

ELABORACIÓN DE DICTÁMENES

Guatemala, marzo 2016

INDICE

Elaboración de dictámenes

| | |
|-------------------------------------------------|----|
| Prologo..... | 3 |
| Introducción | 5 |
| Criterios | 8 |
| Base Legal | 12 |
| Esencia del dictamen | 13 |
| Clases de dictámenes..... | 15 |
| Requisitos de fondo y forma de un dictamen..... | 22 |
| Formalidades de presentación..... | 36 |
| La investigación..... | 38 |
| Citaciones e invitaciones..... | 39 |
| La formación del expediente | 43 |
| Plazos para dictámenes. | 45 |
| Proceso de formación del dictamen | 45 |
| Dictámenes de comisión pesquisidoras. | 48 |
| Conclusión..... | 51 |
| Glosario..... | 51 |

ELABORACIÓN DE DICTÁMENES

Víctor Manuel Valverth Morales

PRÓLOGO

La función legislativa es una de las más importantes que se le reconocen al Congreso de la República, tanto por la relevancia que tiene la ley dentro de la vida en sociedad como por el volumen de trabajo que genera en las instancias parlamentarias.

La formación de la ley sigue un proceso y el trabajo de las comisiones es uno de sus aspectos más importantes, el que se concreta en la emisión de dictámenes. Es en ellas en donde se delibera a profundidad los aspectos políticos y técnicos de los proyectos, en el caso de las iniciativas de ley, o se discuten los aspectos importantes en la investigación, en el caso de las comisiones especiales. De este trabajo de gabinete surgen los dictámenes que posibilitan, ilustrando al Pleno del Congreso, continuar con el proceso de formación de la ley.

El dictamen de comisión es la herramienta principal dentro del proceso, después de la iniciativa. El dictamen de la comisión posibilita y facilita la comprensión de los temas, evitando discusiones innecesarias en el Pleno. El trabajo de comisión mediante la preparación de un estudio que toma forma de dictamen, favorece el debate en sesión plenaria.

El dictamen es importante y por eso también es importante seguir un orden lógico para su elaboración, a efecto que el mismo cuente con todos los requerimientos de forma y fondo y cumpla su cometido de

informar e ilustrar al Pleno de todos los aspectos que contiene la iniciativa.

El presente es un esfuerzo enfocado a fortalecer el trabajo de preparación de dictámenes con contenido político, consideraciones y valoraciones importantes para determinar la pertinencia de su trámite y aprobación como decreto, además de las apreciaciones técnicas que tienden a darle calidad a la decisión de los diputados en el proceso de formación de la ley.

El dictamen es la materia prima necesaria para las decisiones en el Pleno. Principalmente en materia legislativa pero no en forma exclusiva. También las comisiones emiten dictámenes, informes y opiniones en otras ramas del desempeño del Congreso de la República, tales como las comisiones pesquisidoras, las comisiones de investigación y las comisiones que ejecutan otras tareas por delegación del Pleno.

Si el dictamen se elabora con esmero, la producción legislativa ofrecerá mejores condiciones de ser precisa y de alta calidad. El presente material tiene la pretensión de ser una guía para que la elaboración de dictámenes pueda responder a esas expectativas sobre el trabajo parlamentario.

INTRODUCCIÓN

Es tan diversa la temática a conocer por cada diputado y tan extensos los temas, que suelen delegarse entre sí las funciones no solo por la imposibilidad de atender todos los negocios del Congreso sino porque en el curso de la función parlamentaria se van especializando por áreas y por especificidad de la función. Así, hay quienes se desenvuelven mejor como fiscalizadores y otros como legisladores. Hay diputados que son la voz en las discusiones de orden político y unos más que efectúan denuncias públicas, etc.

Esta división de trabajo se explica en términos cuantitativos de la siguiente manera: Al año ingresan al Congreso un promedio de 194 iniciativas de ley, de acuerdo con los datos de los últimos cinco años. Si a cada iniciativa le asignamos arbitrariamente un promedio de 10 artículos sustantivos, resulta que cada diputado tendría que estudiar minuciosamente 1940 artículos al año. Algunos de esos artículos tienen tal complejidad que requieren mucho tiempo de estudio, toma de conocimiento empírico, reuniones con especialistas, análisis de técnicos, consultorías, etc. Si a eso le sumamos un promedio de 36 puntos resolutiveos, con unos 2 artículos cada uno, habrá un total de 72 artículos de punto resolutiveo que debe estudiar. Además, si promediamos 54 acuerdos anuales a tres artículos cada uno, tendremos un total de 162 artículos.

El total entre iniciativas de ley, puntos resolutiveos y acuerdos, resultaría en 2174 artículos al año. Al día hábil (considerando unos 240 días hábiles cada año) promedia 9 artículos diarios. Como puede apreciarse, sólo con la función normativa, el diputado tendría suficiente trabajo. Debe tenerse presente que los proyectos de decreto son discutidos en tres debates, por artículos y luego en redacción final y el sentido común ordena pensar que para cada debate debiera volverse a reflexionar sobre el articulado de un proyecto, triplicando así la carga proyectada de trabajo.

Si consideramos además que se efectúen un promedio de 5 interpelaciones y cada una de ellas con un promedio de 80 preguntas,

algunas de gran complejidad, habrá 400 preguntas al año, promediando al día poco más de una y media.

Las audiencias que atienden los diputados consisten con frecuencia en visitas que efectúan funcionarios del Estado, representantes de organizaciones, cámaras empresariales, etc. Además las visitas que efectúan los representados del distrito correspondiente al que fue electo y los miembros del partido, podemos formarnos una idea del tiempo que debe invertir en atender audiencias y visitas. Un promedio de 8 horas semanales en las oficinas del Congreso y otras seis en las instalaciones de su partido en el distrito que lo eligió.

De esa cuenta, el diputado no podría atender con seriedad y responsabilidad todo el volumen de trabajo. Eso explica dos cosas:

- a) La división del trabajo con otros diputados; y,
- b) La necesidad de contar con asesorías técnicas especializadas que proporcionen la materia prima para la toma de decisiones políticas que, al final de cuentas, es la verdadera función del diputado.

