8.

3.1.1.4. Subcomisiones

Ahora bien, algunos congresos locales del país, legal o reglamentariamente otorgan a las comisiones encargadas de formular el Dictamen Parlamentario, la potestad de conformar subcomisiones o grupos de trabajo, para la mejor atención de los asuntos que les fueron turnados, siempre y cuando lo estimen necesario.

En las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, encontramos que se contempla la posibilidad de que las comisiones que dictaminan, conformen subcomisiones, para que través de ellas se formule el proyecto del Dictamen Parlamentario.

Dichas subcomisiones, pueden recibir distintas denominaciones, dependiendo de la normatividad que las rige, de esta manera, en los congresos de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco y Michoacán se llaman subcomisiones; en el Congreso de Baja California se denominan secciones; en el Congreso de Yucatán son comités; en tanto que los congresos de Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas, reciben dos nominativos, uno es el de subcomisiones y el otro es el de grupos de trabajo. Lo anterior se puede observar de manera puntual en la tabla 14.

Tabla 14
Subcomisiones para la formulación del proyecto de Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Subdivisión de Comisiones</i>		<i>Denominación</i>
	<i>Si</i>	<i>No</i>	
Aguascalientes	▲		Subcomisiones
Baja California	▲		Secciones
Baja California Sur		▲	
Campeche		▲	
Chiapas		▲	
Chihuahua	▲		Subcomisiones
Coahuila		▲	
Colima		▲	
Durango		▲	
Guanajuato	▲		Subcomisiones o Grupos de Trabajo
Guerrero		▲	
Hidalgo		▲	
Jalisco	▲		Subcomisiones
México		▲	
Michoacán	▲		Subcomisiones
Morelos		▲	

Entidad Federativa	Subdivisión de Comisiones		Denominación
	Si	No	
Nayarit		▲	
Nuevo León		▲	
Oaxaca		▲	
Puebla		▲	
Querétaro		▲	
Quintana Roo		▲	
San Luis Potosí	▲		Subcomisiones o Grupos de Trabajo
Sinaloa		▲	
Sonora		▲	
Tabasco		▲	
Tamaulipas		▲	
Tlaxcala		▲	
Veracruz		▲	
Yucatán	▲		Comités
Zacatecas	▲		Subcomisiones o Grupos de Trabajo
Totales: 31	9	22	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

3.1.1.5. Secretaría técnica de comisión

Finalmente, dentro de los elementos relativos a la integración de la comisiones que emiten dictamen, encontramos además la figura de la Secretaría Técnica de comisión, la cual se contempla en los ordenamientos legales o reglamentarios de algunos congresos locales, como aquella instancia que brinda apoyo a los trabajos de la comisión, sobre todo en lo concerniente a la formulación del proyecto del Dictamen Parlamentario, que en su momento se apruebe por la comisión correspondiente.

Del estudio legal y reglamentario, podemos afirmar que sólo trece congresos locales en México regulan de manera expresa dicha figura, siendo los siguientes: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, esta información se presenta en la tabla 15.

Tabla 15
Secretaría Técnica auxiliares de las Comisiones que emiten Dictamen
Parlamentario en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Secretaría Técnica</i>	
	Si	No
Aguascalientes	▲	
Baja California		▲
Baja California Sur		▲
Campeche		▲
Chiapas	▲	
Chihuahua	▲	
Coahuila		▲
Colima		▲
Durango		▲
Guanajuato	▲	
Guerrero		▲
Hidalgo		▲
Jalisco	▲	
México	▲	
Michoacán	▲	
Morelos	▲	
Nayarit		▲
Nuevo León		▲
Oaxaca	▲	
Puebla		▲
Querétaro		▲
Quintana Roo		▲
San Luis Potosí	▲	
Sinaloa		▲
Sonora		▲
Tabasco		▲
Tamaulipas		▲
Tlaxcala	▲	
Veracruz		▲
Yucatán	▲	
Zacatecas	▲	
Totales: 31	13	18

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

3.1.2. Comisión o Diputación Permanente como órgano de dictamen

Por lo que ve a las llamadas comisiones o diputaciones permanentes en los congresos locales de México, tenemos que en veintiséis se regula dicha figura a nivel constitucional y cinco no la contemplan.

Los congresos de Chiapas, Colima, Guerrero, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas la denominan Comisión Permanente, en tanto que los congresos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo,



San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, se la nombran Comisión Permanente.

Ahora bien, los congresos locales que no contemplan esta figura son de las entidades federativas de Baja California, Durango, Jalisco, Michoacán y Querétaro.

El Estudio constitucional realizado en el capítulo 2, nos permite advertir que algunas constituciones locales en México, además de otorgar a las comisiones conformadas expreso para realizar la formulación del dictamen parlamentario – independientemente de la denominación que reciben-,⁴⁸⁹ también confieren a algunas diputaciones o comisiones permanentes, la facultad de emitir Dictamen Parlamentario, como es el caso de las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala. Esto implica de los veintiséis congresos locales, que contempla dichas comisiones o diputaciones permanentes, solo diez poseen la facultad de emitir Dictamen Parlamentario, de manera excepcional, lo anterior se puede observar en la tabla 16.

Tabla 16
Dictamen Parlamentario en las Diputaciones o Comisiones Permanentes de los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Posee Diputación o Comisión Permanente⁴⁹⁰</i>		<i>Facultada para emitir Dictamen Parlamentario</i>	
	<i>Si</i>	<i>No</i>	<i>Si</i>	<i>No</i>
Aguascalientes	▲			▲
Baja California		▲		
Baja California Sur	▲			▲
Campeche	▲		▲	
Chiapas	▲		▲	
Chihuahua	▲			▲
Coahuila	▲		▲	
Colima	▲			▲
Durango		▲		
Guanajuato	▲			▲
Guerrero	▲			▲
Hidalgo	▲			▲
Jalisco		▲		
México	▲		▲	
Michoacán		▲		

⁴⁸⁹ Véase la tabla 6.

⁴⁹⁰ Recibe el nombre de Comisión Permanente en las entidades federativas de Chiapas, Colima, Guerrero, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

Entidad Federativa	Posee Diputación o Comisión Permanente ⁴⁹⁰		Facultada para emitir Dictamen Parlamentario	
	Si	No	Si	No
Morelos	▲			▲
Nayarit	▲		▲	
Nuevo León	▲			▲
Oaxaca	▲		▲	
Puebla	▲			▲
Querétaro		▲		
Quintana Roo	▲			▲
San Luis Potosí	▲			▲
Sinaloa	▲		▲	
Sonora	▲		▲	
Tabasco	▲			▲
Tamaulipas	▲		▲	
Tlaxcala	▲		▲	
Veracruz	▲			▲
Yucatán	▲			▲
Zacatecas	▲			▲
Totales: 31	26	5	10	16

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las constituciones de cada una de las entidades federativas señaladas.

3.1.3. Junta de Coordinación Política como órgano de dictamen

Ahora bien, otro de los órganos parlamentarios que están facultados por la legislación para emitir de manera excepcional el Dictamen Parlamentario, son las denominadas juntas de coordinación o concertación política, o bien Gran Comisión, constituidas en los congresos de Chihuahua, Oaxaca, Querétaro y Quintana Roo. En el resto de los congresos locales no otorga esta facultad a los órganos equiparables en ellos, lo anterior se puede apreciar en la tabla 17.

Tabla 17
Juntas o Comisiones de Coordinación o Concertación Política, como órganos que emite Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

Entidad Federativa	Denominación	Facultada Dictaminar	
		Si	No
Aguascalientes	Comisión de Gobierno		▲
Baja California	Junta de Coordinación Política		▲
Baja California Sur	Junta de Gobierno y Coordinación Política		▲
Campeche	Junta de Gobierno y Administración		▲
Chiapas	Junta de Coordinación Política		▲
Chihuahua	Junta de Coordinación Política	▲	
Coahuila	Junta de Gobierno		▲
Colima	Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios		▲

Entidad Federativa	Denominación	Facultada Dictaminar	
		Si	No
Durango	Gran Comisión		▲
Guanajuato	Junta de Gobierno y Coordinación Política		▲
Guerrero	Comisión de Gobierno		▲
Hidalgo	Junta de Gobierno		▲
Jalisco	Junta de Coordinación Política		▲
México	Junta de Coordinación Política		▲
Michoacán	Junta de Coordinación Política		▲
Morelos	Junta Política y de Gobierno		▲
Nayarit	Comisión de Gobierno		▲
Nuevo León	Comisión de Coordinación y Régimen Interno		▲
Oaxaca	Junta de Coordinación Política	▲	
Puebla	Junta de Gobierno y Coordinación Política		▲
Querétaro	Junta de Concertación Política	▲	
Quintana Roo	Gran Comisión	▲	
San Luís Potosí	Junta de Coordinación Política		▲
Sinaloa	Junta de Coordinación Política		▲
Sonora	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política		▲
Tabasco	Junta de Coordinación Política		▲
Tamaulipas	Junta de Coordinación Política		▲
Tlaxcala	Junta de Coordinación y Concertación Política		▲
Veracruz	Junta de Coordinación Política		▲
Yucatán	Junta de Gobierno y Coordinación Política		▲
Zacatecas	Comisión de Régimen Interno y Concertación Política		▲
Totales: 31		4	27

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las leyes orgánicas de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

3.2. Procedimiento del Dictamen Parlamentario –faceta de etapa-

En primer lugar abordamos la dimensión del Dictamen Parlamentario que corresponde a la faceta de etapa dentro del proceso legislativo, en la cual se realiza el estudio, análisis y dictamen del asunto turnado a la comisión correspondiente para que emita el dictamen.

3.2.1. Etapas del procedimiento

El procedimiento que en torno a esta dimensión se lleva a cabo en los distintos congresos locales de México, es regulado constitucional, legal y reglamentariamente, tal y como se observó en el capítulo anterior. Por tal motivo,

afirmamos que los procedimientos contemplados en los distintos marcos normativos de los congresos locales analizados, contienen expresa o implícitamente las ocho etapas que integran el Procedimiento Ordinario del Dictamen Parlamentario,⁴⁹¹ las cuales son: recepción, consideración, formulación, debate, resolución, suscripción, remisión y difusión.

Asimismo, el Procedimiento Especial del Dictamen,⁴⁹² contempla siete etapas y no ocho como el ordinario, pero además la primera etapa del especial corresponde a la número tres del ordinario, además el especial no contiene la etapa de recepción con la que inicia el ordinario. De esta manera, las etapas que prevé el Procedimiento Espacial son: formulación, consideración, debate, resolución, suscripción, remisión y difusión.

Los procedimientos Ordinario y Especial por lo que ve al número y contenido de sus etapas que los integran poseen una mínima diferencia. Sin embargo, esa pequeña distinción, genera que en cuestión de tiempo el procedimiento especial ocupe menos para la emisión del Dictamen Parlamentario por parte de la comisión responsable, tal y como se verá más adelante.

Ahora bien, la existencia del Procedimiento Especial, atiende a la existencia de lo que denominamos Dictamen Parlamentario que contiene un Híbrido,⁴⁹³ en el cual se fusionan las figuras de la Iniciativa y el Dictamen Parlamentario, incluyéndose las características y cualidades de ambos.

Dicha modalidad híbrida, da origen a que en los congresos de Michoacán, Tlaxcala y Yucatán, el Procedimiento Especial se dé necesariamente, de lo contrario el Dictamen Parlamentario que contiene un Híbrido no podría surgir del Procedimiento Ordinario.

La regulación existente en los congresos antes mencionados es escueta, en virtud de que básicamente se enfocan en señalar que la iniciativa que provenga de una comisión que dictamina se le dará el carácter de dictamen. Para el caso concreto del Congreso de Yucatán, de manera puntual indica que cuando se pretenden adecuar normas constitucionales o legales con carácter urgente y de

⁴⁹¹ Véase apartado 1.10.4.

⁴⁹² Véase apartado 1.10.4.

⁴⁹³ Véase apartado 1.10.8.

interés público, la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación expresamente puede presentar iniciativas-dictámenes,⁴⁹⁴ pero además sostenemos que de manera implícita se otorga la misma facultad al resto de las comisiones, ya que se habla también de normas legales, término que abarca toda la legislación local.

Con relación a los congresos de Michoacán y Tlaxcala, la denominación utilizada para esta modalidad del dictamen es de Iniciativa con carácter de Dictamen, el cual puede ser elaborado y presentado por las comisiones facultada para dictaminar. Lo anterior se aprecia en la tabla 18.

Tabla 18
Dictamen Parlamentario Híbrido en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Denominación</i>		<i>Órgano facultado para emitir un Dictamen Parlamentario que contiene un Híbrido</i>
	<i>Iniciativa con carácter de Dictamen</i>	<i>Iniciativas-dictámenes</i>	
Michoacán	▲		Comisiones de Dictamen
Tlaxcala	▲		Comisiones ordinarias
Yucatán		▲	Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación (Expresamente) Comisiones Permanentes (Implícitamente)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

3.2.2. Plazos para emitir el Dictamen Parlamentario

Otro de los aspectos que inciden dentro del procedimiento que para emitir el dictamen parlamentario se lleva a cabo al interior de cada uno de los congresos locales en México, corresponde al plazo que se otorga al órgano responsable del mismo para emitirlo y estar en condiciones de presentarlo y someterlo a la consideración del Pleno.

Para poder conocer, de manera clara y precisa los supuestos que se contemplan en los treinta y un congresos locales analizados, sobre los plazos para

⁴⁹⁴ Véase apartado 1.7.7.

emitir el Dictamen Parlamentario, fue necesario sintetizar todas las variantes que existen tanto de plazos ordinarios, como extraordinarios –también llamado prorrogas que se otorgan al órgano responsable de dictaminar.

Por tal motivo, recurrimos a la elaboración de la tabla 19, en la cual señalamos la entidad federativa a que pertenece el congreso en cuestión, en primer lugar se indica el plazo ordinario que se otorga para emitir dictamen, así como el supuesto específico al que aplica –en caso de existir un señalamiento puntual en la normativa-. En segundo lugar se consagran, en caso de haber, los plazos extraordinarios a los que puede recurrir el órgano responsable del dictamen en caso de no ser suficiente el plazo ordinario para emitir su dictamen, así como el supuesto en el que aplica el mismo –en caso de existir un señalamiento puntual en la normativa-.

Tabla 20
Plazos con que cuentan las Comisiones para emitir Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Ordinario</i>		<i>Extraordinario⁴⁹⁵</i>	
	<i>Plazo</i>	<i>Supuesto</i>	<i>Plazo</i>	<i>Observación</i>
Aguascalientes ⁴⁹⁶	A más tardar en el periodo ordinario de sesiones posterior inmediato	Reformas constitucionales	No	
	30 días	Iniciativas	Si	N/E/P
	15 días naturales	Asuntos que no sean iniciativas, proyectos o proposiciones	Si	N/E/P
Baja California	30 días naturales		15 días	
	N/E/P	Iniciativa preferente		
Baja California Sur	30 días hábiles		Si	N/E/P
	30 días naturales	Iniciativa preferente	No	

⁴⁹⁵ También se denomina prórroga.

⁴⁹⁶ El RLOPLEA en su artículo 47, fracción II, establece un plazo ordinario de 60 días naturales y de prórroga 60 días más, lo cual contraviene lo estipulado por la LOPLEA.

Entidad Federativa	Ordinario		Extraordinario⁴⁹⁵	
	Plazo	Supuesto	Plazo	Observación
Campeche ⁴⁹⁷	15 días		30 días	
	30 días naturales	Iniciativas preferentes	No	
Chiapas	15 días		Si	N/E/P
Chihuahua	A más tardar en el periodo ordinario de sesiones posterior inmediato	Reformas constitucionales	No	
	A más tardar en el periodo ordinario siguiente. A menos que el Pleno acuerde un plazo distinto	Iniciativas de ley	No	
	45 días naturales	Iniciativas preferentes	No	
	2 meses	Decretos ante el Congreso de la Unión	No	
	1 mes a partir del turno	Puntos de Acuerdo	No	
Coahuila	60 días naturales		60 días naturales	
Colima	30 días hábiles		15 días hábiles	
Durango	60 días		30 días	
	90 días	Iniciativa preferente	No	
Guanajuato ⁴⁹⁸	N/E/P			
Guerrero	10 días		Si	N/E/P
	N/E/P	Iniciativa preferente		
Hidalgo	30 días hábiles		20 días hábiles	
	30 días naturales	Iniciativa preferente	No	
Jalisco ⁴⁹⁹	60 días naturales	Iniciativas	30 días naturales	
	30 días naturales	Iniciativas de enajenación	No	
	30 días naturales	Acuerdos legislativos	10 días naturales	

⁴⁹⁷ En caso de realizarse un foro de consulta, el plazo correrá al día siguiente de que se presentan las conclusiones del mismo.

⁴⁹⁸ A pesar de que la LOPLEG no estable un plazo de manera expresa para que las comisiones emitan su dictamen. Sin embargo, dichas iniciativas son susceptibles de dictaminarse dentro del periodo de la legislatura en que se presentaron y en el de la subsecuente, de lo contrario son objeto de archivo definitivo, configurándose la caducidad.

⁴⁹⁹ Juicios Políticos, Procedencia de Juicio Penal, iniciativas ciudadanas, se sujetan a los plazos de la ley de la materia.

Entidad Federativa	Ordinario		Extraordinario ⁴⁹³	
	Plazo	Supuesto	Plazo	Observación
México	30 días hábiles		30 días hábiles	Salvo que la asamblea otorgue un plazo mayor de prórroga
	A más tardar la última sesión del periodo ordinario en que se presentó	Iniciativa preferente	No	
Michoacán	90 días hábiles		90 días hábiles	
Morelos	40 días naturales	Iniciativas preferentes	No	
	60 días naturales		Si	N/E/P
Nayarit	30 días naturales		15 días hábiles	Puede darse una prórroga de la prórroga, N/E/P
	30 días	Iniciativa preferente	No	
Nuevo León	Mismo periodo de sesiones en que se turnó		A más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones	
Oaxaca	15 días A menos que la Legislatura apruebe uno discrecional		Si	N/E/P Tiene carácter de término perentorio
	30 días naturales	Iniciativa preferente	No	
Puebla	180 días naturales		Si	N/E/P
Querétaro ⁵⁰⁰	3 meses		No existe información	
Quintana Roo	5 días		Si	N/E/P
San Luis Potosí	6 meses	Iniciativas	3 meses	Hasta dos prorrogas
	30 días	Asuntos de trámite o puntos de acuerdo	No	
	45 días naturales	Iniciativa preferente		

⁵⁰⁰ Por lo que ve al plazo con que cuentan las comisiones para emitir su dictamen, no se contempla de manera expresa, a pesar de ello de la interpretación del artículo 47 de la LOPLEQ, se desprende que las mismas tiene hasta tres meses para emitirlo, ya que de no hacerlo precluye su derecho, en razón de que el Presidente de la Legislatura, tiene la potestad de reasignar la iniciativa no dictaminada a otra comisión.

Entidad Federativa	Ordinario		Extraordinario ⁴⁹⁵	
	Plazo	Supuesto	Plazo	Observación
Sinaloa	6 meses	Excepto iniciativas de nuevas leyes	No	Sin embargo pueden emitir un dictamen en el que se proponga demorar o suspender el estudio del asunto.
	30 días	Asuntos que no sean iniciativas	Si	N/E/P
Sonora	45 días hábiles	Reformas constitucionales o creación de nuevas leyes	No	
	30 días hábiles	Acuerdos o Decretos	No	
Tabasco	60 días hábiles		No	
	30 días naturales	Iniciativas preferentes	No	
Tamaulipas	45 días		Si	N/E/P
Tlaxcala	30 días A menos que la Presidencia de la Mesa fije una distinto		Si	N/E/P
Veracruz	10 días hábiles		Si	N/E/P
Yucatán	45 días naturales		45 días naturales	
Zacatecas	40 días naturales		No debe rebasar el siguiente periodo ordinario	Por única ocasión

N/E/P: No especifica plazo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

Del contenido de la tabla 20, se aprecie la gran diversidad que existe en materia de plazos para emitir el Dictamen Parlamentario, pero se requiere poder establecer de manera más clara las semejanzas o diferencias entre los plazos consagrados en cada una de las normativas de los congresos locales de México, para lo cual dividiremos el estudio en plazos ordinarios y extraordinarios.

A su vez subdividimos el estudio de los plazos ordinarios tomando en consideración por un lado a aquellos congresos otorgan plazos para emitir dictamen



de iniciativas –de carácter ordinario-, los cuales se pueden observar en la gráfica 1; posteriormente nos referimos a los plazos que se otorgan para los supuestos de iniciativas preferentes, mismo que se reflejan en la gráfica 2 y los plazos para reformas constitucionales se aprecian en la gráfica 3.

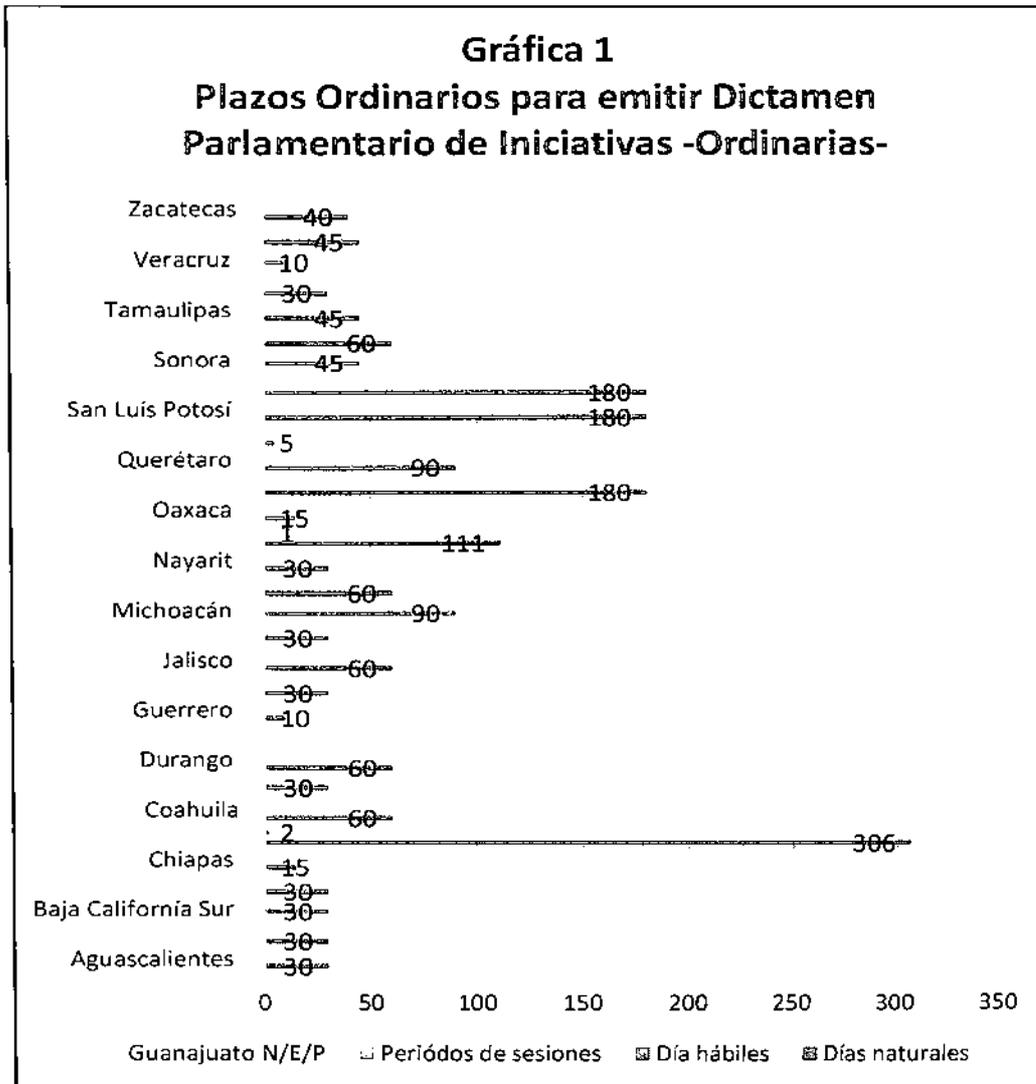
En la gráfica 1 se tomaron en consideración los treinta y un congresos locales que son objeto de estudio en la presente investigación, destacando que los plazos pueden ser conferidos al órgano responsable de emitir el dictamen bajo los criterios de días naturales; días hábiles o periodos de sesiones, para el caso de este criterio fue necesario calcular los días que contempla cada periodo de sesiones, así como los de los recesos, para poder establecer el límite máximo con que cuentan para dictaminar, es por ello que para el caso del Congreso de Chihuahua se contemplaron trescientos seis días naturales,⁵⁰¹ en tanto que para el Congreso de Nuevo León se asignaron ciento once días naturales.⁵⁰²

La gráfica 1 –se muestra en la siguiente página-, nos permite afirmar en primer lugar afirmar que el Congreso de Quintana Roo es quien contempla el menor plazo en días naturales con tan sólo cinco, mientras que los congresos de Puebla, San Luis Potosí y Sinaloa, confieren un plazo de hasta ciento ochenta días naturales.

En segundo lugar, tenemos que el Congreso de Veracruz otorga el menor plazo en días hábiles para emitir el dictamen con diez días naturales, en tanto que el Congreso de Michoacán otorga noventa días hábiles.

⁵⁰¹ Los 306 días naturales se obtuvieron de sumar los días que contienen los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre; ya que de marzo a mayo es el segundo periodo ordinario de sesiones, de junio a agosto es periodo de receso y de septiembre a diciembre es el primer periodo ordinario de sesiones. En el caso de que la iniciativa en cuestión se hubiera presentado en el primer periodo el plazo sería de 273 días naturales contabilizando los días de los meses de septiembre, octubre, noviembre, diciembre, enero, febrero, marzo, abril y mayo; ya que de septiembre a diciembre es el primer periodo ordinario de sesiones, enero y febrero es periodo de receso y de marzo a mayo es el segundo periodo de sesiones.

⁵⁰² Los 111 días naturales se obtuvieron de sumar los días que contienen los meses de septiembre, octubre, noviembre y los primeros 20 días de diciembre; ya que del 1 de septiembre al 20 de diciembre es el primer periodo ordinario de sesiones. En el caso de que la iniciativa en cuestión se hubiera presentado en el segundo periodo ordinario el plazo sería de 90 días naturales contabilizando los días de los meses de febrero, marzo, abril y el 1 de mayo; ya que del 1 de febrero al 1 de mayo es el segundo periodo de sesiones.



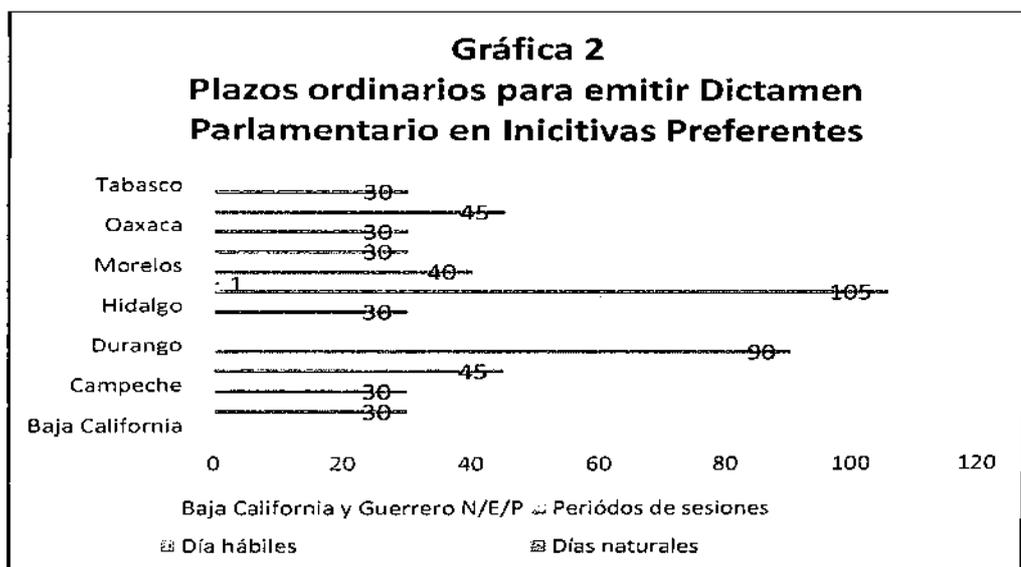
Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 20.

Finalmente, los congresos que establece el plazo para emitir dictamen en periodos de sesiones, tenemos que el Congreso de Nuevo León concede para emitir el dictamen correspondiente el mismo periodo de sesiones en el que se turna el asunto, por su parte el Congreso de Chihuahua permite que el dictamen se emita hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Con relación a los plazos que se otorgan para los supuestos en que se deben de dictaminar las iniciativas preferentes, la gráfica 2 permite apreciar que son trece congresos locales los que regulan dicha figura de los cuales Baja California y

Guerrero no establecen de manera específica el plazo que se otorga para dictaminarlas. Ahora bien, los congresos de Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca y Tabasco conceden e plazo menor para dictaminar la iniciativa preferente que es de treinta días naturales, en tanto que el Congreso de Durango es el que otorga el plazo mayor con noventa días naturales.

Para el caso del Congreso del Estado de México, el plazo otorgado se establece por periodo de sesiones, por lo cual fue necesario calcular los días que contempla cada uno de los tres periodo de sesiones, para poder establecer que el límite máximo con que cuentan para dictaminar las iniciativas preferentes en el mismo periodo en que se presentaron equivale a ciento cinco días naturales.⁵⁰³



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 20.

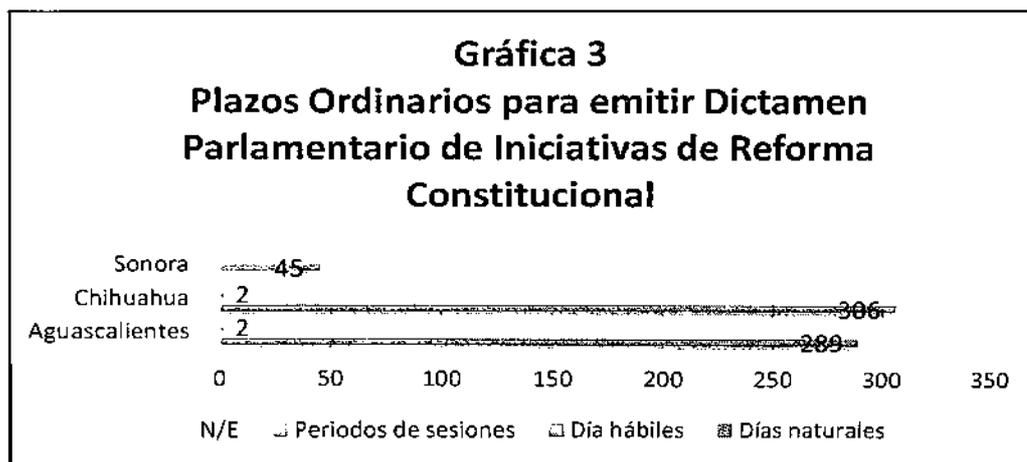
Ahora bien, solo tres congresos locales de los treinta y uno analizados, prevé plazos concretos para dictaminar iniciativas que pretenden realizar reformas

⁵⁰³ Los 105 días naturales se obtuvieron de sumar los días que contienen los meses de septiembre -a partir del día 5-, octubre, noviembre y los primeros 18 días de diciembre, que corresponden al primer periodo ordinario de sesiones. En el caso de que la iniciativa en cuestión se hubiera presentado en el segundo periodo ordinario el plazo sería de 61 días naturales contabilizando los días de los meses de marzo y abril. Finalmente, si se presentó en el tercer periodo ordinario de sesiones el plazo será de 27 días naturales contabilizados los días comprendidos del 20 de julio al 15 de agosto.



constitucionales locales, en la gráfica 3 se muestra que corresponde a los casos de Aguascalientes, Chihuahua y Sonora.

El Congreso de Aguascalientes contempla el plazo en días hábiles, mismo que es de cuarenta y cinco días. En tanto que los otros dos congresos lo hacen en periodos ordinarios de sesiones, otorgando de plazo para emitir dictamen el siguiente periodo ordinario de sesiones al que se presenta la iniciativa preferente en cuestión, para poder establecer un parámetro de comparación fue indispensable contabilizar los días máximos comprendidos en los dos periodos ordinarios de sesiones, dando como resultado en el Congreso de Aguascalientes doscientos ochenta y nueve días naturales,⁵⁰⁴ así como de trescientos seis días naturales para el Congreso de Chihuahua.⁵⁰⁵



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 20.

⁵⁰⁴ Los 289 días naturales se obtuvieron de sumar los días que comprenden los meses de septiembre –a partir del día-, octubre, noviembre, diciembre, enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio; ya que del 15 de septiembre al 31 de diciembre es el primer periodo ordinario de sesiones, enero y febrero corresponden al periodo de receso y de marzo a junio es el segundo periodo ordinario de sesiones. En el caso de que la iniciativa preferente se hubiera presentado en el segundo periodo ordinario de sesiones el plazo sería de 275 días naturales contando los días comprendidos en los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre; ya que de marzo a junio es el segundo periodo ordinario de sesiones, del 1 de julio al 14 de septiembre es periodo de receso y del 15 de septiembre al 31 de diciembre es el primer periodo ordinario de sesiones.

⁵⁰⁵ Los 306 días naturales se obtuvieron de sumar los días que contienen los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre; ya que de marzo a mayo es el segundo periodo ordinario de sesiones, de junio a agosto es periodo de receso y de septiembre a diciembre es el primer periodo ordinario de sesiones. En el caso de que la iniciativa en cuestión se hubiera presentado en el primer periodo el plazo sería de 273 días naturales contabilizando los días de los meses de septiembre, octubre, noviembre, diciembre, enero, febrero, marzo, abril y mayo; ya que de septiembre a diciembre es el primer periodo ordinario de sesiones, enero y febrero es periodo de receso y de marzo a mayo es el segundo periodo de sesiones.

3.2.3. Preclusión y Caducidad

Los cuestionamientos relativos a ¿Qué sucede en caso de que la Comisión correspondiente no emita su Dictamen Parlamentario?, ¿Cómo puede darse la continuidad o conclusión del proceso parlamentario instaurado?, o bien, ¿Qué figuras procesales existen para atender dicha omisión por parte de la comisión de dictamen?,⁵⁰⁶ se vinculan a las figuras jurídicas de la preclusión y la caducidad. Toda vez que es a través de ellas que puede garantizarse, según sea el caso, que el proceso parlamentario instaurado continúe, o bien, que el proceso parlamentario se extinga.

De tal manera, tenemos que el Derecho Parlamentario ha tomado de la Teoría General del Derecho las dos figuras antes mencionadas, pero además las mismas han sido reguladas por en algunos congresos locales.

Así pues, tenemos que la preclusión de la etapa del dictamen en el proceso legislativo, se contempla en los congresos de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, dicha información se aprecia de manera puntual en la tabla 21.

Tabla 21
Preclusión en la Etapa del Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

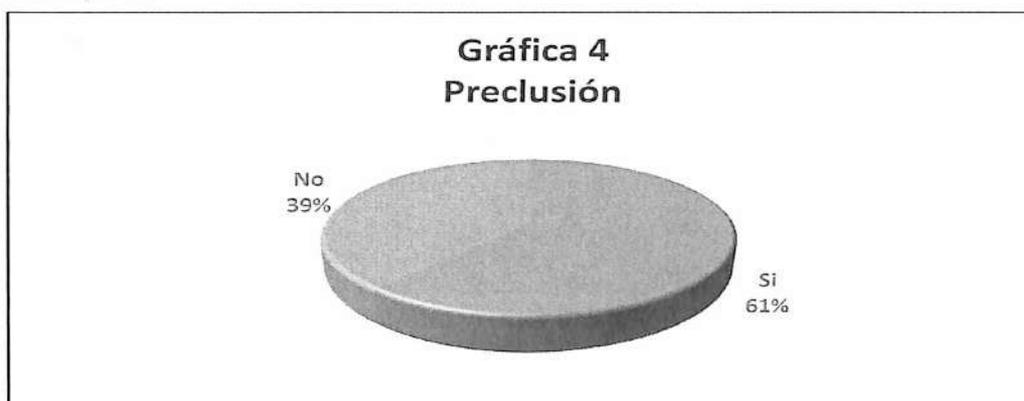
<i>Entidad Federativa</i>	<i>Preclusión</i>	
	Si	No
Aguascalientes		▲
Baja California	▲	
Baja California Sur	▲	
Campeche	▲	
Chiapas	▲	
Chihuahua	▲	
Coahuila	▲	
Colima	▲	
Durango		▲
Guanajuato		▲
Guerrero	▲	
Hidalgo		▲

⁵⁰⁶ Véase apartado 1.10.9.

Entidad Federativa	Preclusión	
	Si	No
Jalisco	▲	
México	▲	
Michoacán		▲
Morelos	▲	
Nayarit		▲
Nuevo León	▲	
Oaxaca		▲
Puebla		▲
Querétaro	▲	
Quintana Roo		▲
San Luis Potosí	▲	
Sinaloa	▲	
Sonora	▲	
Tabasco	▲	
Tamaulipas	▲	
Tlaxcala	▲	
Veracruz		▲
Yucatán		▲
Zacatecas		▲
Totales: 31	19	12

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

Del contenido de la tabla 21, nos permite decir que el sesenta y un por ciento de los congresos locales analizados contemplan la figura de la Preclusión, situación que garantiza la continuidad de la etapa del dictamen dentro del proceso parlamentario correspondiente. Por lo cual podemos decir que la tendencia se dirige a la inclusión de esta figura en los marcos legales y reglamentarios de los congresos locales del México. A la fecha el treinta y nueve por ciento de los congresos aún no la contemplan.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 21.

Con relación a la figura de caducidad dentro de algún proceso parlamentario, en la etapa del dictamen, encontramos que se regula en los congresos locales de Campeche, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora Tabasco y Zacatecas, tal y como se muestra en la tabla 22.

Tabla 22
Caducidad en la Etapa del Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Caducidad</i>	
	<i>Si</i>	<i>No</i>
Aguascalientes		▲
Baja California		▲
Baja California Sur		▲
Campeche	▲	
Chiapas		▲
Chihuahua		▲
Coahuila		▲
Colima		▲
Durango	▲	
Guanajuato	▲	
Guerrero	▲	
Hidalgo		▲
Jalisco		▲
México	▲	
Michoacán	▲	
Morelos	▲	
Nayarit	▲	
Nuevo León	▲	
Oaxaca		▲
Puebla		▲
Querétaro	▲	
Quintana Roo		▲
San Luis Potosí	▲	
Sinaloa		▲
Sonora	▲	
Tabasco	▲	
Tamaulipas		▲
Tlaxcala		▲
Veracruz		▲
Yucatán		▲
Zacatecas	▲	
Totales: 31	14	17

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

En el caso de la caducidad, los datos de la tabla 22, nos indica que el cuarenta y cinco por ciento de los congresos locales analizados la regulan, esto implica un porcentaje menor al de la preclusión de dieciséis puntos porcentuales. Por lo que ve a la tendencia de la no regulación en materia de caducidad se encuentra en el cincuenta y cinco por ciento de los congresos locales. Lo anterior se visualiza en la gráfica 5.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 22.

Tanto la preclusión como la caducidad, son figuras que se han ido adoptando en mayor medida en los congresos locales, con la finalidad de que en sus procesos parlamentarios en curso exista una continuidad, o bien la posibilidad de concluirlos, ya sea de manera normal o anormal –a través de alguna de las dos figuras procesales en comento-.

3.2.4. Dispensa del Dictamen Parlamentario como etapa del Proceso Legislativo

Una de las etapas integradoras del proceso legislativo es el Dictamen Parlamentario. Sin embargo, en el capítulo anterior se observó que existen supuestos normativos que permiten dispensar excepcionalmente dicha etapa, atendiendo a los contenidos de los marcos legales o reglamentarios de algunos congresos locales, siempre y cuando se trate de asuntos que se califiquen de urgente y obvia resolución que justifique el que se dictamine previamente para someterlo a la consideración del Pleno. En importante destacar que tal circunstancia excepcional no se regula constitucionalmente.