En cuanto a la división del trabajo la manera de hacerlo en los distintos parlamentos es la conformación de comisiones para que, por delegación del pleno, ellas se hagan cargo del estudio de los temas que les sean encomendados, de elaborar dictámenes y otros análisis con el fin de ilustrar al pleno sobre los pormenores del tema en estudio.

Las comisiones resultan ser los órganos mediante los cuales se realiza esa división del trabajo sin la cual sería imposible que cada diputado pudiera cumplir con sus deberes y haría irrealizable la productividad del Organismo Legislativo. No es de extrañarse, por tanto, que respecto de un mismo tema, hay diputados que lo conocen con profundidad y otros que solo tienen referencia del mismo. Es consecuencia de la división del trabajo.

Por otra parte, la complejidad de temas que se conocen en el Congreso obliga a la contratación de asesorías técnicas específicas. Así, para reformas al Código Procesal Penal, por ejemplo, puede contratarse a un

experto procesalista, o para el tema de declaratoria de área protegida de una zona geográfica, debe también contar con un especialista en la materia. Los diputados no tienen por qué ser técnicos en todas las áreas pues son representantes del pueblo y como tales les corresponde interpretar las necesidades de los electores y convertirlos en decisiones. La función de los diputados es tomar las decisiones y asumir la responsabilidad por las consecuencias de sus actos.

De esa cuenta se integran comisiones que agrupan diputados de diversas corrientes políticas, que tienen por función desarrollar un tema sometido a su conocimiento y presentar al Pleno sus consideraciones al respecto.

También hay que tener presente que las comisiones no se dedican únicamente a dictaminar proyectos de ley sino también combinan esa función con otras de diversa índole, con la de control político y fiscalización, mediante citaciones a funcionarios públicos para que rindan cuentas de su desempeño en situaciones específicas, por ejemplo la ejecución del gasto público.

No obstante, el principal producto de las comisiones son dictámenes y la mayoría de ellos corresponden a iniciativas de ley que les han sido cursadas para su estudio. Es relevante entonces el dictamen porque en palabras de Jorge Moreno Collado (conferencia del 16 de agosto 2001), “cuando el presidente manda al Congreso un proyecto expresa su postura política, pero cuando el Congreso dictamina, se supone que expresa la voluntad popular”.

Con una carga de trabajo voluminosa que le obliga a estudiar y analizar cerca de 2200 proposiciones normativas al año, preparar y realizar interpelaciones, atender funcionarios, dirigentes y electores que llegan a plantear sus asuntos, lo más razonable es que en el Congreso los diputados se distribuyan el trabajo en comisiones, las que tendrán la función de estudiar a fondo cada tema que se les encomiende y entregar al Pleno informe pormenorizado de sus análisis.

CRITERIOS

Los dictámenes de comisión, en tanto que opinión vinculante que “obliga” al Pleno a decidir al respecto no son documentos casuísticos o improvisados sino obedecen a actos de reflexión teórica y política por lo que deben regirse por criterios, entre los que destacamos los siguientes:

1. **Oportunidad.** Un dictamen no puede ser extemporáneo porque tiene entonces un “costo” que el Estado no está a veces en condiciones de pagar. El dictamen que recae en el proyecto de presupuesto, por ejemplo, no puede emitirse en cualquier tiempo. Si la ley orgánica otorga un plazo de 45 días para dictaminar, éstos se convierten en dos meses y un poco más, esto es a principios de noviembre. Si la comisión solicita prórroga del plazo y emite dictamen apenas antes de la fecha “fatal” para su aprobación que es el 1 de diciembre, ya no tiene sentido y se habrá incumplido este criterio.

Los dictámenes deben emitirse en un plazo razonable que no siempre coincide con los plazos que prevé la ley. Deben emitirse cuando es propicio su conocimiento, cuando la situación nacional lo demanda, cuando hay mejores condiciones o consensos políticos, etc.

2. **Precisión.** No puede emitirse una opinión técnica o política en términos ambiguos, sino que el dictamen debe ser preciso. Si la decisión política va a producir uno u otro resultado, así debe expresarse, sin dejar al azar o a aproximaciones la proyección del más probable desarrollo de los acontecimientos. El dictamen debe ser muy preciso sin alcances aleatorios.
3. **Sencillez.** El lenguaje y las ideas deben ser expresadas en términos que puedan ser comprendidos por una persona de entendimiento común. No deben expresarse palabras rebuscadas o inexistentes en el idioma español. La poesía no es expresión del buen dictamen sino vuelve alambicado y dificultoso de entender el contenido de la opinión de la comisión expresada en el

dictamen. La elegancia idiomática no necesariamente garantiza un buen dictamen. El mejor es el dictamen que puede ser comprendido sin mayor esfuerzo por cualquier persona de regular entendimiento.

4. **Claridad.** Hay ideas que se pueden expresar en sentido figurado, frases sobreentendidas o información que debe leerse “entre líneas”. El dictamen no debe recurrir a tales recursos propios de la diplomacia. Si bien el lenguaje debe ser sencillo, las ideas deben expresarse con la mayor claridad posible de forma que, cuando los diputados dispongan otorgar su voto a favor, no quepa ninguna duda que están aprobando una propuesta que de ninguna manera puede ser interpretada de forma distinta.

La claridad implica llamar las cosas por su nombre, sin eufemismos ni innecesarios “sinónimos” que lejos de dar claridad, introducen a las oscuras aguas de la duda.

5. **Certeza.** Si la certeza es uno de los objetivos del Derecho y el dictamen tiene la pretensión de ser sustento filosófico de un proyecto que puede convertirse en norma jurídica, debe también obedecer a esa desiderata. Los contenidos del dictamen, más si son proposiciones normativas, deben revestirse de certeza de manera que ofrezcan al ordenamiento jurídico una de las características que le implican, a fin que cada quién pueda saber a qué atenerse al interpretar la norma.

6. **Congruencia.** Unas ideas deben hacerse corresponder con otras, dentro del mismo texto. Si el dictamen califica de bueno o de regular un evento, luego no puede expresarse sobre el mismo como malo o peor. Debe existir congruencia. La comisión debe ser consistente en su opinión y no contradecirse ni variar criterio.

El dictamen debe obedecer a una línea de pensamiento. Si dice ser liberal en su planteamiento ideológico, no puede introducir luego una norma que contradiga esa definición. Si la comisión se pronuncia en la exposición teórica del dictamen por un Estado fuerte que esté en condiciones de atender las demandas de la

sociedad, resultará incongruente dictaminar a favor de una ley que ponga en riesgo la existencia del seguro social o para desfinanciar los programas sociales del gobierno, por ejemplo.

El dictamen, cuando es favorable debe, además, ser congruente con la iniciativa, toda vez que resultaría confuso dictaminar a favor de un proyecto y al mismo tiempo presentar para su aprobación uno muy diverso y hasta contradictorio.

7. **Orden.** No puede articularse un dictamen en el “orden” que las ideas se van expresando. La estructura del mismo debe tener un orden lógico de manera que se conozcan los antecedentes y otras premisas, hasta llegar a la conclusión. Si se expresa la conclusión de primero, aunque luego se argumente, habrá predisuesto al lector y quizás no logre convencer respecto de la decisión que sugiere. La información debe vaciarse no en el orden que fue recopilada sino en el orden en que pueda ser entendida para dar mejor margen de comprensión a la conclusión, de manera que cuando la comisión diga al final que emite dictamen favorable o desfavorable, ésta expresión tenga una concordancia con los motivos expresados con antelación.
8. **Concordancia.** La normativa que contiene el proyecto de decreto de un dictamen debe responder al conjunto del ordenamiento jurídico para evitar antinomias dentro de la legislación que luego deban ser sometidas a interpretación para resolver contradicciones.
9. **Viabilidad.** Una ley debe ser viable y el dictamen que la propone debe evaluar la posibilidad que la ley pueda ser aplicada y los efectos que tendrá su puesta en vigencia. No se trata que el dictamen sea viable sino que su contenido, al ser transformado en norma, tenga aplicabilidad y produzca las consecuencias esperadas.

La viabilidad puede ser económica (si un ente va a tener recursos para funcionar), política (por ejemplo, si elevar la barrera electoral del 5% de los votos válidos en la elección presidencial

para que un partido pueda sobrevivir, va a producir el efecto esperado que es moderar la actual atomización del sistema de partidos políticos).

También puede ser viabilidad social, en cuanto a la forma en que las normas van a ser recibidas y acatadas por la generalidad o puede ser viabilidad judicial, aplicable cuando se aprueban normas procesales o con efectos sobre el funcionamiento de la justicia.

Los nueve criterios por los que debe regirse la elaboración de dictámenes son:

- 1) **Oportunidad;**
- 2) **Precisión;**
- 3) **Sencillez;**
- 4) **Claridad;**
- 5) **Certeza;**
- 6) **Congruencia ;**
- 7) **Orden;**
- 8) **Concordancia y**
- 9) **Viabilidad.**

BASE LEGAL

La Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo establece como función de las comisiones la de presentar al Pleno informes o dictámenes sobre aspectos que se les haya encomendado, y enfatiza que su principal objeto es ilustrar al pleno con sus conocimientos y estudios hechos en cada caso. Cuando el dictamen recaiga sobre una iniciativa de ley y el mismo sea en sentido favorable, también la comisión deberá acompañar el correspondiente proyecto de decreto.

El dictamen debe emitirse dentro del plazo de 45 días hábiles, a partir de haber recibido la iniciativa en la comisión. Este plazo puede ser acortado por decisión de la mayoría del Congreso en sesión plenaria. No obstante, si transcurrido el tiempo la comisión no ha podido emitir dictamen, podrá solicitar al Pleno la prórroga. La petición deberá hacerse presentando informe de lo actuado y de las razones para plantearla. El momento oportuno para hacer la petición es durante el punto de agenda denominado “Mociones y proposiciones”, y puede formularse por escrito o a viva voz.

El dictamen deberá ser entregado a la Secretaría del Congreso por conducto de la Dirección Legislativa y deberá adjuntarse todos los antecedentes, que equivale a decir: la iniciativa, las opiniones recabadas, datos y demás información que haya servido para sustentar la decisión.

Los diputados deberán firmar el dictamen aunque estén en desacuerdo con su contenido, en cuyo caso podrán razonar su voto en contra. En caso un diputado haya dejado de firmar el dictamen, deberá explicar en sesión plenaria las razones que tuvo.

ESENCIA DEL DICTAMEN

Un dictamen es una opinión o un juicio que se emite sobre un tema. Cuando esa opinión la expresa una comisión legislativa, trasciende su calidad de mera opinión y adquiere otra dimensión. El dictamen lo es por, regla general, sobre una propuesta de ley que en el caso de ser favorable, podría pasar a formar parte del ordenamiento legal, razón por la que ya cobra una designación mayor que la opinión llana.

La otra dimensión que cobra el dictamen al ser tal, es que hay un órgano que debe resolver al respecto y pronunciarse favorablemente mediante el voto afirmativo y desfavorablemente si es en sentido negativo. En el primer caso el proyecto que acompaña al dictamen estaría siendo sujeto de aprobación. Ese pronunciamiento al respecto del dictamen nos permite reconocer ya su diferencia con una opinión o juicio respecto de algo. El dictamen legislativo está vinculado a una resolución, a una decisión política. No es solo una expresión de parecer, una opinión sobre el contenido, sino contiene implícita una decisión o al menos una propuesta de decisión ya sea favorable o desfavorable. Puede decirse, ciertamente, que el dictamen es una opinión vinculante, en el sentido de que el Pleno del Congreso debe pronunciarse al respecto aunque no esté obligado a aceptar la opinión de la comisión dictaminadora.

El dictamen en términos legislativos es parte del proceso de formación de la ley. Contiene una postura política de un órgano del Congreso y como tal, es contentivo de la voluntad de la representación popular a diferencia de una iniciativa de ley que contiene la voluntad política de uno de los órganos legitimados constitucionalmente para presentarla.

Una iniciativa de ley es, entonces, una propuesta, mientras que el dictamen es una valoración que se hace sobre esa propuesta. La valoración se hace sobre diversos aspectos, entre ellos el contenido, la conveniencia política, la técnica, el estilo, etc. El dictamen legislativo obliga al Pleno del Congreso a conocerlo ya que ese órgano debe asumir una decisión sobre el asunto planteado, lo que es otra diferencia con una simple opinión que no obliga a nadie a decidir sobre ella.