Los congresos locales que permiten la dispensa del Dictamen Parlamentario son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, dándonos un total de dieciocho congresos locales, en tanto que los congresos de Campeche, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, no prevén la dispensa del dictamen. Asimismo, resaltamos que el caso de Durango, Puebla y Querétaro, no sólo no regulan dicha dispensa, sino que la prohíben de manera expresa. Lo anterior se puede observar en la tabla 23.

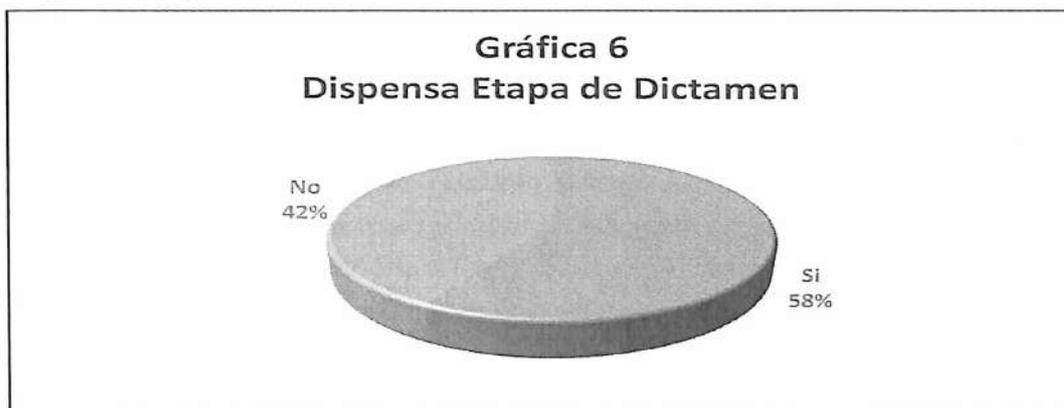
Tabla 23
Dispensa de la Etapa de Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Dispensa de la Etapa de Dictamen</i>		<i>Observaciones</i>
	<i>Si</i>	<i>No</i>	
Aguascalientes	▲		
Baja California	▲		
Baja California Sur	▲		
Campeche		▲	
Chiapas	▲		
Chihuahua		▲	
Coahuila	▲		
Colima	▲		
Durango		▲	Prohíbe la dispensa expresamente
Guanajuato		▲	
Guerrero		▲	
Hidalgo		▲	
Jalisco		▲	
México	▲		
Michoacán		▲	
Morelos		▲	
Nayarit	▲		
Nuevo León	▲		
Oaxaca	▲		
Puebla		▲	Prohíbe la dispensa expresamente
Querétaro		▲	Prohíbe la dispensa expresamente
Quintana Roo	▲		
San Luis Potosí		▲	
Sinaloa	▲		
Sonora		▲	

Entidad Federativa	Dispensa de la Etapa de Dictamen		Observaciones
	Si	No	
Tabasco	▲		
Tamaulipas	▲		
Tlaxcala	▲		
Veracruz	▲		
Yucatán	▲		
Zacatecas	▲		
Totales: 31	18	13	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

Así pues, el porcentaje de congresos locales que legal y reglamentariamente permiten la dispensa de la etapa del dictamen es del cincuenta y ocho por ciento, mientras que el cuarenta y dos por ciento no lo permite. Dicha circunstancia se consagra en la gráfica 6.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 23.

Ahora bien, del cuarenta y dos por ciento de los congresos que no permiten dispensar la etapa del dictamen, tenemos que sólo el diez por ciento lo prohíbe de manera explícita y el treinta y dos por ciento contiene de manera implícita dicha prohibición, tal y como se aprecia en la gráfica 7.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 23.

Como se aprecia, tan solo el diez por ciento de los congresos locales, prohíben explícitamente la dispensa de la etapa del dictamen, en tanto que un treinta y dos por ciento no la permite de manera implícita, al no estar consentido en el cuerpo normativo, recordando que cualquier autoridad solo puede ejercer las facultades que expresamente le confiere la norma. A pesar, de que el mayor porcentaje de congresos locales permiten la dispensa de esta etapa procesal a nivel legal, consideramos que la misma no es conveniente, toda vez que es dentro de la misma en donde se desarrolla la argumentación sirve de sustento a la opinión racional formen los legisladores al momento de la discusión y aprobación.

3.3. Racionalidad y argumentación –faceta de opinión racional-

Ahora bien, con relación a la segunda dimensión del Dictamen Parlamentario, podemos afirmar que son dos maneras en la que se regula el aspecto de racionalidad en el dictamen, la cual se manifiesta a través de la argumentación contenida en la motivación. Es así que del estudio y análisis de la legislación y reglamentación de los congresos locales, encontramos que en quince congresos se contempla de manera expresa la exigencia de una racionalidad en el dictamen, en comparación con dieciséis congresos que lo hacen de manera implícita, ya que toda decisión contenida en un dictamen, debe respetar el principio constitucional que señala que todo acto de autoridad tiene que estar debidamente fundado y motivado, tal y como se indica en la tabla 24.

Tabla 24
Racionalidad y Argumentación del Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Racionalidad y Argumentación</i>	
	<i>Expresa</i>	<i>Implicita</i>
Aguascalientes	▲	
Baja California		▲
Baja California Sur		▲
Campeche	▲	
Chiapas	▲	
Chihuahua	▲	
Coahuila		▲
Colima		▲
Durango	▲	
Guanajuato		▲
Guerrero		▲
Hidalgo		▲
Jalisco	▲	
México		▲
Michoacán	▲	
Morelos		▲
Nayarit		▲
Nuevo León	▲	
Oaxaca		▲
Puebla	▲	
Querétaro	▲	
Quintana Roo	▲	
San Luis Potosí	▲	
Sinaloa		▲
Sonora		▲
Tabasco		▲
Tamaulipas	▲	
Tlaxcala	▲	
Veracruz	▲	
Yucatán		▲
Zacatecas		▲
Totales: 31	15	16

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

En términos porcentuales, tenemos que el cincuenta y dos por ciento de los congresos locales regulan el aspecto de la racionalidad y argumentación de una manera implícita, no obstante aquellos congresos que lo hacen de una manera explícita representan el cuarenta y ocho por ciento, tal y como lo muestra la gráfica 8.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 24.

3.4. Elementos Estructurales del Dictamen –faceta de documento-

Por lo que ve al tema de la tercera dimensión del Dictamen Parlamentario, advertimos que la normatividad de cada uno de los congresos locales, regulan fundamentalmente de dos maneras el aspecto de los elementos estructurales del dictamen, por lo cual podemos clasificarlos en dos grupos.

El primero se integra por aquellos congresos locales que establecen en su regulación de manera desglosada puntualizan cada uno de los elementos estructurales que debe contener el dictamen, en tanto el segundo grupo comprende a los congresos locales que en forma condensada o generalizada establecen dichos elementos.

En el primer grupo ubicamos a los congresos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Sonora, Tlaxcala y Zácatecas.

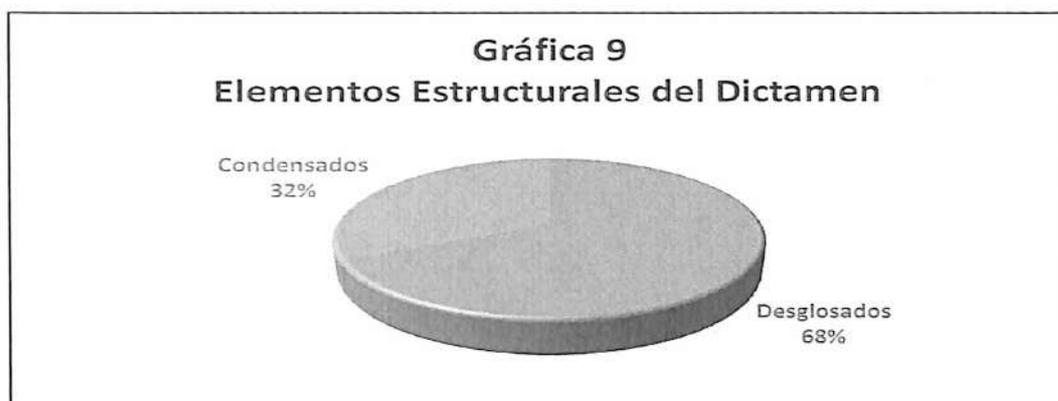
Ahora bien, en el segundo grupo se contempla a los congresos de Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Lo anterior se aprecia en la tabla 25

Tabla 25
Elementos Estructurales de Dictamen Parlamentario en los Congresos
Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Elementos Estructurales</i>	
	<i>Desglosados</i>	<i>Condensados</i>
Aguascalientes	▲	
Baja California	▲	
Baja California Sur	▲	
Campeche	▲	
Chiapas	▲	
Chihuahua	▲	
Coahuila	▲	
Colima	▲	
Durango	▲	
Guanajuato		▲
Guerrero		▲
Hidalgo	▲	
Jalisco		▲
México	▲	
Michoacán	▲	
Morelos	▲	
Nayarit	▲	
Nuevo León	▲	
Oaxaca		▲
Puebla	▲	
Querétaro	▲	
Quintana Roo		▲
San Luis Potosí	▲	
Sinaloa		▲
Sonora	▲	
Tabasco		▲
Tamaulipas		▲
Tlaxcala	▲	
Veracruz		▲
Yucatán		▲
Zacatecas	▲	
Totales: 31	21	10

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

Se observa, que la mayoría de los congresos locales optan por desglosar los elementos estructurales que debe reunir el dictamen –a nivel legal o reglamentario–, dichos congresos representa el sesenta y ocho por ciento, en comparación con el treinta y dos por ciento de congresos que mantienen el régimen condensado para este rubro. Lo anterior se observa en la gráfica 9.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 25.

Se aprecia que la tendencia seguida en los marcos normativos que regulan los elementos estructurales del Dictamen Parlamentario en los congresos locales de México, se dirige a establecer de manera desglosada los requisitos mínimos que debe contener, situación que consideramos adecuada porque permite que el dictamen en su tercera dimensión –faceta de documento–, se formule bajo parámetros objetivos, dejando en menor medida la inclusión de elementos subjetivos a la consideración de quienes intervienen en la elaboración del mismo.

3.5. Dictamen Parlamentario de Minoría

En el capítulo anterior, se observó la existencia del llamado Dictamen de Minoría,⁵⁰⁷ el cual se contempla en los congresos de Chiapas, Michoacán y Tlaxcala. Es importante precisar que dicha figura también la denominan como voto particular.

En el Congreso de Michoacán se contempla la existencia del Dictamen de Minoría a nivel legal, mientras que en los congresos de Chiapas y Tlaxcala la figura de Voto con Dictamen de Minoría se da a nivel reglamentario. Lo anterior se consagra en la tabla 26.

⁵⁰⁷ Se analizará la validez de dicha figura en el capítulo siguiente de la presente investigación.

Tabla 26
Dictamen Parlamentario de Minoría en los Congresos Locales de México

<i>Entidad Federativa</i>	Voto Particular	Voto con Dictamen de Minoría o Voto Particular	Dictamen de Minoría o Voto Particular
Aguascalientes	▲		
Baja California	▲		
Baja California Sur	▲		
Campeche	▲		
Chiapas ⁵⁰⁸		▲	
Chihuahua	▲		
Coahuila	▲		
Colima	▲		
Durango ⁵⁰⁹	▲		
Guanajuato	▲		
Guerrero	▲		
Hidalgo	▲		
Jalisco	▲		
México	▲		
Michoacán			▲
Morelos	▲		
Nayarit	▲		
Nuevo León	▲		
Oaxaca	▲		
Puebla	▲		
Querétaro	▲		
Quintana Roo	▲		
San Luis Potosí	▲		
Sinaloa	▲		
Sonora	▲		
Tabasco	▲		
Tamaulipas	▲		
Tlaxcala ⁵¹⁰		▲	
Veracruz	▲		
Yucatán	▲		
Zacatecas	▲		
Totales: 31	28	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de las legislaciones y reglamentos de los congresos locales de cada una de las entidades federativas señaladas.

El Dictamen de Minoría se presenta en un congreso local, lo que representa el tres por ciento. En otros dos congresos aparece inserto en un voto, por ello la denominación de Voto con Dictamen de Minoría, representando un siete por ciento.

⁵⁰⁸ Se denomina Voto con dictamen de minoría

⁵⁰⁹ Se denomina Voto en contra.

⁵¹⁰ Se denomina Voto con dictamen de minoría

Mientras que en el resto de los congresos locales su normatividad consagran el voto particular, equivalente al noventa por ciento. Lo anterior se plasma en la gráfica 10.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la tabla 26.

Como puede observarse, la tendencia nacional en los congresos locales es contar con la figura del voto particular, como el instrumento para dar a las minorías parlamentarias el derecho de expresar su postura al Pleno, sobre un dictamen de mayoría con el cual no coinciden.



CAPÍTULO 4

ESTUDIO DE CASO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Resulta pertinente indicar que este capítulo decidimos hacer énfasis en el caso específico del Dictamen Parlamentario en el Congreso del Estado de Michoacán, en razón de que fue en el contexto de éste, donde se gestó la inquietud de realizar la presente investigación.

Para el estudio de caso que pretendemos, es necesario estudiar y analizar algunos dictámenes emitidos en el Congreso del Estado de Michoacán, los cuales fueron elegidos tomando en consideración el criterio del contenido de la propuesta del Dictamen Parlamentario, bajo ese tenor, se hará referencia a seis dictámenes, de los cuales uno contiene proyecto de Ley – que crea un nuevo ordenamiento jurídico-, uno con proyecto de Decreto, otro con proyecto de Declaración, uno más con proyecto de Acuerdo, y finalmente uno que contiene un híbrido –Iniciativa con carácter de dictamen-.⁵¹¹

En el orden mencionado se abordan cada uno de los tipos de dictámenes, para efectos prácticos a cada uno de ellos, se les asignará un número cardinal subsecuente ascendente –Dictamen 1, 2, 3, 4, 5 y 6-, con la finalidad de no repetir la denominación particular de cada uno.

Asimismo, nos interesa destacar aspectos muy puntuales de los dictámenes analizados, como son los relativos al órgano responsable de desarrollar la etapa del dictamen; al procedimiento que se sigue en la etapa de dictamen; el tipo de argumentos utilizados; los elementos estructurales que se identifican; así como la tipología de cada dictamen.

⁵¹¹ Por lo que respecta al tipo de dictamen con proyecto de resolución, no fue posible la focalizar un caso particular emitido por la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, al no estar actualizada su base de datos, misma que solo contiene dictámenes aprobados dentro del periodo que va del 21 de septiembre de 2015 al 23 de marzo de 2017, recordando que para el presente estudio, se planteó como ámbito temporal el periodo correspondiente del 15 de septiembre de 2015 al 14 de septiembre de 2018.

4.1. Dictamen 1: Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, que contiene proyecto de decreto que expide la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo

La emisión del Dictamen 1, tuvo como órgano responsable a las comisiones de Gobernación y de Derechos Humanos, quienes realizaron su trabajo de manera conjunta, al turnarles el asunto como comisiones unidas para efectos del dictamen, ambas comisiones son de carácter permanente, las cuales ejercieron su facultades dentro de las funciones de control, de transparencia y legislativa.

El procedimiento desarrollado en la emisión del Dictamen 1, en su primera dimensión es de tipo ordinario -atendiendo a lo señalado en el apartado 1.10.4-, toda vez que el mismo inicia con la etapa de recepción de las iniciativas por las comisiones antes mencionadas.⁵¹²

Ahora bien, los argumentos utilizados son: teleológico, sistemático, *sedes materiae*, a partir de los principios y semántico.

En cuanto, a los elementos estructurales en el Dictamen 1 encontramos los siguientes: encabezado, destinatario, proemio, antecedentes, consideraciones, fundamento jurídico, proposición, cuestiones transitorias, firmas de los integrantes del órgano responsable, así como el lugar y fecha -corresponden a lo indicando en el apartado 1.10.6-.

Finalmente, la tipología del Dictamen 1 corresponde a la de un dictamen que se aprueba por unanimidad, es de primera lectura, contiene una propuesta de Proyecto de Ley que crea un cuerpo normativo y materializa el ejercicio de las funciones de control, de transparencia y legislativa.

⁵¹² a) Iniciativa de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo; presentada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; b) Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; presentada por el Diputado Francisco Campo Ruíz; y, c) Iniciativa de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios; presentada por el Diputado José Daniel Moncada Sánchez.

4.2. Dictamen 2: Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se adiciona una fracción tercera al artículo 250 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo

El órgano responsable de la emisión del Dictamen 2, fue la Comisión de Justicia, la cual tiene carácter permanente, trabajó de forma individual en ejercicio de la función legislativa.

Para la emisión del Dictamen 2, se siguió el procedimiento ordinario - atendiendo a lo señalado en el apartado 1.10.4-, iniciando con la recepción de la iniciativa,⁵¹³ por parte de la Comisión de Justicia.

En cuanto a los argumentos usados son: teleológico, sistemático, *sedes materiae* y semántico.

El Dictamen 2 posee los elementos estructurales siguientes: encabezado, destinatario, proemio, antecedentes, consideraciones, fundamento jurídico, proposición, cuestiones transitorias, firmas de los integrantes del órgano responsable, así como el lugar y fecha -corresponden a lo indicando en el apartado 1.10.6-.

Respecto a la tipología del Dictamen 2, podemos señalar que se trata de un dictamen que se aprueba por unanimidad, contiene una propuesta de Proyecto de Ley que reforma y materializa el ejercicio de la función legislativa.

4.3. Dictamen 3: Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que, por sí o a través del apoderado jurídico que determine, desincorpore del Patrimonio del Estado, el resto del lote antes sin número, ahora con construcción con el número 352

Las comisiones de Hacienda y Deuda Pública, así como de Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda, fueron las encargadas de la emisión del Dictamen 3, misas que poseen carácter permanente, a las cuales les correspondió trabajar de manera conjunta en ejercicio de la función legislativa.

⁵¹³ Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante la cual se adiciona una fracción tercera al artículo 250 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por la Diputada Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez.



El procedimiento desarrollado en la emisión del Dictamen 3, es de tipo ordinario -atendiendo a lo señalado en el apartado 1.10.4-, iniciando con la recepción de la iniciativa,⁵¹⁴ por parte de las comisiones antes mencionadas.

Con relación a los argumentos usados son: histórico, sistemático, *sedes materiae* y semántico.

Los elementos estructurales encontrados en el Dictamen 3 son los siguientes: encabezado, destinatario, proemio, antecedentes, consideraciones, fundamento jurídico, proposición, cuestiones transitorias, firmas de los integrantes del órgano responsable, así como el lugar y fecha —elementos señalados en el apartado 1.10.6-.

Podemos decir que el Dictamen 3, corresponde al tipo de dictamen que se aprueba por unanimidad, que contiene una propuesta de Proyecto de Decreto y materializa el ejercicio de la función de control.

4.4. Dictamen 4: Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se exhorta al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que modifique el artículo tercero del Decreto Administrativo de creación del Sistema Michoacano de Radio y Televisión, a efecto de que se realicen las transmisiones que el Supremo Tribunal de Justicia considere pertinentes

El Dictamen 4, tuvo como órgano responsable a la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias, misma que posee carácter permanente, a la cual le correspondió trabajar de manera individual en ejercicio de la función de control.

Se desarrolló el procedimiento ordinario en la emisión del Dictamen 4 - atendiendo a lo señalado en el apartado 1.10.4-, toda vez que se dio inicio la recepción de la propuesta de acuerdo,⁵¹⁵ por parte de la referida comisión.

⁵¹⁴ Iniciativa de Decreto mediante el cual se solicita autorización para la desincorporación de un bien inmueble propiedad del Gobierno del Estado, ubicado en el resto del lote antes sin número, ahora con construcción con el número 352.