También existen dictámenes sobre aspectos no legislativos por los cuales el Pleno del Congreso conoce el resultado de un estudio realizado en comisión sobre temas diversos tales como la ejecución presupuestaria de los entes estatales, la participación de algún funcionario que goza de antejuicio en hechos que ameriten su procesamiento penal, etc.

Para el caso de dictámenes legislativos se requiere obligatoriamente de opinión y pronunciamiento de la comisión dictaminadora durante el proceso de formación de la ley, salvo cuando con mayoría calificada se produce una “dispensa de dictamen” o cuando también con dos tercios o más de los votos del total de diputados se declara una iniciativa de “urgencia nacional”, para abreviar el proceso y aprobarlo en un solo debate. La urgencia nacional lleva implícita la dispensa de dictamen.

El dictamen es una opinión técnica especializada sobre un tema que el Pleno le encarga a una comisión parlamentaria y que tiene carácter “vinculante” pues obliga a tomar una decisión respecto de las conclusiones propuestas por los miembros de la comisión dictaminadora, aunque no tiene la obligación de aceptar los términos de la opinión contenida en el dictamen o a decidir lo que en él se propone.

CLASES DE DICTÁMENES

En el ámbito de la administración pública en general podemos hablar de dictámenes vinculantes y no vinculantes. Los primeros vinculan la resolución con el contenido del dictamen, es decir, si en éste se dice que debe hacerse algo, la resolución habrá de dictarse en consecuencia. El dictamen no vinculante es aquel que solo es utilizado para ilustrar al órgano que resuelve, pero que éste no está obligado a resolver consecuentemente con el dictamen sino que puede separarse de la opinión de éste y dictar una resolución que lo contradiga.

También los podemos clasificar en obligatorios y opcionales. Los primeros son aquellos que constituyen requisito previo para emitir una resolución (o un decreto, para el caso del Congreso). Los opcionales son prescindibles y se puede actuar o resolver con o sin ellos.

Para el caso de los dictámenes de las comisiones de trabajo del Congreso se dice que son por regla general obligatorios pero no vinculantes, esto es, que, salvo la excepción de urgencia nacional establecida por la Constitución, las iniciativas de ley, para ser discutidas en sesión plenaria deben ser dictaminadas por una comisión, No son vinculantes porque la mayoría de diputados puede optar por una decisión que sea diferente, y aún contraria, de la recomendada en el dictamen.

El dictamen favorable:

El dictamen favorable es la expresión de los miembros de la comisión sobre su conformidad con el contenido del proyecto sometido a su consideración. Esa conformidad puede ser total o parcial. En el primero de los casos se emitirá un dictamen favorable sin cambios o enmiendas y en el segundo se emitirá un dictamen favorable a la idea de legislar, pero introduciendo cambios al proyecto estudiado, cambios que se denominan “enmiendas de comisión”. Para el efecto la ley establece que debe darse al ponente la oportunidad de pronunciarse al respecto.

Cuando la comisión procede a dictaminar favorablemente con cambios una iniciativa de ley, debe convocar al ponente para escuchar su parecer

respecto de las enmiendas que le habrán de introducir a su proyecto. Esto tiene su explicación en que los cambios podrían ser tales que el ponente dejaría de identificarse con el proyecto que podría resultar muy distinto de la iniciativa original. En caso extremo, pero posible, el proyecto del dictamen de la comisión podría incluso desnaturalizar la iniciativa original en cuyo caso el ponente perdería interés en mantener la paternidad del mismo.

Un ejemplo de lo anterior podría ser que un diputado presenta una iniciativa de ley para dotar de fondos al Organismo Judicial a fin de crear tribunales. La comisión dictaminadora, para corregir una deficiencia, podría disponer que los recursos provendrían de un incremento al Impuesto al Valor Agregado, en cuyo caso el diputado quizás no estaría de acuerdo. En ese caso, aún tratándose del mismo proyecto, “mejorado” por la comisión, el ponente estaría en condiciones de manifestar su oposición a los cambios y repudiarlo.

El dictamen favorable con cambios debe expresarse en dos partes: La primera sobre la idea de legislar sobre ese tema y la segunda sobre el contenido del proyecto estudiado y sobre las enmiendas que se han formulado al mismo.

Esto porque los debates estipulados en el proceso de formación de la ley se hacen en dos momentos: Los dos primeros debates, se hacen sobre la oportunidad, conveniencia, constitucionalidad del proyecto, es decir, sobre la idea de legislar el tema, en el tercer debate se somete a aprobación y durante la discusión por artículos se procede a debatir el contenido pormenorizado del proyecto. El dictamen debe entonces proporcionar argumentos para todas las fases de discusión.

El dictamen negativo o desfavorable:

La comisión puede, asimismo, pronunciarse en contra de un proyecto de ley mediante un dictamen negativo o desfavorable en el cual debe expresar las razones del mismo, en términos de oportunidad política, de inconstitucionalidad del proyecto, de impacto social, conveniencia, o

porque estima que el proyecto carece de coherencia, congruencia o técnica legislativa.

El dictamen negativo contiene las consideraciones de la comisión al proyecto en los diversos aspectos que disponga expresar. En consecuencia de ser negativa la opinión, no se acompaña proyecto alguno y si el ponente pretende “arreglar” el proyecto, deberá presentar una nueva iniciativa de ley la cual debe esperar un año o ser autorizada por el Pleno mediante el procedimiento conocido como reiteración.

A ese respecto la ley establece que cuando un proyecto no haya sido aprobado, el autor, para volver a presentarlo deberá obtener permiso del Pleno o dejar que transcurra un año. Sin embargo, no hay limitación para que el proyecto pueda ser presentado por otro ente legitimado para hacerlo. De manera que la reiteración es un concepto que responde a un mismo proyecto y un mismo autor.

Entre las razones para dictaminar en forma negativa están las de orden político, es decir sobre las consecuencias para la vida nacional que pueda tener el proyecto en análisis; ampliación de las brechas sociales, disminución de la clase media, incidencia en las tasas de analfabetismo, desnutrición, mortandad, discriminación racial o de género; políticas públicas, la política criminal, etc.