⁵¹⁵ Propuesta de Acuerdo que solicita al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que modifique el artículo tercero del Decreto Administrativo de creación del Sistema Michoacano de Radio y Televisión, presentada por el Diputado Manuel López Meléndez.

Por lo que respecta a los argumentos usados son: teleológico, sistemático, *sedes materiae*, histórico y semántico.

Con relación a los elementos estructurales del Dictamen 4, podemos señalar que posee los siguientes: encabezado, destinatario, proemio, antecedentes, consideraciones, fundamento jurídico, proposición, cuestiones transitorias, firmas de los integrantes del órgano responsable, así como el lugar y fecha. Es conveniente resaltar, que este dictamen, a diferencia de los dictámenes 1, 2 y 3, contiene las cuestiones transitorias incluidas en el apartado de proposición planteada –Acuerdo– y no en un apartado específico de artículos transitorios. Sin embargo, ello no afecta para que se cumpla con el elemento estructural de las cuestiones transitorias.

El Dictamen 4, puede ser considerado de varios tipos, como ser un dictamen aprobado por unanimidad, que contiene una propuesta de Proyecto de Acuerdo y materializa el ejercicio de la función de control.

4.5. Dictamen 5: Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se Declara No ha lugar para admitir a discusión la *Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforma el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y se reforma la fracción I del artículo 5º, de la Ley de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.*

Para la emisión del Dictamen 5, el órgano responsable fue la Comisión de Puntos Constitucionales, con carácter permanente, quien trabajo de manera individual en ejercicio de las funciones de control y legislativa.

El procedimiento desarrollado en la emisión del Dictamen 5, es de tipo ordinario -atendiendo a lo señalado en el apartado 1.10.4-, iniciando con la recepción de la iniciativa, por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales.

Los argumentos usados en este dictamen son: teleológico, sistemático, *sedes materiae*, a partir de los principios, de autoridad y semántico.

En cuanto a los elementos estructurales contenidos en el Dictamen 5, encontramos la misma situación que se da en el Dictamen 4, es decir posee todos

los elementos estructurales -señalados en el apartado 1.10.6-, pero las cuestiones transitorias no se encuentran en un apartado específico, en lugar de ello, se insertaron en el apartado de la proposición.

Respecto a la tipología del Dictamen 5, decimos que se trata de un dictamen que se aprueba por unanimidad, que contiene una propuesta de Declaración y materializa el ejercicio de las funciones de control y legislativa.

4.6. Dictamen 6: *Iniciativa con carácter de Dictamen que contiene proyecto de Decreto, mediante el cual se modifica el artículo 173 y se deroga el TRANSITORIO OCTAVO del Decreto 323 de fecha 27 de junio de 2014, ambos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.*

En el Dictamen 6, el órgano responsable fue la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, la cual tiene carácter permanente y trabajó este dictamen híbrido de manera individual en ejercicio de la función legislativa.

El procedimiento desarrollado en la emisión del Dictamen 6, es de tipo especial -atendiendo a lo señalado en el apartado 1.10.4-, toda vez que el mismo inicia con la etapa de formulación de la Iniciativa con carácter de Dictamen por parte de la Comisión antes mencionada y no con la recepción de un asunto turnado por el Pleno. Esta circunstancia, es la razón de porqué se trata de un procedimiento especial, ya que es la propia comisión quien diseña la iniciativa, pero al ser materia competencia de la misma comisión, dicha iniciativa adquiere el rango de dictamen por ministerio de ley, toda vez que la LOPCEMO le otorga dicha facultad, en la fracción V del artículo 64.⁵¹⁶ Pero además de lo establecido en el apartado 2.4.5., se infiere que en caso de que la iniciativa fuera elaborada y presentada por los integrantes de dicha comisión en su carácter de diputados, la misma sería turnada a la comisión de la que forman parte y por ende, estarían de acuerdo en aprobar en idénticos términos la proposición contenida en la iniciativa, para ser incluida en el

⁵¹⁶ Artículo 64. Son atribuciones de las Comisiones de dictamen:

[...]
V. Presentar iniciativas con carácter de dictamen en los asuntos de su competencia;
[...]

dictamen. He aquí la causa que justifica la existencia de este dictamen híbrido en la legislación del Congreso de Michoacán.

Por lo que ve a los argumentos usados son: teleológico, sistemático, *sedes materiae*, de autoridad, histórico y semántico.

El Dictamen 6 al ser una figura híbrida –iniciativa con carácter de dictamen–, debe cumplir tanto con los requisitos legales exigidos para la iniciativa, como para el dictamen, consagrados en los artículos 235 y 244 de la LOPCEMO,⁵¹⁷ respectivamente. Para poder visualizar de mejor manera la correspondencia entre los elementos estructurales y legales de la iniciativa y el dictamen, se presenta en la tabla 27.

⁵¹⁷ Artículo 235. Las iniciativas de Ley o de Decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo.

Las iniciativas deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica.

La exposición de motivos de las iniciativas, deberán ser presentadas ante el Pleno por un Diputado ponente. En el caso de iniciativas con carácter de Dictamen, podrán ser leídas indistintamente por un miembro de la Comisión o un Secretario de la Mesa. Las que no provengan de un miembro de la Legislatura, serán leídas por un Secretario de la Mesa.

Tratándose de iniciativas, el articulado de Ley o de Decreto propuesto, se remitirá sin lectura para su estudio, análisis y dictamen a Comisión.

Artículo 244. Los dictámenes deberán contener:

I. Los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate y una exposición clara y precisa a que se refiere;

II. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;

III. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso;

IV. La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;

V. El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno; y,

VI. Las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.

Antes de presentar los dictámenes a la Conferencia, las comisiones deben revisar la redacción y estilo del cuerpo normativo.

Las comisiones, cuando sea necesario, podrán ampliar su dictamen siempre y cuando la materia sea la misma.

Tabla 27
Correspondencia de los elementos estructurales y requisitos legales de la iniciativa y el dictamen, en cuanto componentes de la Iniciativa con carácter de Dictamen

<i>Iniciativa</i>		<i>Dictamen Híbrido</i>	
<i>Elementos estructurales</i>	<i>Requisitos legales</i>	<i>Elementos estructurales</i>	<i>Requisitos legales</i>
Encabezado	-----	Encabezado	-----
Destinatario	Dirigidas al Presidente del Congreso.	Destinatario	-----
Proemio	-----	Proemio	Los datos generales que identifiquen la iniciativa.
Exposición de Motivos	Exposición de Motivos.	Antecedentes	Una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere.
		Consideraciones	La expresión pomenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa y de los motivos que la sustentan. El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso. La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución.
Fundamento jurídico	Fundamento constitucional y legal.	Fundamento jurídico	-----
Denominación del cuerpo normativo propuesto	Propuesta del articulado respectivo.	Proposición	El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno.
Texto del cuerpo normativo propuesto	Propuesta del articulado respectivo.	Proposición	El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno.
Normas transitorias	Propuesta del articulado respectivo.	Cuestiones transitorias	El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno.
Lugar, fecha y firma autógrafa	Firma autógrafa.	Firmas autógrafas	Las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.
		Lugar y fecha de suscripción	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de la información plasmada en el capítulo 1 y 2 de la presente investigación.

Como pudo apreciarse en la tabla 27, el Dictamen 6 al tener una naturaleza híbrida, el mismo contiene los elementos estructurales de encabezado, destinatario, proemio, exposición de motivos –apartado que incluye la correspondencia de los antecedentes y consideraciones-, fundamento jurídico, proposición, cuestiones transitorias, firmas de los integrantes del órgano responsable, así como el lugar y fecha, pero no se presentan de la manera que ordinariamente se hace en un dictamen puro, sino que atienden a cuestión formal de una iniciativa, a pesar de ello, se observa en la tabla antes referida, que independientemente de la forma de iniciativa que adopta el dictamen, el mismo posee todos sus elementos estructurales, es decir, se da una correspondencia entre los elementos de la iniciativa con los del dictamen.

Respecto a la tipología del Dictamen 5, podemos señalar que se trata de un dictamen que se aprueba por unanimidad, contiene una Iniciativa con carácter de Dictamen y materializa el ejercicio de la función legislativa.

4.7. Comparativo de los dictámenes analizados

Del análisis realizado en el apartado anterior, se aprecia que en los seis dictámenes se encuentra la primera dimensión del Dictamen Parlamentario, ello es como etapa, con la cual se da continuidad al proceso parlamentario correspondiente, independientemente de la función parlamentaria que se está desarrollando.

De esta manera tenemos que en los seis casos analizados la etapa de dictamen tuvo como órgano responsable a comisiones de dictamen con carácter permanente, las cuales en cuatro casos trabajaron de manera individual -dictámenes 2, 4, 5 y 6-, mientras que en dos manera conjunta –dictámenes 1 y 3-; el procedimiento que se realizó en esta primer dimensión del Dictamen Parlamentario fue ordinario en cinco casos –dictámenes 1, 2, 3, 4 y 5-, en tanto que el último se trató de un procedimiento especial –dictamen 6-.

Ahora bien, hemos señalado que el Dictamen Parlamentario es una etapa dentro del proceso parlamentario correspondiente, ello es que al interior de los congresos, se desarrollan diversas funciones –como anotamos en el apartado 1.7-, por ende en los seis dictámenes analizados se aprecia el ejercicio de diversas funciones parlamentarias, en cuatro de ellos se da la función legislativa –dictámenes

1, 2, 5 y 6-, también en cuatro se da la función de control –dictámenes 1, 2, 3 y 5-, en tanto que la función de transparencia solo se da en el dictamen 1.

Lo anterior se aprecia de mejor manera en la tabla 28, que se presenta a continuación:

Tabla 28
Comparativo de los elementos contenidos en los dictámenes analizados en el Estudio de Caso

No. Dictamen	Órgano Responsable	Carácter	Nombre de la Comisión(es)	Dictamina en forma	Tipo de procedimiento del dictamen	Función desarrollada
1	Comisiones de Dictamen	Permanente	Gobernación; y, Derechos humanos	Conjunta	Ordinario	Legislativa, control y transparencia
2	Comisión de Dictamen	Permanente	Justicia	Individual	Ordinario	Legislativa
3	Comisiones de Dictamen	Permanente	Hacienda y Deuda Pública; y Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda	Conjunta	Ordinario	Control
4	Comisión de Dictamen	Permanente	Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias	Individual	Ordinario	Control
5	Comisión de Dictamen	Permanente	Puntos Constitucionales	Individual	Ordinario	Legislativa y Control
6	Comisión de Dictamen	Permanente	Asuntos Electorales y Participación Ciudadana	Individual	Especial	Legislativa

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los dictámenes analizados en los apartados, del 4.1. al 4.6., de la presente investigación.

En la segunda dimensión, encontramos que todas las comisiones que emitieron los seis dictámenes analizados los argumentos sistemático, *sedes materiae* y semántico; en cinco dictámenes se usó el argumento teleológico – dictámenes 1, 2, 4, 5 y 6-; en otros tres se utilizó el argumento histórico –dictámenes

3, 4 y 6-; en dos se usó el argumento a partir de los principios –dictámenes 1 y 5-; en tanto que el argumento de autoridad tan sólo se utilizó en el dictamen 6.

Ahora bien, podemos afirmar que en los seis dictámenes se cumple con lo señalado por la Teoría de la Legislación en la fase legislativa, concretamente en la etapa de dictamen, concretamente el rubro de los niveles de racionalidad que deben alcanzarse en la misma, como son el de racionalidad lingüística (R1) y de racionalidad ética (R5). En este sentido, debemos señalar que no son los únicos niveles obtenidos, pero sí los necesarios en esta parte del proceso parlamentario.

Para tener mayor claridad sobre esta segunda dimensión construimos la tabla 29, que se muestra a continuación:

Tabla 29
Comparativo de los argumentos utilizados en los dictámenes analizados en el Estudio de Caso

<i>Dictamen</i>	<i>Argumento</i>						
	<i>Teleológico</i>	<i>Sistemático</i>	<i>Sedes materiae</i>	<i>A partir de los principios</i>	<i>Semántico</i>	<i>Histórico</i>	<i>De autoridad</i>
1	▲	▲	▲	▲	▲		
2	▲	▲	▲		▲		
3		▲	▲		▲	▲	
4	▲	▲	▲		▲	▲	
5	▲	▲	▲	▲	▲		
6	▲	▲	▲		▲	▲	▲
Nivel de Racionalidad	3,4,5	2	2	3,4,5	1	3,4,5,	3,4,5,

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los dictámenes analizados en los apartados, del 4.1. al 4.6., de la presente investigación.

En cuanto a la tercera dimensión del Dictamen Parlamentario, podemos afirmar que los seis dictámenes analizados contienen los elementos estructurales indicados en el apartado 1.10.6, ello con independencia de si el elemento se encuentra en apartado específico para él o integrado con otro.

Así pues, vemos que en tres de los casos se da que cada elemento estructural se presenta de manera diferenciada –dictámenes 1, 2 y 3-, en otros dos dictámenes tenemos que el elemento de las cuestiones transitorias no cuenta con un apartado específico, sino que fue integrado en el elemento estructural de la proposición –dictamen 4 y 5-. En cuanto al dictamen 6, que contiene un híbrido, como se dijo en el apartado 3.1.6., posee los elementos estructurales del Dictamen Parlamentario, en una correspondencia con los elementos de la iniciativa.

Para una mejor comprensión de lo explicado con anterioridad, presentamos la tabla 30.

Tabla 30
Comparativo de los elementos estructurales contenidos en los dictámenes analizados en el Estudio de Caso

No. Dictamen	<i>Elementos Estructurales</i>									
	<i>Encabezado</i>	<i>Destinatario</i>	<i>Proemio</i>	<i>Antecedentes</i>	<i>Consideraciones</i>	<i>Fundamento jurídico</i>	<i>Proposición</i>	<i>Cuestiones transitorias</i>	<i>Firma de los integrantes del órgano responsable</i>	<i>Lugar y fecha</i>
1	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
2	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
3	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
4	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲*	▲	▲
5	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲*	▲	▲
6	▲•	▲•	▲•	▲•	▲•	▲•	▲•	▲•	▲•	▲•

• No poseen el elemento estructural como un apartado propio, sino que son incluidas en otro.
 • Se da una correspondencia de los elementos estructurales del dictamen con de la iniciativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los dictámenes analizados en los apartados, del 4.1. al 4.6., de la presente investigación.

Po lo que ve a la tipología de dictámenes analizados, tenemos todos se aprobaron por unanimidad, respecto al contenido de los mismos, tres son proyectos de decreto de ley –dictámenes 1, 2 y 6-, uno es proyecto de Decreto –dictamen 3-,

otro es proyecto de Acuerdo –dictamen 4- y uno más proyecto de Declaración –dictamen 5-.

Con relación a la lectura que recibirá el dictamen por parte del Pleno del Congreso, encontramos que solo el dictamen 1 señala ser de primera lectura –dictamen 1.

Por lo que ve a la función parlamentaria que materializa cada uno de los dictámenes, tenemos que en cuatro de ellos es la función legislativa –dictámenes 1, 2, 5 y 6-, también en cuatro es la función de control –dictámenes 1, 2, 3 y 5-, en tanto que la función de transparencia solo se materializa en el dictamen 1.

Lo antes expuesto se presenta para una mayor claridad en la tabla 31.

Tabla 31
Comparativo de la tipología de los dictámenes analizados en el Estudio de Caso

No. Dictamen	Criterio de Clasificación				
	Votos para su aprobación	Sentido de la resolución	Contenido de la propuesta	Lectura que recibirá ante el Pleno	Función materializada
1	Unanimidad	Aprueba	Proyecto de Ley que Crea	Primera Lectura	Legislativa; control y transparencia
2	Unanimidad	Aprueba	Proyecto de Ley que Reforma	N/A	Legislativa
3	Unanimidad	Aprueba	Proyecto de Decreto	N/A	Control
4	Unanimidad	Aprueba	Proyecto de Acuerdo	N/A	Control
5	Unanimidad	Aprueba	Proyecto de Declaración	N/A	Legislativa y Control
6	Unanimidad	Aprueba	Proyecto de Ley que Crea	N/A	Legislativa

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de los dictámenes analizados en los apartados, del 4.1. al 4.6., de la presente investigación.

4.8. Preclusión en el Dictamen Parlamentario

Como anotamos en el apartado 1.10.9., la preclusión en el Derecho Parlamentario es la figura jurídica por la cual se extingue la facultad que tiene una comisión para emitir su



dictamen dentro del proceso correspondiente –legislativo o de otra naturaleza-, al no ejercerla dentro del plazo legal conferido para tal efecto.

En el apartado 2.4.5., se observó que en caso de que una comisión no emita el dictamen sobre el asunto que les fue turnado dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción, o bien, dentro de los noventa días hábiles de la prórroga –plazo extraordinario-, que por única ocasión se le puede otorgar, no se da la llamada preclusión, en razón de que no se encuentra regulada. Situación, que puede generar en algunos casos una parálisis procedimental que impida el desarrollo de las etapas subsecuentes a la del Dictamen Parlamentario en su primera dimensión –faceta de etapa-, porque a pesar de que la comisión ha incumplido con el plazo señalado, la misma no pierde el derecho de ejercer su facultad para dictaminar sobre el asunto turnado –a pesar de hacerlo fuera del plazo legal otorgado-.

Para ejemplificar lo dicho anteriormente, tenemos el caso de la *Iniciativa de Ley que garantiza las manifestaciones en el Estado de Michoacán de Ocampo*, presentada por la Diputada María Macarena Chávez Flores, en sesión de Pleno de la LXXIII legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de fecha 07 de octubre de 2015, la cual fue turnada a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Para poder realizar el computo de los plazos ordinario y extraordinario de dictamen, estableceremos como punto de partida la fecha en que se turnó la mencionada iniciativa,⁵¹⁸ así pues el computo los noventa días hábiles,⁵¹⁹ que abarca el plazo ordinario, se inicia a contar a partir del día siguiente al 08 de octubre de 2015, que será la fecha que tomamos como de recepción, de esta manera podemos señalar que el 18 de febrero de 2016 venció el plazo legal ordinario para la emisión del dictamen respectivo, en tanto que el plazo de prórroga feneció el 29 de junio de 2016 –contabilizado a partir del 19 de febrero de 2016-.

A pesar de ello, al día 07 de mayo de 2018,⁵²⁰ aún no se ha emitido el dictamen respectivo y el asunto sigue en poder de las comisiones antes mencionadas, es decir, existe un atraso, a esa fecha, de 512 días hábiles en el cumplimiento de la obligación legal –contados del 30 de junio de 2016 al 07 de mayo de 2018-, mismo que seguirá incrementándose, hasta que no se dictamine la iniciativa en comento, o bien, se acuerde

⁵¹⁸ Tomamos como referencia la fecha de turno, debido a que no fue posible conocer la fecha de recepción por parte de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales.

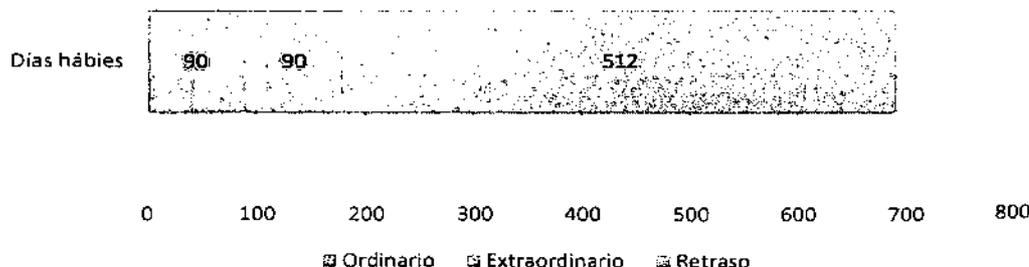
⁵¹⁹ El artículo 215 de la LOPCEMO, señala que "Para los efectos del trabajo parlamentario, se considerarán como días hábiles aquellos en que haya sesión, así como de lunes a viernes exceptuándose los de descanso obligatorio en términos de la Ley Federal del Trabajo.

⁵²⁰ Fecha en que se consultó el status de la iniciativa.

su archivo definitivo con base en el artículo 240 de la LOPCEMO –regula la figura de la caducidad-.