Hay también razones de orden constitucional. En efecto, si un proyecto riñe con la letra o el espíritu de la Constitución, los diputados de la comisión pueden emitir dictamen negativo y expresar sus razones en ese sentido. El proyecto también puede romper la armonía del ordenamiento jurídico, contradiciendo normas ya vigentes o haciéndolas perder sentido, en cuyo caso también debe desecharse el proyecto.

Otras razones residen en el incumplimiento de alguno de los criterios, tal como el de oportunidad. Por ejemplo, si se dictamina fuera de tiempo un proyecto para aprobar la ampliación presupuestaria orientada a financiar un proceso electoral ya convocado.

En cambio cuando las motivaciones obedecen a falta de técnica o de estilo, la comisión podrá emitir un dictamen favorable con enmiendas,

planteando el proyecto, con los mismos contenidos de fondo, modificado en su forma.

El dictamen conjunto:

El Congreso de la República podrá encargar el conocimiento de algún asunto a dos o más comisiones simultánea o conjuntamente. Cuando una iniciativa se remita a dos o más comisiones para su estudio y dictamen, y sólo una de ellas lo emita en el tiempo que corresponda y lo presente, esa iniciativa podrá ser conocida por el Pleno con ese único dictamen.

Una iniciativa de ley puede versar sobre diversos temas y en su trámite se puede considerar la necesidad de recabar la opinión de más de una comisión. Así por ejemplo un proyecto que pretenda introducir cambios en el Código Tributario podría requerir dictamen de las comisiones de Finanzas y también de Legislación. En este caso estamos hablando de un dictamen conjunto que se encarga a las dos comisiones, pero también puede solicitarse dictamen simultáneo, esto es, dictámenes separados por parte de las comisiones.

La dinámica de los dictámenes conjuntos requiere que el dictamen sea uno, emitido conjuntamente por los miembros de las comisiones. Es decir, no es un dictamen conjunto de las comisiones, en donde concurren la comisión A, la B y la comisión C, sino una opinión en que concurren los miembros de las tres comisiones.

En el caso de dictámenes simultáneos, si un diputado que forma parte de las tres comisiones (que es verdaderamente probable) tendrá tres votos: Uno en cada comisión. En caso del dictamen conjunto cada diputado de las tres comisiones emitirá un solo voto que será en una votación conjunta de los miembros de las tres comisiones. La mayoría se determina en la votación conjunta de los miembros de las tres comisiones.

Solamente en el caso que el plazo para dictaminar haya transcurrido, en razón que una o más comisiones no hayan concurrido, se podrá conocer opinión de la o las comisiones que sí hayan conocido, discutido y dictaminado la iniciativa. Corresponderá a la Secretaría del Congreso, al dar trámite en sesión plenaria a la iniciativa, designar al Presidente de la comisión, a quien corresponda convocar a las reuniones conjuntas.

Los lineamientos para los dictámenes conjuntos son los mismos que para los demás dictámenes y la diferencia radica en la lista de diputados que suscriben el mismo que estará integrada por el nombre de todos los diputados que integran las comisiones dictaminadoras.

Dictamen defectuoso o incompleto:

Un dictamen puede considerarse incompleto, defectuoso o imperfecto cuando adolece de la ausencia de elementos esenciales o error en la identificación tales como:

- *Las consideraciones que motivaron la decisión de los miembros de la comisión.* Un dictamen que carezca de argumentos es susceptible de calificarlo de defectuoso porque en ese supuesto se estaría presentando al pleno solo la decisión de la comisión sin los elementos que le permitan conocer las causas de la misma. Hay que recordar que el dictamen es para ilustrar al Pleno con los estudios e investigaciones que realicen sobre los asuntos sometidos a su conocimiento.
- *Falta de firmas de los diputados.* La ley establece que los dictámenes deben ser suscritos por los miembros de la comisión, que de esa manera expresan el sentido de su voto. Si su voto es contrario al de la mayoría, el diputado puede razonarlo, pero tiene el deber de firmar.

- *Falta del proyecto de decreto cuando se trata de dictamen favorable.* El dictamen favorable o positivo debe ser acompañado del proyecto de decreto, acuerdo o resolución, según sea el caso. La ausencia de esta propuesta vuelve defectuoso e incompleto el dictamen.
- *Error en la identificación de la iniciativa sobre la cuál recae el dictamen.* Es probable que la comisión emite dictamen a la iniciativa equis, pero por error mecanográfico se haya consignado que se trata del proyecto ye. Indudablemente el Pleno no puede entrar a conocer este dictamen y debe retornarlo a comisión para corregir los errores.
- *Carencia de elementos complementarios del proyecto.* Si se aprueba un decreto de presupuesto debe incluirse los ingresos y los egresos los cuales deben sumar cero, así como las normas complementarias para su aplicación. La falta de uno de esos elementos hace defectuoso el proyecto y con él, el dictamen.¹
- *Error en la identificación de la ley que se reforma o deroga.* También ha ocurrido en alguna ocasión que se ha reformado una ley que no era la que se quería reformar o que se ha derogado un decreto que tampoco correspondía sacar del ordenamiento jurídico. En estos casos la parte expositiva del dictamen que haga referencia a estos instrumentos o el proyecto de decreto que lo acompaña, deben ser precisos pues de lo contrario se estaría induciendo a error al Pleno y podría terminar aprobándose un decreto que introduciría disonancia en el orden normativo.²

¹ En una ocasión el Congreso aprobó un decreto en el que, tratándose de un préstamo, se omitió especificar la forma de amortización del mismo, por lo que debió emitirse un segundo decreto para enmendar el error.

² Mediante el Decreto Número 34-93, el Congreso aprobó reformas a la ley del ceremonial diplomático. Al menos esa fue su intención pues el decreto a reformar era el 86-73 y por error reformaron el 87-73, lo que obligó al Ejecutivo a vetarlo mediante Acuerdo Gubernativo Número 598-93.

- *Ausencia de las opiniones que fueron solicitadas por considerarlas importantes para la toma de decisión.*

Cuando un dictamen es calificado por el Pleno como defectuoso corresponde cursarlo de nuevo a la comisión que lo emitió o a otra comisión, para nueva opinión, en cuyo caso se deberá producir ésta en un plazo de 30 días calendario.

Los dictámenes podemos clasificarlos en:

Dictamen favorable

Dictamen negativo o desfavorable

Dictamen conjunto

Dictamen defectuoso o incompleto

REQUISITOS DE FONDO Y FORMA DE UN DICTAMEN

REQUISITOS DE FONDO:

Consideraciones sobre la constitucionalidad del proyecto.

La jerarquía normativa se establece en forma piramidal de manera que las normas constitucionales prevalecen sobre cualesquiera otras de orden derivado u ordinario, de las normas reglamentarias, hasta llegar a las normas individualizadas.

Si el sistema jurídico no estableciera un orden normativo de prevalencia el mismo sistema crearía el caos, contrario a los propósitos del Derecho. Por eso es completamente normal y natural que exista esa definición jerárquica y que la Constitución prevalezca sobre cualquier otra norma.

En el foro jurídico se discute desde hace muchos años el papel del Derecho Internacional y su equiparación al Derecho Constitucional, sobre todo en materia de Derechos Humanos, que, al menos en Guatemala, la Constitución Política de la República le equipara a la Constitución y no falta quien afirme que incluso le de prevalencia sobre la Constitución, discusión que aún no termina y respecto de la cual es menester fijar posición, aunque la combinación de los artículos 46 y 204 constitucionales despejen toda duda.

Así, el artículo 46 establece que *el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno*, en tanto que el artículo 204 reza que *Los tribunales de justicia, en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado*.

Si combinamos los artículos 175 y 204 de la Constitución, no cabe duda alguna que ésta prevalece sobre cualquier ley o tratado, tal como ha sido a lo largo de nuestra historia constitucional, y como lo ha establecido reiteradamente la Corte de Constitucionalidad: **“Uno de los principios**

fundamentales que informa al Derecho guatemalteco, es el de supremacía constitucional, que implica que en la cúspide del ordenamiento jurídico está la Constitución y ésta, como ley suprema, es vinculante para gobernantes y gobernados a efecto de lograr la consolidación del Estado Constitucional de Derecho. La superlegalidad constitucional se reconoce, con absoluta precisión en tres artículos de la Constitución Política de la República: 44, 175 y el 204”.³

La ley debe necesariamente encuadrar en los postulados y normas constitucionales, que son de superior jerarquía, pues en caso contrario podría ser declarada inconstitucional por la corte competente. El dictamen de comisión, cuando es favorable a una iniciativa, debe incluir el proyecto de decreto el cual forma parte del dictamen y será discutido en el pleno del Congreso de conformidad con el artículo 176 constitucional, en tres debates y de conformidad con la Ley Orgánica, además de eso, por artículos y en redacción final.

El proyecto de decreto que acompaña al dictamen debe estar exento de normas que contradigan la Constitución, pues si durante la discusión y votación por artículos no se determinara ese extremo y fuere aprobada, sería vulnerable a la declaratoria antes mencionada que significa expulsar esa norma, o la ley en su totalidad, del ordenamiento jurídico mediante el efecto derogatorio que nuestro ordenamiento le da a las inconstitucionalidades, pues según el artículo 8 inciso d) de la Ley del Organismo Judicial, las leyes se derogan “*total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad*”.

Estudio de concordancia con el ordenamiento jurídico.

La comisión debe informar sobre la relación del proyecto dictaminado con el resto del ordenamiento jurídico. Si no contradice otras normas vigentes, pues si así sucede, estaría teniendo efectos de reformar o

³

Gaceta No. 31, expediente 330-92, también Gaceta No. 34, expediente 205-94, y Gaceta 42, exp.639-95, sent. del 11 dic. 1996.

derogar esas otras normas, tal como lo estipula el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial que en su inciso b) establece que las leyes se derogan *“parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes”*.

Aun cuando no se hayan encontrado incompatibilidades es necesario informar al Pleno que se hizo el estudio, para brindar la seguridad del caso que el proyecto que se pondrá en discusión fue objeto del análisis correspondiente. En el caso sí se hayan encontrado contradicciones con otras leyes, es importante que el Pleno esté al tanto de los efectos derogatorios que tendrá el decreto que se emita si es aprobado el proyecto.

Estudio de congruencia del proyecto consigo mismo.

Un proyecto de decreto, acuerdo, punto resolutivo o resolución debe ser congruente consigo mismo y cada una de sus normas debe responder al conjunto. Así, si en un artículo se crea en el proyecto un órgano –Junta Directiva, por ejemplo- conformado por cuatro miembros, la norma que se refiera a la integración debe establecer cuatro miembros y no menos o más.

Continuando con el ejemplo, si el órgano se llama Junta Directiva, no puede denominarse más adelante de otra forma –comité ejecutivo, por ejemplo- y debe mantenerse la misma denominación. En general el proyecto debe mantener unidad pues de lo contrario, de ser aprobado, algunas de sus normas podrían no ser aplicables y el mismo decreto podría perder razón de ser y pasar a formar parte de la lista de leyes que no se cumplen (derecho vigente pero no positivo).

Leyes que deroga, leyes que reforma, verificación.

El legislador debe tener sumo cuidado al introducir las disposiciones derogatorias en un proyecto a discusión, ya que por error, puede derogar, reformar y en general, suprimir por error una disposición normativa.

Ejemplo de ello, el Decreto Número 111-96 que el Congreso aprobó el 13 de noviembre de 1996, que contiene el Arancel de Abogados, Árbitros, Procuradores, Mandatarios Judiciales, Expertos, Interventores y Depositarios, derogó por error el Decreto Número 50-88 que aprobó el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, del cual Guatemala forma parte.

Mediante *fe de errata* se pretendió enmendar el error, pero la solución generó dudas y fue necesario aprobar de urgencia nacional el decreto 12-97 para reiterar y ratificar la aprobación del tratado de mérito.

El dictamen de la comisión y el proyecto de decreto que le acompaña debe además verificar que las leyes que se reforma o deroga sean las que efectivamente se pretende reformar o derogar. Lo contrario provoca desarreglos en el ordenamiento jurídico que luego puede resultar difícil de enmendar.