Este caso, nos permite demostrar la inexistencia de la llamada preclusión en la normatividad del Congreso de Michoacán, generándose una parálisis procedimental que impide continuar con las siguientes etapas del proceso correspondiente, en este caso de tipo legislativo, para el contenido de la iniciativa en comento.

Gráfica 12 Retraso en la emisión del Dictamen Parlamentario



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la *Iniciativa de Ley que garantiza las manifestaciones en el Estado de Michoacán de Ocampo*.

4.9. Caducidad en el Dictamen Parlamentario

En el apartado 1.10.9., se establece que la caducidad en el ámbito del Derecho Parlamentario, es la figura jurídica por medio de la cual se extingue de manera anticipada el proceso parlamentario correspondiente –legislativo o de cualquier otra naturaleza-, como consecuencia de la inactividad por parte de la comisión facultada para emitir el Dictamen Parlamentario, dentro del plazo legal consagrado para tal efecto.

En el Congreso del Estado de Michoacán se regula la caducidad en el artículo 240 de la LOPCEMO, al señalar que “Aquellas iniciativas que no fueron dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina”. Se aprecia que el legislador michoacano tuvo la intención de regular la caducidad en el



proceso parlamentario, para traer como consecuencia que éste concluya de manera anormal y anticipada, mandando para su archivo definitivo a la iniciativa o asunto no dictaminado.

La caducidad se materializa por el simple transcurrir del tiempo, pero en la caducidad regulada en el artículo 240 de la LOPCEMO, se sujetó además a la declaración de la misma por parte de la legislatura a aquella en que se presentó el asunto turnado a la comisión que emitió dictamen, motivo por el cual decimos que se trata de una caducidad imperfecta, porque no solo queda al periodo constitucional de ejercicio de la legislatura en que se presenta el asunto dictaminado, para que se declare la caducidad, sino que la comisión respectiva de la siguiente legislatura en funciones, tiene la facultad optativa de decidir proponer la declaratoria al Pleno o no, motivo por el cual decimos que es imperfecta.

Para ilustrar lo mencionado en el párrafo anterior recurrimos a la Propuesta de Acuerdo, elaborado por las comisiones de Seguridad Pública y Protección Civil, así como de Justicia, de la LLXXIII legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, de fecha 21 de febrero de 2016, por el cual:

Se declaran asuntos debidamente estudiados, analizados y concluidos, por lo que se ordena su archivo definitivo en los términos del artículo 240 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, los siguientes asuntos:

1. Iniciativa de Decreto por medio del cual se adiciona un segundo párrafo al artículo 63 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Michoacán, turnada a las Comisiones de Seguridad Pública y Protección Civil y la de Justicia el 20 de mayo de 2014.
2. Iniciativa de Ley de Centros de Reclusión para el Estado de Michoacán de Ocampo; y proyecto de Decreto que deroga los artículos 88, 118, 119, 120, 121, 122 y 123 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Estado de Michoacán de Ocampo, turnada a las Comisiones de Seguridad Pública y la de Justicia el 04 de diciembre de 2014.
3. Iniciativa con proyecto de Decreto de Ley de Amnistía para Autodefensas y Comunitarios del Estado de Michoacán de Ocampo, turnada a las Comisiones de Seguridad Pública y la de Justicia el 14 de abril de 2015.
4. Iniciativa de Ley para prevenir, sancionar y combatir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes del Estado Libre y Soberano de



Michoacán de Ocampo, turnada a las Comisiones de Seguridad Pública y la de Justicia el 03 de junio de 2015.

5. Iniciativa de ley para prevenir, investigar, sancionar y reparar la tortura para el Estado de Michoacán de Ocampo, turnada a las Comisiones de Seguridad Pública y la de Justicia el 03 de junio de 2015.

Dicha declaratoria tuvo entre otros motivos los siguientes:

Que al inicio de esta Legislatura, la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil, en unidad con la de Justicia, heredaron diversos asuntos pendientes de la Septuagésima Segunda, y que la día de hoy se han estudiado y analizado para emitir dictamen correspondiente.

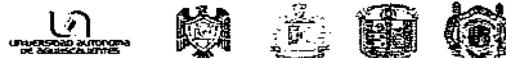
Que en reunión de trabajo de estas Comisiones, se sometieron a revisión para emitir dictamen, y una vez estudiadas y analizadas las Iniciativas turnadas a estas Comisiones por la Septuagésima Segunda Legislatura, se determinó por unanimidad de los integrantes, archivar en términos del artículo 240 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán, el cual dispone que pueden archivarse definitivamente si la actual Legislatura así lo determina.

Como se observa, esta figura jurídica en efecto extingue el proceso parlamentario de que se trate. Lo cual no implica que el asunto no pueda ser presentado de nueva cuenta al Congreso.

4.10. Problemas percibidos del Dictamen Parlamentario en la LXXIII Legislatura del Congreso de Michoacán

Por último, resulta pertinente asentar la percepción sobre la problemática que existe en torno al Dictamen Parlamentario, de algunos diputados, así como de un secretario técnico de comisión.

Para tal efecto, se entrevistó al Diputado Raymundo Arreola Ortega del Partido Revolucionario Institucional por el distrito XXII de Mújica, de la LXXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 31 de julio de 2017, en su oficina ubicada en el Palacio del Poder Legislativo en la ciudad de Morelia, Michoacán, en la cual se le cuestionó ¿Cuál es el principal problema que observa entorno al Dictamen?, manifestando, que:



“Mi experiencia de haber sido dos veces diputado local, así como Secretario de Servicios Parlamentario del Congreso en la legislatura pasada, me ha permitido conocer a detalle la problemática que en torno al Dictamen se da, pero quiero resaltar que principalmente es la falta de capacitación continua al personal que interviene de una u otra manera en la elaboración del dictamen, vinculado a la renovación que, legislatura a legislatura, se da del personal técnico, como pueden ser los secretarios técnicos, los asesores de cada diputado u otros servidores públicos que ayuden al trabajo de los diputados en las distintas comisiones de que forman parte, asociado a la falta de manuales de procedimientos”.

De lo expresado por el diputado Arreola Ortega, podemos identificar tres problemas principales que el percibe existen en torno al Dictamen, el primero es ausencia de capacitación continua al personal que interviene en el Dictamen Parlamentario –en sus distintas dimensiones-, segundo, sustitución continua del personal vinculado al Dictamen, y tercero ausencia de manuales de procedimientos.

El 11 de marzo de 2018, en el sitio web de la Agencia Mexicana de Información y Análisis, Quadratín Michoacán, se publicó una entrevista a la Diputada Andrea Villanueva,⁵²¹ en la que señaló que para ella “La parálisis legislativa que sufrimos afecta cantidad de asuntos que permanecen detenidos por mucho tiempo en las comisiones dictaminadoras y otros tantos nunca llegan al Pleno para ser votados. Debemos perder el miedo a deliberar en el Pleno sobre las iniciativas que presentemos y tenemos que acelerar el proceso para dictaminarlas”, asimismo detalló que busca:

“... avanzar en la consolidación de un modelo legislativo eficaz, donde las iniciativas que se presentan tengan la posibilidad de ser votadas ante los ojos de los ciudadanos y no que permanezcan durante meses y años sin análisis ni discusión, ya sea por inactividad de las Comisiones o por la misma irresponsabilidad de los órganos internos del Congreso. A manera de conclusión, Andrea Villanueva aseguró que la riqueza y trascendencia de la labor del legislador es debatir ideas para construir acuerdos más justos en favor de la sociedad, por lo que resulta inaplazable quitar los grilletes en el

⁵²¹ Propondrá Andrea Villanueva reformas a Ley Orgánica del Congreso, Agencia Mexicana de Información y Análisis, Quadratín Michoacán, 11 mar. 2018, disponible en: <https://www.quadratín.com.mx/política/propondra-andrea-villanueva-reformas-a-ley-organica-del-congreso/>



proceso legislativo y estar más abiertos que nunca para ejercer una verdadera democracia representativa y participativa”.

De la entrevista realizada por Quadratín a la Diputada Villanueva podemos identificar que son dos los principales problemas que esgrime, el primero corresponde a la inactividad procedimental que se da en la etapa del Dictamen Parlamentario al seno de las comisiones y el segundo atañe a lograr una verdadera democracia representativa y participativa.

Finalmente, entrevistamos a un Secretario Técnico de Comisión, de la LXXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el día 31 de julio de 2017, en su oficina ubicada en la Casona del Congreso en la ciudad de Morelia, Michoacán, el cual por cuestiones laborales nos solicitó mantener su nombre en anonimato para evitar cualquier conflicto laboral. En dicha entrevista se le preguntó ¿Cuál es el principal problema que observa entorno al Dictamen?, a lo que nos respondió que:

“La problemática que se encuentra con mayor frecuencia en el procedimiento de elaboración de los dictámenes en la comisiones son: la intervención de elementos de índole política sobre las cuestiones técnicas; aunado a que en la contratación del personal que tiene relación con el proceso del dictamen –secretarios técnicos, asesores, investigadores del IIEL-, no se toma en cuenta, en la mayoría de las veces el perfil profesional, sino que se privilegian los compromisos electorales o de otra índole, asociado a la carencia de un servicio civil de carrera en el Congreso de Michoacán, el cual se intentó implementar hace dos legislaturas, pero fue derogado en la pasada legislatura, por no convenir a los compromisos políticos que los entonces diputados tenían para meter a trabajar al Congreso a sus compromisos de campaña”.

Como se aprecia la principal problemática a la que alude el Secretario Técnico, es la falta de profesionalización del personal que interviene en el Dictamen Parlamentario. Si bien es cierto que los congresos son poderes eminentemente políticos, no se debe abusar de esa circunstancia, al contrario se debe buscar un equilibrio entre lo político y lo técnico, que ayude al ejercicio constitucional y legal de las funciones que desarrollan.



CAPÍTULO 5

IMPLICACIONES NECESARIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL DICTAMEN PARLAMENTARIO

En este último capítulo se abordarán las implicaciones derivadas de la investigación sobre el Dictamen Parlamentario en los Congresos Locales de México, así mismo, con los objetivos alcanzados procederemos a demostrar la hipótesis que planeamos en la introducción.

Para continuar con la inordinación que se ha dado a cada uno de los capítulos que anteceden, resulta pertinente ordenar los apartados en el mismo tenor para contrastar adecuadamente los elementos teóricos conceptuales, normativos y de práctica parlamentaria –caso Michoacán-, que del Dictamen Parlamentario se dan.

5.1. Aspecto teórico conceptual del Dictamen Parlamentario

Es fundamental establecer que la rama del derecho que se encarga directamente del tema en cuestión, debe denominarse Derecho Parlamentario, en virtud de que la misma comprende la diversidad de temas que tienen implicación con los parlamentos, por ende, se requiere esta denominación, por ser más amplia y *ad hoc* a las funciones, que el Estado contemporáneo, le encomienda a los parlamentos -o congresos-, la cual incluye desde la legislativa, hasta las de control, fiscalización, transparencia, administrativa o autorregulación, por mencionar algunas.

El Derecho Parlamentario, se encuentra vinculado directamente al Derecho Constitucional, con la intención de que en el ámbito parlamentario se tome en consideración la constitucionalidad, al momento de establecer principios, valores, teorías o legislación, que impactan a los Parlamentos; así como, en sus interrelaciones sociopolíticas.

Si bien es cierto, que las aportaciones que se hacen desde la visión del llamado "Derecho Legislativo", no son incorrectas, es necesario, adecuarlas al avance de que ha sido objeto el Derecho Parlamentario, ampliando la visión y por ende los temas objeto del mismo, ya que los estudios del entonces llamado "Derecho Legislativo", quedarán subsumidos en el ámbito de estudio del Derecho



Parlamentario, como consecuencia natural de la evolución del conocimiento científico.

La acotación anterior, se plantea porque la misma debe ajustarse a los cambios que en la práctica parlamentaria se establecen, recordando que el derecho se construye momento a momento, a consecuencia de las necesidades que van surgiendo en la vida cotidiana de los parlamentos, al enfrentar y resolver los obstáculos que se presentan en el ejercicio de sus funciones, o bien producto de las relaciones sociopolíticas que se dan.

La Teoría de la Legislación propuesta por Eugenio Bulygin y desarrollada por Manuel Atienza, nos permite afirmar categóricamente que es indispensable el Dictamen Parlamentario dentro de los procesos parlamentarios, toda vez que en la llamada "Etapa Legislativa", se realizan las operaciones, que son susceptibles de desarrollarse con mayor eficacia dentro del dictamen, como son el análisis del problema –iniciativa o asunto presentado-, determinación de objetivos, propuesta de medios legales –en su caso-, justificación ética, análisis lingüístico, sistemático y pragmático, así como la redacción del texto que conformará el articulado –o propuesta correspondiente-.

Asimismo, debemos perfeccionar e implementar dicha teoría, para ampliar su espectro de aplicación, no solo al tema del proceso legislativo, sino a cualquier proceso parlamentario, bajo el entendido de que no es la única función que en los congresos se realiza bajo ese esquema. Para que en un futuro próximo se pudiera hablar de una Teoría del Proceso Parlamentario, englobado así toda la gama de facultades que constitucionalmente se les da a los parlamentos –congresos o asambleas-.

Si bien es cierto, que partimos y sustentamos nuestra investigación en la Teoría de la Legislación, es factible que la misma se asocie a otras teorías, por lo cual la enlazamos con la Teoría de la Argumentación, desde la visión de Francisco Javier Ezquiaga, usando como nexo al Dictamen Parlamentario, en razón de que en la etapa de dictamen de los distintos procesos parlamentarios, es indispensable realizar una racionalización, la cual requiere de una argumentación adecuada, atendiendo al contexto y al nivel de racionalidad de que se trate.

No puede soslayarse en esta investigación el estudio de la llamada técnica legislativa, debido a que la misma es indispensable para que los elementos teóricos tengan la factibilidad de concretarse en la práctica. Pero en ocasiones, es la propia práctica la que genera los elementos de técnica legislativa e influyen en las adecuaciones teóricas del Derecho Parlamentario, es decir, se da una evolución de manera bidireccional en el ámbito conocimiento científico.

Así pues, la práctica parlamentaria como fuente del Derecho, tiene una función relevante dentro Dictamen Parlamentario, ya que al ser la etapa clave donde se desahogan los distintos procesos parlamentarios que en los congresos se realizan, sirve como un elemento indispensable, para solventar las cuestiones que surgen y que no están reguladas por la normatividad.

En cuanto a los sistemas parlamentarios existentes, en la presente investigación nos enfocamos en el denominado unicameral, al ser éste el sistema utilizado en el ámbito de los congresos locales de la República Mexicana, mismo que fue utilizado para el estudio y análisis del Dictamen Parlamentario. Sin embargo, los elementos teórico-doctrinales que analizamos o proponemos, son susceptibles de aplicarse también al dictamen parlamentario que se desarrolla en un sistema bicameral.

Por lo que respecta al adjetivo parlamentario que colocamos al término Dictamen, lo hacemos por considerarlo más idóneo que el de legislativo, toda vez que el primer término comprende al segundo, pero no a la inversa, es decir, se puede hablar de todas las funciones parlamentarias, incluida la legislativa, más no de todas funciones parlamentarias dentro de la legislativa, ello en concordancia con el catalogo que de funciones parlamentarias que fue motivo de estudio en el apartado 1.7 de este trabajo.

Sin embargo, al ser la función legislativa hasta ahora la más estudiada, tuvimos la necesidad de partir de la misma, para estar en condiciones de proponer una Teoría del Dictamen Parlamentario, toda vez que es por conducto de esa función, que se han abordado las distintas etapas que posee el proceso legislativo, siendo replicadas las mismas en otros proceso parlamentarios. Así pues, en el apartado 1.10 de la presente investigación presentamos una propuesta de Teoría

del Dictamen Parlamentario, para a través de ella, conjuntar y sistematizar las aportaciones doctrinales que de manera dispersa existen, pero además generando algunos otros que permitan una comprensión de los diversos aspectos que implica el Dictamen Parlamentario.

La idea fundamental de esa propuesta teórica comprende la naturaleza del Dictamen Parlamentario, toda vez que el mismo posee simultáneamente tres dimensiones, las cuales se manifiestan por medio de tres facetas correlacionadas, que le hacen existir una a otra de manera necesaria, ello es: como etapa del proceso parlamentario, como opinión racional del órgano responsable, así como de documento.

Lo anterior nos condujo a considerar dentro de esa Teoría del Dictamen Parlamentario tópicos inherentes al órgano responsable; procedimiento; niveles de racionalidad; elementos estructurales; efectos; clasificación; así como preclusión y caducidad en el mismo, con la finalidad de poder conocer, estudiar y analizar de manera integral el Dictamen Parlamentario.

5.2. Implicaciones en la primera dimensión del Dictamen Parlamentario -faceta de etapa-

El Dictamen Parlamentario, en su primera dimensión se presenta como una etapa dentro de cualquier proceso parlamentario, en la cual se realiza el estudio y análisis del asunto correspondiente por parte del órgano responsable del Dictamen, en este sentido consideramos que la misma es esencial para el ejercicio y fortalecimiento de la democracia en el Estado contemporáneo, debido a que es en ella, es donde se realiza el auténtico debate entre las distintas visiones políticas que se encuentran representadas en cada una de las legislaturas de los congresos, como depositarios del poder legislativo.

Bajo esa tesitura, consideramos indispensable el desarrollo de la etapa de dictamen, por lo cual no es recomendable que la misma pueda dispensarse, ya que con ello se debilita al Estado Democrático, en todo caso, deben implementarse los mecanismos que permitan atender de manera oportuna aquellos asuntos que requieran ser dictaminados de manera expedita, cuando se aborde un tema de

urgente resolución; recordando además que es en esta etapa se funda y motiva el sentido del dictamen, para lo cual se deben esgrimir los argumentos que sustenten al mismo en los niveles de racional lingüística (R1) y ética (R5).

Para Kelsen el principio democrático de la libertad, conlleva ciertos riesgos, uno de ellos es que se dé un “aplastamiento de las minorías”,⁵²² por parte de las mayorías, es por ello que sugiere la existencia de las llamadas “mayorías cualificadas, y, a ser posible, la unanimidad de votos”,⁵²³ como garantías a favor de las minorías, ya que de sólo exigirse la mayoría simple, las minorías tienen menos posibilidades de ser escuchadas. Esto debe observarse dentro del proceso legislativo, por ende también deberá atenderse en el procedimiento del dictamen parlamentario, ya que todo proceso democrático debe garantizar la igualdad de condiciones las mayorías y minorías, como consecuencia natural de la existencia de un Estado Pluralista.

Estas garantías que se brindan a las minorías dentro de una democracia son de gran relevancia, porque constituyen verdaderos controles contra la imposición de intereses personales, particulares, de partido o cualquier otro, que en realidad no tenga como base la llamada “voluntad general”, debido mientras más calificada sea la votación, el voto de las minorías adquiere mayor preponderancia, ya que en algunos casos, el voto en contra de éstas puede traducirse en la no aprobación de determinada disposición normativa. En la práctica se aprecia que las mayorías siempre buscan aplastar a las minorías, es por ello que dentro de un sistema democrático maduro deben existir los mecanismos necesarios que garanticen la participación de las distintas expresiones políticas en un Estado. Por lo que ve a la existencia de una votación absoluta, no coincidimos plenamente con ella, debido a que es el límite máximo y más que garantizar una libertad, consideramos que la disminuye, además de que sería un obstáculo, con el que se corre el riesgo de frenar el cauce del proceso legislativo, por la falta de un consenso absoluto.

Recordando que las minorías pueden pesar “sobre los acuerdos de la mayoría, sobre todo en una democracia parlamentaria... todo el procedimiento

⁵²² Kelsen, Hans, *op. cit.* nota 57, pp.19 y 20.

⁵²³ *Idem.*



parlamentario con su técnica, con sus controversias dialécticas, discursos y réplicas, argumentos y refutaciones, tiende a la consecución de *transacciones*”,⁵²⁴ es por ello que Kelsen sugiere la denominación de “principio de mayoría y minoría”.⁵²⁵

Bajo esta tesitura, se dice que el “procedimiento parlamentario descansa sobre la fijación de una línea media entre los intereses opuestos como resultante de la pugna sostenida por las fuerzas sociales”.⁵²⁶ Aquí podemos apreciar la existencia de dicho proceso dialéctico sobre el que transigen los intereses de las mayorías y minorías parlamentarias y sociales.

Aparentemente, se observa que las minorías están en una posición desfavorable, por ello se pretende que mediante las votaciones calificadas se garantice su participación en las decisiones políticas del parlamento. Sin embargo, esos derechos que se les confieren, pueden llevar a que se dé uno de los “problemas más difíciles y peligrosos del parlamentarismo: el de la *obstrucción*”.⁵²⁷ Para ello, es que los legisladores deben poder lograr una debida transacción entre la mayoría y la minoría, garantizando el flujo de los trabajos parlamentarios.

Por lo anterior, coincidimos en la necesidad expresada por Nava Gomar, de buscar: “1. La reorganización del procedimiento (administrativo y legislativo en sentido propio) de elaboración de disposiciones jurídicas, 2. La constitución de grupos de trabajo u organizaciones más estables de investigación y desarrollo y 3. La elaboración de catálogos o cuestionarios de directrices de técnica y - recientemente - de metódica legislativa”.⁵²⁸ Estos tres objetivos, se deben trazar bajo la visión de la Teoría del Dictamen Parlamentario que planteamos, para que en efecto se logre una adecuada reorganización de los procesos parlamentarios, especialmente en torno a la etapa del Dictamen Parlamentario; un fortalecimiento de conocimientos y aptitudes de los actores que intervienen en los mismos; así como de la implementación de directrices que coadyuven al fortalecimiento del Dictamen Parlamentario.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 85.

⁵²⁵ *Idem*.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 86.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 93.

⁵²⁸ Nava Gomar, Salvador O., *op. cit.* nota 56, p. 205.



Si bien es cierto, hay que procurar la implementación de un sistema normativo *ad hoc* a las necesidades de cada congreso en el tema del Dictamen Parlamentario, también lo es que no existe un sistema normativo exhaustivo, motivo por el cual se justifica la existencia de la llamada Práctica Parlamentaria, como una de las fuentes del Derecho Parlamentario.

A pesar de que la Práctica Parlamentaria reviste la característica de ser un derecho espontáneo, como se explicó en el apartado 1.5 -no implica que deban ser ocurrencias sin sentido, motivo o razón-.

Para evitar que las prácticas parlamentarias puedan “desnaturalizar las disposiciones de los estatutos jurídicos”,⁵²⁹ con que ya se cuentan y debido a la trascendencia que revisten esas prácticas en los congresos, es pertinente que se establezcan límites, que sirvan de directrices tanto para su conformación, como para su aplicación, motivo por el cual proponemos los límites siguientes:

- a) La Práctica Parlamentaria debe circunscribirse al principio de racionalidad, desprendido de la teoría de Manuel Atienza, porque al atender a este principio, se garantiza que el contenido de la Práctica Parlamentaria complemente de mejor manera el quehacer legislativo, evitando así que el sistema adopte prácticas sin sentido o incoherentes.
- b) Debe observar “la sistematización”,⁵³⁰ es decir, la Práctica Parlamentaria no será un aspecto aislado o independiente, al contrario es una de las partes integrantes del sistema que integra el Derecho Parlamentario y, por ende, del sistema jurídico al que pertenezca el poder legislativo en cuestión.
- c) Las prácticas parlamentarias solo deben utilizarse “para enfrentar situaciones especiales que no puedan ser previstas en la ley con anterioridad o que respondan a alguna necesidad inmediata”.⁵³¹ De esta manera se protege la parte escrita del Derecho Parlamentario, ya que de lo contrario se puede utilizar de manera indiscriminada y, en algunos casos, hasta de forma indebida indebidamente.

⁵²⁹ Pedroza De la Llave, Susana Thalía, *op. cit.* nota 22, p. 40.

⁵³⁰ Magaña Mata, Jaime Ismael y otros, *op. cit.* nota 93, p. 281.

⁵³¹ *Ibidem*, p. 291.

- d) La Práctica Parlamentaria debe mantener una congruencia con la constitución y ordenamientos jurídicos parlamentarios -leyes, reglamentos o acuerdos-, para no crear una práctica con un sentido contrario a los mismos, generando así que las condiciones para que ésta pueda “sólo complementarlos”.⁵³²
- e) Es necesario establecer “ciertas reglas que previamente hayan acordado los distintos parlamentarios”.⁵³³ Si bien es cierto, que una de las características esenciales de la Práctica Parlamentaria es como derecho no escrito, esto no obsta para que los fines y límites que aquí hemos enunciado, sean inscritos en un documento -acuerdo, reglamento o ley de índole netamente parlamentaria-.

En suma, la trascendencia que reviste la Práctica Parlamentaria exige que se lleve a cabo bajo los límites antes descritos, lo cual abonará a que la misma no afecte negativamente en el procedimiento de elaboración del Dictamen Parlamentario -en su faceta de etapa-, por la relevancia que reviste dentro del proceso legislativo -o en otras etapas del proceso parlamentario-.

Ahora bien, el Dictamen parlamentario como etapa dentro del proceso parlamentario, debe ser agotada para dar paso a la etapa de revisión en por el Pleno del Congreso respectivo. Por tal motivo, es necesario garantizar que se transite de una etapa a otra, sobre todo cuando se da una parálisis parlamentaria, situación que no debería afectar el desarrollo de ningún proceso parlamentario en curso, más aún en la etapa de dictamen.

Si la inactividad procesal es generada por la comisión responsable de emitir el dictamen, debe tener como consecuencia la preclusión de su facultad de dictamen, lo cual nos permite proyectar dos vías para que la continuidad del proceso se mantenga. La primera consiste en que la iniciativa o asunto no dictaminado, se turne al Pleno para su discusión y aprobación -como se da en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-, en tanto la segunda, radica en que se turne

⁵³² Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op. cit.* nota 14, p. 34.

⁵³³ Magaña Mata, Jaime Ismael y otros, *op. cit.* nota 93, p. 291.

la iniciativa o asunto no dictaminado a otra comisión para que dictamine – que es el caso de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión-.

La inactividad procesal que se llegue a dar en la etapa del Dictamen, también puede tener como consecuencia a la Caducidad, misma que terminará de manera anormal y anticipada con el proceso parlamentario de que se trate. Es conveniente que dicha figura procesal esté sujeta a que transcurra el plazo que se otorga a la comisión para dictaminar, sin que ésta lo haga –incluido el tiempo de la prórroga que pudiera ser otorgado para tal efecto-.

Tanto la preclusión, como la caducidad evitan que se dé el llamado “rezago legislativo” en los congresos.⁵³⁴ Asimismo, ambas figuras procesales permiten que el ejercicio del derecho de iniciativa se garantice plenamente, ya que el mismo, debe resolverse por el Pleno, mediante el pronunciamiento que por medio de la votación haga, ya sea a favor o en contra del asunto que se contenga en la iniciativa respectiva.

5.3. Implicaciones en la segunda dimensión del Dictamen Parlamentario -faceta de opinión racional-

Es curioso que a pesar de la importancia que reviste el Proceso Legislativo, como uno de los múltiples procesos parlamentarios que pueden darse, no se ahonde por parte de los doctrinarios, en el tema de la argumentación en sede parlamentaria, lo anterior se aprecia con lo expresado por Manuel Atienza en su obra denominada *Las razones del derecho*, en la cual afirma que:

La teoría o las teorías de la argumentación jurídica tiene como objeto de reflexión, obviamente, las argumentaciones que tiene lugar en contextos jurídicos. En principio, pueden distinguirse tres distintos campos de lo jurídico en que se efectúan argumentaciones. El primero de ellos es el de la *producción o establecimiento* de normas jurídicas. Aquí, a su vez, podría diferenciarse entre las argumentaciones que se presentan en una fase prelegislativa y las que se producen en la fase propiamente

⁵³⁴ Entendiendo el cumulo de expedientes turnados a las comisiones de dictamen, que no han sido dictaminados en tiempo y forma, pero que siguen considerándose como asuntos de la comisión.



legislativa... En todo caso, las teorías de la argumentación jurídica de que disponemos no se ocupan prácticamente de ninguno de estos dos contextos de argumentación.⁵³⁵

Es por ello, que cualquier estudio sobre la Teoría de la Legislación, debe tener claro que el derecho es un sistema dinámico, que se encuentra en constante evolución, es decir, que está en constante perfeccionamiento, ya que al no ser un sistema estático el mismo puede, en algún momento, convertirse en un sistema incoherente a causa de ambigüedades, contradicciones, lagunas o redundancias contenidas en él mismo.

Para evitar la incoherencia del sistema jurídico, es necesario contar con una Teoría de la Legislación que dote de racionalidad el quehacer legislativo y nos permita estudiar, analizar, comprender y resolver, los problemas que surgen en torno a la legislación, afirmando que con esta teoría se busca conocer la esencia del proceso legislativo, para comprenderlo en su totalidad, posibilitando con ello subsanar las carencias que en la práctica pudiera presentar.

Es necesario que coexistan otras teorías junto a la Teoría de la Legislación, para que la complementen, las cuales pueden ser parte del Derecho, de la Sociología, de la Economía, de la Ciencia Política, de la Filosofía –epistemología, axiología, ética, lógica-, por citar algunas, ya que la producción de normas jurídicas se trata de un proceso multidisciplinar.

La producción legislativa debe tomar en cuenta los niveles de racionalidad siguientes: racionalidad lingüística; racionalidad jurídico-formal; racionalidad pragmática; racionalidad teleológica; y una racionalidad ética. Para poder alcanzar los cinco niveles de racionalidad, es indispensable utilizar los contenidos de la Teoría de la Argumentación, ya que por medio de los distintos argumentos que existen, es como podemos garantizar en mayor medida que se logre una racionalidad en la producción legislativa.

El “postulado del legislador racional”, considera que el legislador toma sus decisiones de manera racional, y ello implica aceptar que el legislador es ordenado, coherente, posee una visión integral del sistema jurídico, construye de manera

⁵³⁵ Atienza, Manuel, *Las Razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, UNAM, México, 2003, pp. 1 y 2.



lógica estructuras normativas, hace normas útiles, no es redundante, no se contradice, y cuenta con el conocimiento de las técnicas legislativas. Asimismo, debemos recordar que esta manera de ver al legislador es una postura ideal, que difícilmente podrá materializarse plenamente en una realidad empírica, sin embargo, los ideales sirven para buscar un perfeccionamiento, que en el caso concreto se refiere a mejorar el ejercicio de la función legislativa desempeñada por quienes integran los congresos o asambleas en que se deposita el Poder Legislativo.

Si bien es cierto que los estudios de la llamada argumentación jurídica, se enfocan al ejercicio de la función jurisdiccional, para la formulación de las sentencias, no implica que la misma no sea aplicable y necesaria en otros ámbitos jurídicos, como puede ser en el Proceso Legislativo en su etapa relativa al Dictamen Parlamentario.

Resulta conveniente estudiar la manera en que los tribunales constitucionales resuelven los problemas de interpretación normativa, para poder conocer los defectos que suelen existir en las disposiciones legales emanadas de los poderes legislativos. Para que puedan ser conocidos, estudiados y sobre todo, aminorados desde la sede parlamentaria en el la etapa correspondiente del dictamen.

El elemento sustancial para que la labor del legislador se mejore, parte de la idea de logra un nivel de racionalidad adecuado que permita eliminar en mayor medida los defectos en los enunciados normativos, consideramos que ello es factible, si tomamos en cuenta el citado *postulado del legislador racional*, el cual no debe ser sólo una ficción jurídica como lo es para el órgano jurisdiccional.

El legislador en efecto debe ser racional en el ejercicio de su función, para que los productos que emanen del Poder Legislativo cumplan con los fines para los que fueron concebidos, es por ello importante que los propios legisladores y cuerpos técnicos que los auxilian, conozcan y apliquen –según se requiera–, los distintos tipos de argumentos que sirvan para constitución de las propuestas normativas, procurando que el sistema jurídico se mantenga ordenado, coherente y funcional.

Ello es fundamental y primordial, en atención a lo consagrado en el artículo 16, primer párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Es por ello, que en el Proceso Legislativo, debe utilizarse de manera adecuada los argumentos que existen en cada uno de los tres contextos -lingüístico, sistemático y funcional-, pero además se contempla como otro contexto la ausencia de ley o disposición expresa, para que a través de ellos podamos alcanzar el nivel de racional deseado (R1, R2, R3, R4 o R5), recordando que para el caso específico del dictamen parlamentario -a la luz de la Teoría de la Legislación de Manuel Atienza-, se busca alcanzar los niveles de racionalidad lingüística (R1) y ética (R2).

De esta manera, al conjuntar los conocimientos de las teorías de la Legislación, con la de la Argumentación, podemos indicar de manera específica que para alcanzar alguno de los niveles de racionalidad, en los distintos contextos, se pueden usar los argumentos señalados en la tabla 31, en las distintas etapas del Proceso Legislativo –incluida la del Dictamen Parlamentario-.

Tabla 32
Argumentos requeridos para obtener los niveles de racionalidad de la Teoría de la Legislación

Contexto	Argumento	Niveles de Racionalidad				
		R1	R2	R3	R4	R5
Gramatical	Semántico	▲				
	A contrario	▲				
Sistemático	Sistemático					
	<i>Sedes materiae</i>		▲			
	A rubrica		▲			
	A coherencia		▲			
	De la no redundancia		▲			
Funcional	Teleológico			▲	▲	▲
	Histórico			▲	▲	▲
	Psicológico			▲	▲	▲
	Por el absurdo			▲	▲	▲
	De autoridad			▲	▲	▲
Falta de ley o disposición expresa	Por analogía			▲	▲	▲
	A fortiori			▲	▲	▲
	A partir de los principios			▲	▲	▲

R1: Racionalidad lingüística; R2: Racionalidad jurídico-formal; R3: Racionalidad pragmática; R4: Racionalidad teleológica; y R5: Racionalidad ética.

Fuente: Elaboración propia a partir del pensamiento de Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas y Manuel Atienza.

Como puede observarse en la tabla 31, es necesario tener claridad del nivel de racionalidad que se pretende desarrollar, para saber cuál es el argumento o argumentos susceptibles de utilizar en cada uno de los posibles contextos, pero además en las distintas etapas de la Teoría de la Legislación -prelegislativa, legislativa y postlegislativa-.

Asimismo, resulta indispensable que la propuesta normativa emanada de las comisiones de dictamen sea lo más acertada posible -clara y precisa-, por lo cual, además de utilizar los argumentos aludidos en la tabla 31, proponemos algunas directrices constitutivas de disposiciones normativas.

Para formular las Directrices Constitutivas de Disposiciones Normativas, fue necesario apoyarnos en el pensamiento de Ezquiaga Ganuzas, el cual concibió un conjunto de Directivas interpretativas, las cuales son utilizadas por los tribunales constitucionales para la interpretación de normas jurídicas. Sin embargo, a partir de esa experiencia jurisdiccional, decidimos modificar la redacción de las mismas, para que sirvan de forma preventiva en la formulación y elaboración del Dictamen Parlamentario, y no en forma correctiva, como sucede en la función jurisdicción.

De esa manera dichas directrices coadyuvarán a quienes intervienen en el procedimiento del dictamen, para que la motivación y la propuesta formulada, sean más ordenadas, coherentes, útiles, funcionales, así como armonizadas al sistema jurídico que corresponda.

Las Directrices Constitutivas de Disposiciones Jurídicas que proponemos se agruparan en los siguientes ámbitos:

A) Lingüístico:

- a) A una regla no se le debe atribuir un significado que la haga redundante con otra regla del ordenamiento.
- b) Sin razones suficientes, a términos diferentes no se les debe atribuir el mismo significado.
- c) A una regla que reconozca derechos o les imponga límites, no se le debe atribuir un significado de tal forma que se restrinjan los derechos o se extiendan sus límites.

- d) A una regla no se le debe atribuir un significado de tal forma que se convierta en superflua o se la vacíe de contenido.

B) Sistemático:

- a) A una regla no se le debe atribuir un significado que la haga incompatible con una regla constitucional.
- b) A una regla no se le debe atribuir un significado que la haga incompatible con otra regla del ordenamiento.
- c) A una regla no se le debe atribuir un significado que la haga incompatible con un principio del ordenamiento.
- d) A una regla no se le debe atribuir un significado que convierta en ineficaz cualquier otra regla del ordenamiento.
- e) A una regla no se le debe atribuir un significado que haga ineficaz un derecho constitucional.
- f) A una regla no se le debe atribuir un significado que convierta en ineficaz cualquier principio del ordenamiento.
- g) A una regla no se le debe atribuir un significado de tal forma que otra norma del ordenamiento quede vacía de contenido.
- h) A una regla se le debe atribuir un significado compatible con la Constitución, antes que otro que la convierta inconstitucional.
- i) A una regla se le debe atribuir el significado tomando en consideración el lugar que ocupa en el texto legal del que forma parte.
- j) A una regla constitucional se le debe atribuir aquel significado sugerido por todo el texto constitucional.
- k) La atribución de significado a una regla se debe realizar tomando en cuenta todo el documento normativo del que forma parte o las demás reglas del ordenamiento que regulan la misma materia.
- l) A una regla no se le debe atribuir un significado de tal forma que fuera inconsistente con un principio válido del ordenamiento.⁵³⁶

⁵³⁶ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *op. cit.* nota 205, p. 424.

- m) A una regla que exprese un principio, se le debe atribuir un significado lo más coherente posible con los demás principios del ordenamiento.
- n) A una regla no se le debe atribuir un significado de tal forma que otra regla válida del ordenamiento se convierta en superflua.

C) Funcional:

- a) A una regla se le debe atribuir un significado acorde con la realidad social y las concepciones existentes en la comunidad en el momento en que debe ser aplicada.
- b) A una regla se le debe atribuir un significado acorde con la finalidad perseguida por la institución a la que pertenece.
- c) A una regla se le debe atribuir un significado acorde con la finalidad que con ella se persigue, de tal forma que se convierta en el medio más idóneo para alcanzarla.
- d) A una regla se le debería atribuir un significado conforme con la finalidad de la institución que regula tal como viene expresada en sus antecedentes históricos, a no ser que esa finalidad haya variado respecto a la legislación anterior.
- e) A una regla se le debe atribuir un significado de acuerdo con la intención del legislador histórico.
- f) A una regla no se le debe atribuir un significado contrario a la jurisprudencia.
- g) Cuando una regla es culminación o eslabón de un proceso histórico de cambio en la regulación de una materia, se le debe atribuir un significado conforme con ese proceso.

5.4. Implicaciones en la tercera dimensión del Dictamen Parlamentario - faceta de documento-

Derivado del estudio y análisis sobre los requisitos que se contemplan en la normatividad legal y reglamentaria de los congresos locales sobre el Dictamen Parlamentario, se observó que existe una diversidad de criterios, respecto de los mismos. Sin embargo, podemos decir que de manera estructural los elementos que

se encuentran presentes en el Dictamen en su tercera dimensión, pero además, sugerimos cual es el contenido mínimo que en cada una de ellos se debe incluir, tal y como se observa en la tabla 32, que se muestra a continuación:

Tabla 33
Contenidos de los Elementos Estructurales del Dictamen Parlamentario

Elementos Estructurales	Contenido
Encabezado	*Escudo del Congreso del Estado *Logotipo de la Legislatura *Nombre de la Comisión que dictamina
Destinatario	*Honorable Asamblea
Proemio	*Datos de la Comisión que dictamina *Nombre de los diputados que la integran *Denominación de la iniciativa dictaminada
Antecedentes	*Fecha de la sesión de Pleno en que se turnó la iniciativa *Nombre y cargo de quién la presentó
Consideraciones	*Establecer la competencia del Congreso para legislar en la materia de la iniciativa, así como de la Comisión para dictaminarla *Transcribir los motivos que sustentaron la iniciativa –transcripción total o parcial, según se requiera- *Anotar las conclusiones resultantes del estudio y análisis de la iniciativa por parte de los diputados integrantes de la Comisión, así como de los grupos técnicos de trabajo *Argumentar y sustentar los cambios que se hayan realizado a la iniciativa *Indicar los motivos que los integrantes de la Comisión tuvieron para aprobar o desechar la iniciativa *Incluir, en su caso, el análisis a las observaciones realizadas por: a) Ayuntamientos b) Poder Ejecutivo c) Poder Judicial *Señalar claramente la resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa
Fundamento del Dictamen	*Señalar los artículos constitucionales, legales y reglamentarios, que sustentan el Dictamen *Indicar si es la primera o segunda lectura del proyecto de Decreto
Proposición	*Proyecto de Decreto: a) Denominación de la expedición, abrogación o reforma de Ley b) Estructura y redacción propuesta del articulado
Cuestiones transitorias	*Pueden contener lo siguiente: a) Vigencia b) Provisiones temporales c) Adecuaciones legales d) Expedición o modificación de reglamentos e) Cuestiones presupuestarias que se requieran f) Plazos para constitución y operación de nuevos organismos g) Salvaguarda de derechos laborales h) Otros
Firma de los integrantes de la Comisión	*Rúbrica con la que se da autenticidad al documento

Elementos Estructurales	Contenido
Lugar y fecha	*Ciudad *Estado *Nombre del Recinto *Día *Mes *Año

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el apartado 1.10.6, de la presente investigación.