En el ejemplo citado no hubo consecuencias pero el error pudo ser fatal si se hubiera derogado una disposición penal (el ejemplo extremo sería el Código Penal) u otra disposición que al perder vigencia aunque fuera temporalmente provocara cambios irreversibles y que crearía “derechos adquiridos”. La persona que prepara el proyecto de dictamen y los diputados de la comisión deben tener esto muy en cuenta, sobre todo porque es muy probable que, dentro de la división de trabajo legislativo que se basa en la confianza que el Pleno deposita en los miembros de la comisión, el resto de diputados no se tome el trabajo de verificar y el producto del Congreso resulte de baja calidad.

Técnica legislativa, análisis.

La calidad de la ley dependerá de la calidad del proyecto que emane de la comisión dictaminadora y que acompañe al dictamen. Salvo enmiendas de curul que por surgir durante la discusión por artículos involucran un alto riesgo de error, el proyecto de la comisión será el proyecto que se someta a votación y eventualmente se convierta en ley de la República. La calidad del proyecto implica también una adecuada técnica legislativa entendida como las reglas de estructura, redacción y

presentación de los proyectos de ley. Eso, en aras de la seguridad jurídica como postulado esencial del Derecho y razón de ser del mismo.

Las normas deben adecuarse a ciertas reglas que le dan estructura y les permiten tener vigencia como normas, es decir, tener condición de imperativo-atributivas. No son recomendaciones ni mucho menos, sino órdenes que deben ser cumplidas. La técnica legislativa implica la correcta formulación de las proposiciones normativas para que puedan convertirse en normas positivas y vigentes.

Un proyecto de decreto no puede ser redactado en términos en que se “recomiende” al Organismo Ejecutivo la ejecución de determinadas políticas, porque entonces la ley no será imperativo-atributiva, condición esencial para ser norma. Y no es que se alegue para ello el principio de no injerencia de un Organismo en los asuntos de otro sino que simplemente es que la ley, si bien es cierto la aprueban los diputados al Congreso mediante un proceso de formación que regula la Constitución, las obligaciones las impone la ley, en forma general y abstracta, y no los diputados, por lo que no resulta válido argumentar que al establecer obligaciones para otro organismo del Estado se está violentando el artículo 141 constitucional.

La técnica legislativa, en su acepción material, no procedimental, se refiere a la formulación de los proyectos e implica otros aspectos que hemos mencionado por separado en este capítulo tales como congruencia, concordancia, etc. Un proyecto que adolezca de falta de técnica tendrá muchos valladares y lo más probable es que termine rechazado.

Estudio del estilo.

El manejo del lenguaje, la gramática, la ortografía también constituye elemento esencial en la formulación normativa. El lenguaje debe ser común y cuando se utilizan términos técnicos de una rama de la ciencia o arte, deben definirse.

La claridad de una norma incide directamente en la certeza jurídica como principio orientador del Derecho. Si una norma puede

interpretarse en dos o más formas diferentes, no estará cumpliendo su cometido y, contrariamente, estará sembrando de incertidumbre el ordenamiento jurídico. La claridad en la redacción, el uso de palabras claras y apropiadas, la concreción, la buena ortografía, incluso, tienen un papel importante en los fines del Derecho.

En la redacción de proposiciones normativas debe ser claro y sencillo. No debe utilizar “lugares comunes” o muletillas (por ejemplo decir: “Trasladarse a *lo que es* el centro de la ciudad”, en vez de “trasladarse al centro de la ciudad”); ni utilizar palabras cuyo significado puede llamar a confusión aunque estén bien escritas (ejemplo: “Hacer llamados a políticos” que puede leerse como “hacer llamados apolíticos”, o “cuando sean grandes y responsables” que puede leerse “cuando sean grandes irresponsables”, lo cual podría cambiar el sentido de la norma o disposición legislativa.

Las frases y oraciones deben tener la pretensión de elegancia literaria, siempre que no se sacrifique la claridad de la norma. Así, si es inevitable, en aras de la claridad, abusar de algunas cacofonías, debe hacerse. La repetida aparición en los textos de alguna palabra incita fácilmente a sustituirla por algún sinónimo y entonces se corre el riesgo de revestir a la frase de un significado distinto del que se quiere.

El dictamen no sólo debe hacerse sobre el fondo sino también sobre lo que pareciendo ser de forma tiene implicaciones de contenido, tal como el estilo en que están redactadas las normas que se proponen en la iniciativa. Si el lenguaje del proyecto inicial es muy complicado, confuso, etc., en el dictamen conviene corregir esos extremos, de ser posible sin desfigurar o transfigurar su contenido.

Análisis de impacto de la ley.

El objeto de una ley es regular la vida en sociedad mediante la producción de consecuencias jurídicas. El análisis de impacto consiste en contrastar el objetivo perseguido con lo que se visualiza como el más probable desarrollo de los acontecimientos con la puesta en vigencia de ese proyecto cuando sea aprobado, sancionado y publicado.

El dictamen debe prever lo que podría suceder e informar al pleno cuáles son los probables “escenarios” de la realidad que se va a afectar. Así por ejemplo si se va a incrementar el Impuesto al Valor Agregado, el análisis de impacto no solo debe prever en cantidad lo que se habría de recaudar tomando en cuenta los niveles actuales de consumo, sino hacer una evaluación cualitativa de cuánto afectará el consumo y el efecto cuantitativo que tendrá esa disminución en los términos absolutos de la recaudación.

Un análisis de impacto habría de determinar los efectos que tendrá la ley sobre la situación que se pretende modificar.

El impacto puede ser económico, fiscal, político, social, etc. En el caso de la economía el análisis debe enfocarse en las variables de la economía nacional a nivel macro o micro, es decir, si la aplicación de una ley es susceptible de alterar los índices de inflación, tipo de cambio, tasa de interés y otras variables, o si alterará los precios de determinados productos o el consumo.

El impacto fiscal puede consistir en elevar o disminuir la recaudación de tributos por parte del Estado, afectar el contrabando de ciertos productos, afectar la cultura tributaria y la percepción que la ciudadanía tiene sobre el uso que el Estado dará a los recursos que percibe por este concepto.

El análisis de impacto político debe referirse a las variables del sistema democrático. Así, si se debilita o fortalece a los partidos políticos como entidades de intermediación política, si se estimula el sufragio y la participación ciudadana en organizaciones políticas, si se afecta la institucionalidad de entes políticos o de los Organismos del Estado, etc.