Estamos conscientes de la imposibilidad para establecer de manera exhaustiva el contenido de cada una de los elementos estructurales que integran el Dictamen Parlamentario. Sin embargo, el contar con un mínimo requerido, permitirá fortalecer el documento por medio del cual se materializa el dictamen. Dicha propuesta estructural, puede ajustarse de manera particular a las necesidades que cada congreso tenga.

Ahora bien, la Iniciativa con Carácter de Dictamen en su calidad de Dictamen Parlamentario que contiene un Híbrido, genera la interrogante de ¿Es legítima su existencia o no?, esa cuestión en todo caso debe ser objeto de otra investigación en particular.

Sin embargo, el hecho de que en los congresos locales de Michoacán, Tlaxcala y Yucatán, se contemple dicha figura, nos impone la obligación de señalar que la regulación de la misma es insuficiente, toda vez que sólo se limita a señalar su existencia, dejando una laguna sobre los requisitos legales o reglamentarios que debe cumplir en el aspecto de los elementos estructurales, así como de los requisitos procedimentales, es decir, no se establecen qué requisitos debe poseer el documento que la contiene –¿Serán los elementos estructurales exigidos para una iniciativa o para un dictamen?-, pero además, no se especifica la competencia material del órgano responsable que está facultado para formularla, esto nos plantea el problema de ¿Cualquier comisión que dictamine puede hacer una Iniciativa con Carácter de Dictamen independientemente de la materia que se trate?, o la competencia debe ser por la materia para la cual fueron concebidas para dictaminar.

Otro aspecto a considerar, es el relativo a que la normatividad legal del Congreso del Estado de Michoacán contempla al Dictamen de Minoría, por lo cual

consideramos pertinente preguntar si en realidad ¿Se trata de un dictamen o no?, toda vez que formalmente cumple con los requisitos estructurales del Dictamen Parlamentario, a pesar de ello carece de uno de los requisitos esenciales de todo dictamen, como lo es contar con la aprobación de la mayoría de los legisladores integrantes del órgano que dictamina, requisito esencial sin el cual no se puede aceptar la existencia de un dictamen.

Ahora bien, desde el enfoque teleológico puede indicarse que sí la finalidad que se persigue con la formulación del Dictamen Parlamentario es presentar una opinión racional al Pleno sobre una cuestión determinada, para estar en condiciones de contar con los elementos suficientes al momento de la votación, tenemos que al darse lectura ante el Pleno al Dictamen de Minoría o Voto con Dictamen de Minoría, se estaría material y formalmente en presencia de un Dictamen Parlamentario a pesar de no haber contado con la aprobación de la mayoría en la comisión que dictaminó, motivo por el cual es correcto considerar al Dictamen de Minoría como un tipo más de dictamen.

5.5. Implicaciones en el ámbito profesional del personal que interviene en el Dictamen Parlamentario –en cualquiera de sus dimensiones-

Al respecto es indispensable anotar la necesidad de la profesionalización de quienes intervienen en las distintas fases del procedimiento de elaboración y formulación de Dictamen Parlamentario, pero de manera especial se requiere contar con secretarios técnicos de comisiones profesionales, en virtud de ser el responsable directo la elaboración del proyecto de dictamen, motivo por el cual coincidimos con la postura de Nava Gomar, en que dichos secretarios deben cubrir con ciertos requisitos como son los siguientes: ⁵³⁷

- Acceso al cargo a través de concurso público (oposición).
- No pertenencia a ningún partido político.
- Plaza permanente, pero sujeta a evaluaciones y actualizaciones (capacitación) periódicas.
- Conocimiento suficiente sobre la materia objeto de la Comisión.

⁵³⁷ Nava Gomar, Salvador O., "Servicio de apoyo parlamentario (tetrados)", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. II, ANOMAC, México, 2003, p. 128.

- Conocimiento jurídico mínimo para poder dictaminar y desarrollar estudios específicos que le encarguen los diputados, además, desde luego, de elaboración concreta de proyectos de iniciativas para crear, reformar, derogar o abrogar disposiciones normativas.
- Conocimiento mínimo respecto a los procedimientos que se desarrollan en el Congreso.
- Conocimientos de la estructura orgánica y funcional del Congreso.
- Nociones de administración, pues jefe de la oficina de la Comisión, responsable de minutas, archivo, seguimiento, convocatorias y personal al servicio de la Comisión.
- El secretario técnico de comisiones no es un secretario particular ni asistente del presidente de la comisión, su trabajo, precisamente, es de carácter técnico legislativo.

Consideramos que los requerimientos antes señalados permitirían que los fortalecer el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias que deben ser desarrolladas en los congresos locales, toda vez que en cada una de ellas, se tiene la necesidad de emitir alguno de los dictámenes parlamentarios que existen.

Para poder contar no sólo con secretarios técnicos de comisión debidamente capacitados, sino con otros recursos humanos que tengan relación con el Dictamen Parlamentario, es deseable que se establezca –o perfecciones en caso de existir-, el servicio parlamentario de carrera, pensando en que el mismo “debe ser un equipo multidisciplinario e integrado por expertos de distintas áreas del conocimiento”.⁵³⁸

⁵³⁸ Pedroza De la Llave, Susana Thalía y Jesús Javier Cruz Velázquez, “Introducción a la Técnica Legislativa en México”, en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, Porrúa/UNAM, México, 2010, p. 137.

CONCLUSIONES

Primera. La presente investigación se encuadra en el ámbito del Derecho Parlamentario, como una rama del Derecho Constitucional.

Segunda. La Teoría de la Legislación funge como matriz de la Teoría del Dictamen Parlamentario que proponemos, pero además como vínculo con otras, como son la Teoría General del Proceso y la Teoría de la Argumentación.

Tercera. La Práctica Parlamentaria como fuente del Derecho Parlamentario, es la que permite que tanto la regulación, como la doctrina relativa al Dictamen Parlamentario evoluciones, al ser la encargada de resolver las cuestiones que no han sido contempladas, recordando que la misma debe tener ciertos límites.

Cuarta. La denominación de Dictamen Parlamentario es más acertada, toda vez que los congresos ejercen una diversidad de funciones parlamentarias y no sólo se limitan a desarrollar la función legislativa.

Quinta. Los elementos teóricos básicos que deben integrar la Teoría del Dictamen propuesta son: órgano responsable; tridimensionalidad del dictamen – etapa, opinión racional y documento-; correspondencia dimensional; procedimiento del dictamen; niveles de racionalidad; elementos estructurales; efectos; clasificación; preclusión y caducidad.

Sexta. La naturaleza del Dictamen Parlamentario, nos obliga a verlo desde sus tres dimensiones, las cuales se manifiestan por medio de tres facetas correlacionadas, que le hacen existir una a otra de manera necesaria, ello es: como etapa del proceso parlamentario, como opinión racional del órgano responsable, así como de documento.

Séptima. El Dictamen Parlamentario como etapa dentro del Proceso Legislativo, es fundamental para garantizar el ejercicio democrático en el Estado contemporáneo, porque es en esta etapa donde se lleva acabo el verdadero debate de ideas entre las distintas fuerzas políticas representadas en cada uno de los congresos, motivo por el cual no debe existir posibilidad alguna de dispensar su desarrollo.



Octava. Las minorías parlamentarias deben tener el derecho de ser escuchadas, por ende en la etapa del dictamen, se les garantiza el poder hacer a través del llamado voto particular o dictamen de minoría, como parte de un ejercicio democrático.

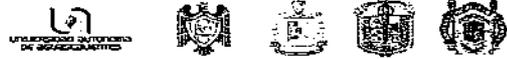
Novena. La racionalidad en el Dictamen Parlamentario es necesaria para cumplir con la ineludible obligación del legislador a considerar los niveles de racionalidad consagrados por la Teoría de la Legislación, observando así el mandato constitucional de motivar y fundar.

Décima primera. El estudio y análisis que hicimos de la normativa constitucional, legal y reglamentaria del Dictamen Parlamentario de los congresos locales en México, nos permite afirmar que en todas ellas se regulan los elementos esenciales consagrados en la Teoría del Dictamen Parlamentario propuesta, a pesar de que en ocasiones lo hagan de manera distinta, por las particularidades de cada congreso.

Décima segunda. El órgano responsable de la formulación del Dictamen Parlamentario debe ser colegiado, independientemente de su denominación o número de integrantes, cuidando que las facultades que se le asignen sean acordes al tema que se pretende dictaminar, evitando con ello la existencia de una "superdiputación, supercomisión o superjunta", toda vez que las comisiones o diputaciones permanentes y las juntas o comisiones de concertación política, no fueron concebidas para dictaminar, sus funciones se pensaron para dar trámite a los asuntos que se presentan durante los recesos de las legislaturas, o bien, para lograr la concertación política de los distintos grupos parlamentarios al interior de los Congresos.

Décima tercera. La existencia del Dictamen Parlamentario Híbrido (iniciativa con carácter de dictamen o iniciativas-dictamen), a pesar de ser un caso excepcional, debe ser reconocida como un tipo de dictamen válido por los estudiosos del derecho parlamentario, ya que el mismo posee los elementos de fondo y forma para serlo.

Décima cuarta. El establecer legal o reglamentariamente un plazo para que el órgano responsable emita su dictamen, no garantiza que ello suceda, tan es así,



que en ocasiones, surge el llamado rezago legislativo, a consecuencia de la parálisis del órgano responsable.

Décima quinta. La alternativa de solución al rezago legislativo es implementar las figuras procesales de la preclusión y caducidad, garantizando así la continuidad del proceso parlamentario correspondiente o la terminación del mismo.

Décima sexta. Los tiempos actuales exigen una democracia sólida, para lo cual es necesario que las funciones parlamentarias que ejercen los congresos se sustenten racionalmente (en sus diferentes niveles), pero sobre todo que esa racionalidad se plasme por medio de los argumentos idóneos, lo cual fomentará un ejercicio más responsable del poder legislativo.

Décima séptima. La Teoría del Dictamen Parlamentario requiere de la Técnica Legislativa para poder ser materializada en el ejercicio de las diversas funciones de los congresos, por lo cual proponemos los elementos estructurales mínimos; los argumentos para alcanzar cada uno de los niveles de racionalidad, así como las directrices constitutivas de disposiciones jurídicas.

Décima octava. El estudio de caso nos permite aseverar que la plena congruencia entre teoría, normatividad y práctica, es imposible de alcanzar. Sin embargo, es necesario confrontar estos aspectos del Dictamen Parlamentario, para detectar inconsistencias y estar en posibilidades de subsanarlas en aras del fortalecimiento del dictamen.

Décima novena. El contar ahora con una teoría estructurada sobre el Dictamen Parlamentario, nos aporta una concepción conceptual integral del mismo, que nos permite evaluar al Dictamen Parlamentario en el ámbito normativo y práctico, en sus diferentes dimensiones.



FUENTES DE INFORMACIÓN

a) Bibliografía

Aguiló Regla, Josep, "Técnica legislativa y documentación automática de legislación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 307 - 336.

-----, Fuentes del Derecho, Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, Vol. 2, UNAM/IIJ, México, 2015, ISBN volumen dos 978-607-02-6618-8, pp. 895 - 1711, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3796/7.pdf>

Aragón, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, ISBN 968-36-9956-1, 257 pp., disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/288-constitucion-democracia-y-control>

Arroyo Vieyra, Francisco, "Incorporación de la Práctica Parlamentaria al Reglamento del Senado de la República", en López Flores, Raúl y otros (Coords.), *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, ISBN no tiene, pp. 317-333, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/17.pdf>

Atienza, Manuel, "Contribución para una Teoría de la legislación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-250-X, pp. 65-84.

-----, *Las Razones del Derecho. Teorías de a argumentación jurídica*, UNAM, México, 2003, ISBN 978-970-32-0364-2, 246 pp.

Batiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, ISBN 970-613-504-9, 172 pp.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, ISBN 968-16-4264-3, 438 pp.



Bulygin, Eugenio, "Teoría y técnica de legislación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa/UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 85-102.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 1998, ISBN 907-91271-3-6, pp. 98, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/dictamen/El_Dictamen_Legis.pdf

-----, *De las iniciativas*, Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, 1990, ISBN 968-499-593-8, 125 pp., disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/Iniciativas/Iniciativas.pdf>

Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*, Serie Roja, Temas Parlamentarios, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2012, ISBN no tiene, 198 pp., disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/.../33.pdf>

Chávez Hernández, Efrén, *El Derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, UNAM/IIJ, México, 2016, ISBN 978-607-02-7804-4, 359 pp.

Copi, Irving M. y Carl Cohen, *Introducción a la Lógica*, 8ª ed., Limusa/Noriega editores, México, 1995, ISBN 968-18-4882-9, 698 pp.

De Búfala Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, ISBN 970-613-496-4, 192 pp.

Eraña Sánchez, Miguel (Coord.), "Estudio preliminar introductorio en el principio de deliberación y la importancia de los principios rectores de los parlamentos", en ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel (Coord.), *Los Principios Parlamentarios*, Porrúa / Universidad Olmeca, México, 2010, ISBN 978-607-09-0593-3, pp. 1-18.

-----, *La protección constitucional, de las minorías parlamentarias*, Porrúa, México, 2004, ISBN 970-07-4681-X, 270 pp.



Escobedo, Juan Francisco, "Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario Local", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. II, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 3-61.

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, ISBN 970-671-221-6, 531 pp., disponible en: <http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/argumentacion.pdf>

-----, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, ISBN 970-671-238-0, 186 pp., disponible en: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/argumentacion_int.pdf

Fernández Ruíz, Jorge, *El Poder Legislativo*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2015, ISBN 978-07-09-2013-4, 509 pp.

Fix Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión / UNAM, México, 1994, ISBN 968-36-33882-1, pp. 15-35.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., Porrúa, México, 2000, ISBN 970-07-0752-0, 506 pp.

Gámiz Parral, Máximo N., *Legislar quién y cómo hacerlo*, Colección reflexión y análisis, Noriega editores, México, 2000, ISBN 968-18-6065-9, 219 pp.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª ed., Porrúa, México, 1999, ISBN 970-07-1495-0, 444 pp.

Gascón Avellán, Marina, "La derogación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa/UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 289-306.

Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., Oxford, México, 1999, ISBN 970-613-113-2, 337 pp.



- González Ibarra, Juan de Dios y Bernardo A. Sierra Becerra, *Técnica, Ciencia y Epistemología Legislativas*, Fontamara, México, 2015, ISBN 978-607-736-138-1, 240 pp.
- Guadarrama González, Álvaro, *La Lógica Jurídica, la Técnica y el Proceso Legislativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 2014, ISBN 978-607-09-1791-2, 159 pp.
- Guastini, Ricardo, "Ley", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa/UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 59-63.
- Gutiérrez Parada, Oscar, *Proceso Legislativo Federal (86 escenarios procedimentales)*, Asesoría de diseños normativos, México, 2011, ISBN 978-607-7708-01-8, 244 pp.
- Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, Trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, 2ª ed., Editorial Labor, Barcelona, 1934, ISBN no tiene, 159 pp., disponible en: <http://www.saavedrafajardo.org/Archivos/LIBROS/Libro0624.pdf>
- López Olvera, Miguel Alejandro, "Técnica legislativa y proyectos de ley", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 181- 222.
- Madero Estrada, José Miguel, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, Comentada*, H. Congreso del Estado de Nayarit, Tepic, 2011, ISBN 978-607-00-3458-9, 345 pp.
- Magaña Mata, Jaime Ismael y otros, "Los acuerdos y prácticas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo", en López Flores, Raúl y otros (Coords.), *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, ISBN no tiene, pp. 281-292, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/15.pdf>
- Marcilla Cordoba, Gema, "Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave



(Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 157-179.

Mora-Donatto, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control, Coordinadas para legisladores en los tiempos modernos*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2015, ISBN 978-607-02-6605-8, 199 pp., disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3976/9.pdf>

-----, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, Serie estudios constitucionales, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, ISBN 970-701-119-X, 237 pp.

----- y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa, (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, Serie estudios jurídicos, UNAM / H. Congreso del Estado de Tamaulipas, México, 2012, ISBN 89-718-13-4868-8, 145 pp., disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3201>

-----, "Democracia y parlamento, estudio introductorio", en Garita Alonso, Arturo y otros, *La Función Legislativa. Senado de la República*, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2012, ISBN no tiene, pp. 19-36, disponible en: http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/63-62/la_funcion_legislativa_2016.pdf

-----, "Comisiones Parlamentarias", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 265-272.

-----, "Derecho Parlamentario", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 307-308.

-----, "Dictamen", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 311-323.



-----, "Técnica Legislativa", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 411-417.

-----, "Procedimiento legislativo. Su importancia en un Estado democrático de Derecho", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. II, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 87-120.

-----, "Teoría de la Legislación", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 207-253.

Moreno Ramos, Oscar y Geraldina González de la Vega H, "Bicameralismo", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 262-264.

Nava Gomar, Salvador O., "Constitución y técnica legislativa", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 159-206.

-----, "Funciones Parlamentarias", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 324-328.

-----, "Servicio de apoyo parlamentario (letrados)", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. II, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 121-158.

Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII Legislatura Cámara de Diputados, México, 1973, ISBN no tiene, 381 pp.

Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, Colección textos jurídicos universitarios, Harla, México, 1991, ISBN 968-6356-14-2, 348 pp.

Paoli Bolio, Francisco José, "Derecho parlamentario de las entidades. El gobierno de los congresos locales", en ASTUDILLO, Cesar y Manlio Fabio Casarín León (Coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, IJ/UNAM, México, 2010,



ISBN 978-607-02-1993-1, 688 pp., disponible en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/16.pdf>

Pedroza De la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, UNAM, México, 1997, ISBN 968-36-5960-8, 263 pp., disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/142/5.pdf>

----- y Jesús Javier Cruz Velázquez, "Introducción a la Técnica Legislativa en México", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, Porrúa/UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 103-141.

Quintana Valtierra, Jesús y Franco Carreño García, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*, Porrúa, México, 2006, ISBN 970-07-5697-1, 456 pp.

Rábago Dorbecker, Miguel, "Derogación", en Nava Gomar, Salvador O. (Coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, T. I, ANOMAC, México, 2003, ISBN no tiene, pp. 309-310.

Raigosa, Luis, "Órganos legislativos y órganos judiciales. Algunos elementos para el análisis de cuestiones de técnica legislativa", en Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, 4ª ed., Porrúa / UNAM, México, 2010, ISBN 970-07-5250-X, pp. 259- 272.

Rangel Hernández, Ernesto y Nelson Arturo Ceballos Lizama, *Terminología Legislativa*, cuaderno de derecho, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LXI legislatura, México, s/a, ISBN no tiene, 17 pp., disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/doclegis/cuaderno_terminolegis.pdf

Rodríguez Cepeda, Bartolo Pablo, *Metodología Jurídica*, Oxford, México, 1999, ISBN 970-613-492-1, 209 pp.

Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Trad. Thies Nelson y Rosa Grueso, Colección Clásicos del Pensamiento, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, ISBN 84-309-1904-X, 118 pp., disponible en:



<https://xa.yimg.com/kq/groups/22863129/138723763/name/SCHMITT,+C+-+Sobre+El+Parlamentarismo.pdf>

Sainez Araiza, Alfredo, "Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural", en López Flores, Raúl y otros (Coords.), *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, ISBN no tiene, pp. 335-368, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/18.pdf>

Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho Político Parlamentario*, Porrúa, México, 2005, ISBN 970-701-675-2, 487 pp.

-----, *Derecho Parlamentario, La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal mayor de hacienda*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1989, ISBN 968-6403-01-9, 245 pp., disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1611/8.pdf>

Sandoval Ulloa, José G., *Curso Derecho Parlamentario*, Innovación editorial lagares de México, México, 2015, ISBN 978-607-410-404-2, 749 pp.

Santaolalla, López Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, ISBN 978-84-9031-810-2, 490 pp.

Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Trillas, México, 1991, ISBN 968-24-4298-2, 214 pp.

Sempe Minvielle, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, 6ª ed., Porrúa, México, 2009, ISBN 970-07-5418-9, 359 pp.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 23ª ed., Porrúa, México, 2002, ISBN 970-07-2172-8, 905 pp.

Suárez Licon, Emilio, "Práctica Parlamentaria y Proceso Legislativo", en López Flores, Raúl y otros (Coords.), *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, ISBN no tiene, pp. 493-507, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/26.pdf>

Suárez Romero, Miguel Ángel y Napoleón Conde Gaxiola, *Argumentación Jurídica*, UNAM, México, 2009, ISBN 978-607-02-0793-8, 78 pp., disponible en:



<http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/cuadernos/ArgumentacionJuridica-1.pdf>

- Tapia Navarrete, Alfredo y Rosalba Elvira Ríos, "El principio de orden parlamentario. Estudio de las formas de ordenación de las cámaras", en Eraña Sanchez, Miguel (Coord.), *Los Principios Parlamentarios*, Porrúa / Universidad Olmeca, México, 2010, ISBN 978-607-09-0593-3, pp. 55-72.
- Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Trad. Miguel Ángel González Rodríguez y otros, Miguel Ángel Porrúa/LVI Legislatura Cámara de Diputados, México, 1996, ISBN 986-842-560-5, 335 pp., disponible en: www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/derparl/derparl.pdf

b) Hemerografía

- Andaluz, Horacio, "La estructura del sistema jurídico: las relaciones entre las fuentes del derecho en la constitución vigente", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2010*, año XVI, ISSN 1510-4974, pp. 13-46, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2010/pr/pr3.pdf>
- Cabado Huerta, Marineyla, "El Dictamen Parlamentario", *Quórum Legislativo*, núm. 94, agosto-septiembre 2008, ISSN 1870727-0, pp. 173-221, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17881/89727/file/Quorum%2094.pdf>
- Camacho González, Luis Alfonso, "El rezago legislativo", *Quórum Legislativo*, núm. 87, octubre-diciembre 2006, ISSN 1870-727-0, pp. 173-194, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/185303/442820/file/Quorum_87%20oct-dic2006.pdf
- Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, "Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional", *ISONIMÍA. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 1, octubre 1994, ISSN: 1405-0218, pp. 69-98, disponible en: http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01338308644248274088802/p0000002.htm#l_9_

- García-Escudero Márquez, Piedad, "El Derecho Parlamentario en la Actualidad", *Quid Iuris*, año 7, vol. 20, marzo-mayo, 2013, ISSN 1870-5707, pp. 83-101, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/20/cnt/cnt6.pdf>
- García Montero, Mercedes, "El procedimiento legislativo en América Latina", *América Latina Hoy*, vol. 38, julio 2013, ISSN 2340-4396, p. 17-55, disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/10318/10746>
- Luna, Miguel Alejandro, "Caducidad de proyectos parlamentarios. Origen y desarrollo en el Congreso Nacional", *Revista de Derecho Parlamentario*, No. 6, diciembre 1994, ISSN 0326-9965, pp. 11-19, disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/revder6a1.pdf>
- Marrafon, Marco Aurélio y Ilton Norberto, Robl Filho, "Las fuentes jurídicas y el estado democrático y social: la crisis y notas para su superación", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 33, julio-diciembre 2015, ISSN en trámite, pp. 105-132, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/33/ard/ard5.pdf>
- Obrador Castro, Rodrigo y Edmundo Serani Pradenas, "Funciones del Parlamento y diplomacia parlamentaria: desafíos y oportunidades", *HEMICICLO Revista de Estudios Parlamentarios*, No.1, segundo semestre de 2009, ISSN 0718-8463, pp. 27-42, disponible en: <http://www.academiaparlamentaria.cl/publicacion.aspx>
- Ortiz Orpinel, Héctor Rafael, "El Acto Parlamentario", *Quid Iuris*, año 7, vol. 18, septiembre-noviembre 2012, ISSN 1870-5707, pp. 99-127, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/18/cnt/cnt5.pdf>
- Pedroza De la Llave, Susana Thalía, "Las Fuentes Formales del Derecho Parlamentario y su Normatividad Constitucional en México", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26, enero-junio 2012, ISSN en trámite, pp. 170-220, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/26/ard/ard6.pdf>

Pérez Carrillo, Juan Ramón, "Causas de Indeterminación en el Sistema de Fuentes del Derecho", *Problema, Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 4, 2010, pp. 303-321, ISSN en trámite, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/FilosofiaDerecho/4/arl/arl13.pdf>

Sirvent Gutiérrez, Consuelo, "La importancia del Derecho Comparado en la elaboración de leyes", *Quórum Legislativo*, núm. 94, agosto-septiembre 2008, ISSN 1870-727-0, pp. 145-171, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17881/89727/file/Quorum%2094.pdf>

c) Diccionarios

Arteaga Nava, Elisur, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 2011, ISBN 978-607-426-194-3, 288 pp.

Berlín Valenzuela, Francisco (Coord), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, ISBN 968-842-829-9, 760 pp.

Froilán B., Víctor, *Diccionario de Filosofía*, Panamericana editorial, Bogotá, 2002, ISBN 978-958-30-0933-4, 399 pp.

Cámara De Diputados, LXIII Legislatura, Congreso de la Unión, *Glosario de Términos Parlamentarios*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm>

Instituto De Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/UNAM, 15ª ed., México, 2001, ISBN 970-07-2327-5, IV tt., 3272 pp.

Real Academia Española/Asociación de Academias de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>

Tamayo y Tamayo, Mario, *Diccionario de la Investigación Científica*, 3ª ed., Limusa, México, 2009, ISBN 978-607-05-0131-9, 213 pp.



d) Constituciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 feb. 1917, última reforma D.O.F. 27 ene. 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 5 feb. 1917, última reforma D.O.F. 27 jul. 2016, disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_250716.pdf

Constitución Política de la República Mexicana, 12 feb. 1857.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, P.O.E. 9 sep. 1917, última reforma P.O.E. 23 may. 2016, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, P.O.E. 16 ago. 1953, última reforma P.O.E. 22 abr. 2016, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, B.O.E. 15 ene. 1975, última reforma B.O.E. 10 jul. 2016, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado de Campeche, P.O.E. 5 jul. 1917, última reforma P.O.E. 21 abr. 2016, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado de Chiapas, P.O.E. 3 feb. 1921, última reforma P.O.E. 2 mar. 2016, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, P.O.E. 17 jun. 1950, última reforma P.O.E. 29 jun. 2016, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política de la Ciudad de México, G.O.C.M. 5 feb. 2017, disponible en:
<http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, P.O.E. 19 feb. 1918, última reforma P.O.E. 27 may. 2016, disponible en:
<http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima*, P.O.E. 20 oct. 1917, última reforma P.O.E. 11 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*, P.O.E. 1 nov. 1918, última reforma P.O.E. 6 ago. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, G.G.E. 27 feb. 1995, última reforma G.G.E. 25 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato*, P.O.E. 18 oct. 1917, última reforma P.O.E. 27 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, P.O.E. 3 nov. 1917, última reforma P.O.E. 30 jun 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado de Hidalgo*, P.O.E. 1 oct. 1920, última reforma P.O.E. 20 jun 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado de Jalisco*, P.O.E. 21 jul. 1917, última reforma P.O.E. 16 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, P.O.E. 7 feb. 1918, última reforma P.O.E. 13 nov. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, P.O.E. 16 nov. 1930, última reforma P.O.E. 6 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*, P.O.E. 17 feb. 1918, última reforma P.O.E. 10 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>



- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*, P.O.E. 16 dic. 1917, última reforma P.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, B.S. 4 abr. 1922, última reforma P.O.E. 31 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*, P.O.E. 2 oct. 1917, última reforma P.O.E. 4 ene. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado de Querétaro*, P.O.E. 22 sep. 1917, última reforma P.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, P.O.E. 12 ene. 1975, última reforma P.O.E. 25 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, P.O.E. 2 ene. 1918, última reforma P.O.E. 3 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado de Sinaloa*, E.O. 22 jun. 1922, última reforma P.O.E. 6 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado de Sonora*, E.O.E. 15 sep. 1917, última reforma B.O.E. 12 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, B.S.E. 5 abr. 1919, última reforma P.O.E. 3 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas*, P.O.E. 5 feb. 1921, última reforma P.O.E. 14 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, P.O.E. 2 oct. 1918, última reforma P.O.E. 28 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, G.O.E. 25 sep. 1917, última reforma G.O.E. 27 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, D.O.E. 14 ene. 1918, última reforma D.O.E. 20 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, P.O.E. 11 jul. 1998, última reforma 31 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfDefault.aspx>

e) Legislación

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, P.O.E. 4feb. 2008, última reforma P.O.E. 25 feb. 2013, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=59467&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, P.O.E. 25 jun. 2002, última reforma P.O.E. 18 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=37945&TPub=2>

Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, B.O.E. 10 dic.1999, última reforma B.O.E. 17 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=2996&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, P.O.E. 17 ago. 2012, última reforma P.O.E. 15 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=89303&TPub=2>



Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, P.O.E. 18 ago. 2003, última reforma P.O.E. 21 sep. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=33698&TPub=6>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, P.O.E. 20 ene. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=112278&TPub=2>

Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, P.O.E. 30 dic. 2014, última reforma P.O.E. 12 abr. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=104864&TPub=6>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, P.O.E. 30 ene. 1999, última reforma P.O.E. 24 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=14151&TPub=2>

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, P.O.E. 24 dic. 2009, última reforma P.O.E. 12 jun. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=71438&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, P.O.E. 13 ago. 2004, última reforma P.O.E. 10 abr. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=40666&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Núm. 286, P.O.E. 11 jun. 1999, última reforma P.O.E. 5 abr. 2016, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal.php?liberado=si&edo=12>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, P.O.E. 21 sep. 2009, última reforma P.O.E. 31 may. 2016, disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=70231&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, P.O.E. 7 feb. 2004, última reforma P.O.E. 9 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=37204&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, G.G.E. 15 sep. 1995, última reforma G.G.E. 14 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=6088&TPub=2>

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, P.O.E. 15 jun. 2011, última reforma P.O.E. 30 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=81802&TPub=6>

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, P.O.E. 9 may. 2007, última reforma P.O.E. 6 jul. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=55513&TPub=6>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, P.O.E. 5 may. 2007, última reforma P.O.E. 24 dic. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=55875&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, P.O.E. 11 sep. 1992, última reforma P.O.E. 6 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=7619&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, P.O.E. 4 nov. 1995, última reforma P.O.E. 11 nov. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=11818&TPub=2>



Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, P.O.E. 30 dic. 2011, última reforma P.O.E. 29 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=84769&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, P.O.E. 1 dic. 2008, última reforma P.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=64806&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, P.O.E. 25 oct. 1995, última reforma P.O.E. 8 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=14909&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, P.O.E. 13 jun. 2016, última reforma P.O.E. 24 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=52349&TPub=2>

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, P.O.E. 20 nov. 1995, última reforma P.O.E. 29 ene. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=11885&TPub=6>

Ley Número 77 Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, B.O.E. 5 mar. 2007, última reforma B.O.E. 9 jun. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=54633&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, P.O.E. 23 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=110857&TPub=2>

Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, P.O.E. 22 jul. 2004, última reforma P.O.E. 30 jun. 2016, disponible en:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=41252&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, P.O.E. 10 dic. 2008, última reforma P.O.E. 28 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=65174&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, G.O.E. 6 oct. 2000, última reforma G.O.E. 13 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=17639&TPub=2>

Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, D.O.E. 4 oct. 2010, última reforma D.O.E. 9 oct. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=76877&TPub=2>

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, P.O.E. 15 jul. 2016, última reforma P.O.E. 20 may. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=51498&TPub=2>

f) Reglamentos

Reglamento del Senado de la República, D.O.F. 4 jun. 2010, última reforma D.O.F. 22 dic. 2014, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_221214.pdf

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, P.O.E. 16 jun. 2008, última reforma P.O.E. 20 nov. 2013, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=61579&TPub=2>

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Chiapas, P.O.E. 2 may. 2006, última reforma P.O.E. 15 jun. 2011, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=50475&TPub=2>



Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo de Chihuahua, P.O.E. 01 oct. 2016, disponible en: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/reglamentos/archivosReglamentos/183.pdf>

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima, P.O.E. 19 jun. 2014, última reforma P.O.E. 7 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=40123&TPub=2>

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, P.O.E. 1 ago. 2011, última reforma P.O.E. 23 may. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=82366&TPub=2>

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, P.O.E. 19 jun. 2004, última reforma P.O.E. 31 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=40056&TPub=2>

Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en Materia de Técnica Legislativa, P.O.E. 23 may. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=107977&TPub=2>

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, G.G. 15 sep. 1995, última reforma G.G. 14 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=6087&TPub=2>

Reglamento de Comisiones y Comités del Estado de Michoacán, P.O.E. 27 dic. 2011, última reforma P.O.E. 11 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=84348&TPub=2>

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, P.O.E. 25 jul. 2007, última reforma P.O.E. 9 dic. 2015, disponible en:



<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=56679&TPub=2>

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit, P.O.E. 16 ago. 2008, última reforma P.O.E. 6 abril 2015, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=24210&ambito=estatal>

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, P.O.E. 16 sep. 1992, última reforma P.O.E. 15 mar. 2017, disponible en: http://www.hcni.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/REGLAMENTO%20PARA%20EL%20GOBIERNO%20INTERIOR%20DEL%20CONGRESO%20DEL%20ESTADO.pdf

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, P.O.E. 4 nov. 1995, última reforma P.O.E. 11 oct. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=11789&TPub=2>

Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, P.O.E. 26 mar. 2012, última reforma P.O.E. 29 mar. 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=88077&TPub=2>

Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, P.O.E. 9 abr. 2013, última reforma P.O.E. 22 dic. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=93975&TPub=2>

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, P.O.E. 15 feb. 2007, última reforma P.O.E. 24 jun 2016, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=55160&TPub=2>

Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, sin fecha de publicación, disponible en: <http://a245249236eda49dcbd9->



- 4febb582370306e21521643c4f578978.r92.cf1.rackcdn.com/2016/trabajo-legislativo/Reglamento_Interior_del_Congreso_del_Estado_de_Tabasco.pdf
- Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala*, P.O.E. 24 may. 2002, última reforma P.O.E. 30 dic. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=25080&TPub=2>
- Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, G.O.E. 17 feb. 2003, última reforma G.O.E. 8 jul. 2014, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=28997&TPub=2>
- Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán*, P.O.E. 1 dic. 2011, última reforma P.O.E. 23 ago. 2012, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=84019&TPub=2>
- Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, P.O.E. 13 dic. 2006, última reforma P.O.E. 24 jun. 2015, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=52505&TPub=2>

g) Dictámenes

Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se Declara No ha lugar para admitir a discusión la Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforma el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y se reforma la fracción I del artículo 5º, de la Ley de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, Comisión de Puntos Constitucionales, LXXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 02 may. 2016, disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/dictamen_178_11-05-16.pdf

Dictamen con Proyecto de Acuerdo por el que se exhorta al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que modifique el artículo tercero del Decreto Administrativo de creación del Sistema Michoacano de Radio y Televisión, a efecto de que se realicen las transmisiones que el Supremo Tribunal de Justicia considere pertinentes, Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias, LXXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 13 feb. 2017, disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LXXIII_66_XXVI_517.pdf

Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se adiciona una fracción tercera al artículo 250 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, Comisión de Justicia, LXXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 18 ene. 2017, disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LXXIII_61_X_460.pdf

Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que, por sí o a través del apoderado jurídico que determine, desincorpore del Patrimonio del Estado, el resto del lote antes sin número, ahora con construcción con el número 352, Comisiones Unidas de Hacienda y Deuda Pública y de Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda, LXXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 08 mar. 2016, disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/dictamen_190_25-05-16.pdf

Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda, que contiene proyecto de decreto que expide la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, Comisiones de Gobernación y Derechos Humanos, LXXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 25 abr. 2016, disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/dictamen_174_04-05-16.pdf



h) Iniciativas

Iniciativa con carácter de Dictamen que contiene proyecto de Decreto, mediante el cual se modifica el artículo 173 y se deroga el TRANSITORIO OCTAVO del Decreto 323 de fecha 27 de junio de 2014, ambos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, LXXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 21 dic. 2016, disponible: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/dictamen_418_21-12-16.pdf

Iniciativa de Ley que garantiza las manifestaciones en el Estado de Michoacán de Ocampo, Diputada María Macarena Chávez Flores, LXXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 07 de octubre de 2015, disponible en: <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/iniciativas/iniciativa-008/>

i) Entrevistas

Anónimo, Secretario Técnico de Comisión de la LXXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 31 jul. 2017, Casona del Congreso, Morelia, Michoacán.

Propondrá Andrea Villanueva reformas a Ley Orgánica del Congreso, Agencia Mexicana de Información y Análisis, Quadratín Michoacán, 11 mar. 2018, disponible en: <https://www.quadratín.com.mx/politica/propondra-andrea-villanueva-reformas-a-ley-organica-del-congreso/>

Raymundo Arreola Ortega, Diputado del Partido Revolucionario Institucional por el distrito XXII de Mújica, de la LXXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 31 jul. 2017, Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán.

j) Sitios web

América Latina Hoy: Revista de ciencias sociales, disponible en:
<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/index>

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior,
disponible en: <http://www.anuies.mx/anuies/estructura-organica/consejos-regionales>

Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., disponible en: <http://www.anomac.com/index2.html>

Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>

Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LXIII legislatura, disponible en:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados

Cámara de Diputados, Congreso de la Nación Argentina, disponible en:
<http://www.hcdn.gov.ar/index.html>

Congreso del Estado de Chihuahua, LXV legislatura, disponible en:
<http://www.congresochoihuahua.gob.mx/>

Congreso del Estado de Michoacán, LXXIII legislatura, disponible en:
<http://transparencia.congresomich.gob.mx/>

Congreso del Estado de Nuevo León, LXXIV legislatura, disponible en:
<http://www.hcni.gob.mx/>

Congreso del Estado de Tabasco, LXIII legislatura, disponible en:
<http://www.congresotabasco.gob.mx/index.php>

HEMICICLO, Revista de Estudios Parlamentarios, Cámara de Diputados de Chile,
disponible en: <http://www.academiaparlamentaria.cl/publicacion.aspx>

Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/>

Orden Jurídico Nacional, Unidad General de Asuntos Jurídicos, Secretaría de
Gobernación, Gobierno Federal, disponible en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

QUADRATIN Michoacán, Agencia Mexicana de Información y Análisis, disponible
en: <http://www.quadratin.com.mx>



Real Academia Española, disponible en: <http://www.rae.es/>

Senado de la República, Congreso de la Unión, LXIII legislatura, disponible en:
<http://www.senado.gob.mx/index.php>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de Acuerdos, Centro de Documentación y Análisis, Archivo y Compilación de Leyes, disponible en:
<https://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Legislacion.aspx>