El análisis de impacto social ha de enfocarse a los indicadores en este ámbito: Desnutrición, pobreza, mortandad, analfabetismo, violencia intrafamiliar, etc.

La importancia que tiene el análisis de impacto de un proyecto, y que puede insertarse en la opinión que los miembros de la comisión emiten en forma de dictamen, cae de su propio peso. Si un proyecto tiene la

pretensión de convertirse en ley de la República, los llamados a aprobarla deben contar con la mayor información del más probable desarrollo de los acontecimientos cuando esta, luego de aprobada y sancionada, entre en vigencia.

Análisis de viabilidad.

Es importante que el Pleno del Congreso, antes de aprobar un proyecto tenga información suficiente sobre la viabilidad del mismo, es decir, si su normativa va a ser aplicable a la realidad que se pretende modificar o si podría convertirse en una ley vigente pero no positiva. El análisis de comisión debe informar sobre este extremo toda vez que si de su estudio se concluye que no es viable la aplicación de tales normas, ocioso será recomendar su aprobación para que pase a formar parte del ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, elevar el piso de las pensiones a las clases pasivas del Estado, requiere un previo estudio actuarial que provea información sobre la fuente financiera para el pago de tales pensiones. Del estudio puede con mucha facilidad deducirse si el proyecto es viable o no.

Procedencia o no procedencia (el caso de los tratados internacionales).

El artículo 171 inciso 1) de la Constitución establece que corresponde al Congreso aprobar antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:

- 1) Afecten a leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos.
- 2) Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieren competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados, dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano.

- 3) Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.
- 4) Constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales.
- 5) Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional.

Lo anterior nos indica que no todos los convenios internacionales suscritos por órganos del Estado deben ser aprobados por el Congreso previo a su ratificación, sino que antes de remitirlo al Legislativo, el Organismo Ejecutivo debe verificar que se encuadren dentro de los cinco supuestos de la literal 1) del artículo 171.

Si del análisis de procedencia para emitir dictamen se determinara que no requiere aprobación del Legislativo, el Congreso deberá devolver el expediente al Ejecutivo con las consideraciones del análisis y la indicación que sea pertinente.

No es procedente someter a conocimiento y aprobación del Pleno del Congreso un proyecto de decreto de aprobación de un convenio internacional que no encuadre dentro de los supuestos arriba mencionados pues aún cuando el decreto no fuere inconstitucional, es impertinente e innecesario.

Por ejemplo un convenio suscrito entre los gobiernos de Guatemala y otro país mediante el cual se comprometen a colaborar mutuamente, dentro de lo que les sea lícitamente permitido, en proporcionar información sobre los ciudadanos del país contraparte que estén siendo procesadas penalmente, para lo cual crean una oficina en cada país que canalice esas peticiones, cuyos gastos correrán por cuenta de un fondo común que se crea mediante aportes anuales de 50 mil dólares por cada una de las partes, no requiere aprobación del Legislativo para su ratificación y por tanto, si un instrumento de tal naturaleza llegare al Congreso, la comisión de Relaciones Exteriores, luego de determinar tales extremos, podría dictaminar a favor de la devolución al Ejecutivo y

sustracción del convenio de la agenda del Congreso. Para la devolución al Ejecutivo, por tratarse de un trámite de expedientes, se emitirá una resolución del Pleno de conformidad con la propuesta que la comisión dictaminadora acompañará al dictamen.

El proceso que debe seguir su trámite cuando se requiere intervención de otros entes.

Algunos proyectos de ley requieren trámite especial por mandato constitucional. Así, la aprobación de una ampliación presupuestaria requiere opinión favorable del Organismo Ejecutivo, conforme al artículo 240 de la Constitución. Toda operación para contraer, convertir, consolidar o efectuar operaciones a la deuda pública interna o externa requiere las opiniones previas del Ejecutivo y de la Junta Monetaria (Art. 171 i) de la Constitución).

También debe tenerse presente que las solicitudes de reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamación internacional, cuando no se haya recurrido a arbitraje o a juicio internacional, deben provenir del Organismo Ejecutivo. De la misma manera, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional deben ser presentados por el Ejecutivo porque el artículo 183 inciso k) establece que son funciones del Presidente de la República someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos; y el inciso o): dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.

Todos estos instrumentos deben provenir del Ejecutivo y en caso contrario no debe conocerlos y resolver el Organismo Legislativo.

Las leyes constitucionales (Ley de Amparo, Ley Electoral, Ley de Emisión del Pensamiento y Ley de Orden Público) requieren para su aprobación el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. Para la emisión del dictamen de la comisión, debe tenerse presente tal

situación, y debe hacerse saber al Pleno a fin que, cuando el proyecto se tenga por suficientemente discutido en su tercer debate, se suspenda el trámite para remitirlo a la Corte para el dictamen favorable correspondiente, sin el cual no podrá entrarse a votar.

Son requisitos de fondo:

- **Las consideraciones sobre constitucionalidad del proyecto;**
- **El estudio de concordancia con el ordenamiento jurídico;**
- **Estudio de congruencia del proyecto consigo mismo;**
- **La indicación de las leyes que reforma o deroga;**
- **El análisis sobre técnica legislativa;**
- **El estudio de estilo**
- **Análisis de impacto de la ley**
- **Análisis de viabilidad**
- **Estudio sobre la procedencia o improcedencia**
- **La indicación del proceso que debe seguir su trámite.**

REQUISITOS DE FORMA:

Los requisitos de forma se refieren a la manera en que se debe presentar el dictamen. No por ser de forma son poco importantes, si alguno falta puede llamar a confusión a los diputados quienes podrían creer por ejemplo que el dictamen recae sobre iniciativa diversa a la que es. Tiene que ver más con su estructura que con el contenido de las ideas que en él se contienen. Podemos identificar como requisitos de forma los siguientes:

a) Identificación de la iniciativa o el documento que se está dictaminando y la institución de donde proviene o el ponente, si se trata de una iniciativa de ley.

Desde el principio debe establecerse que el dictamen recae sobre una iniciativa de ley, sobre una investigación, sobre el análisis

presupuestario o cualquier otro asunto que se le haya encomendado a la comisión. Si el dictamen recae sobre iniciativa, y el mismo resulta favorable, debe entenderse que será acompañado de un proyecto de decreto. De lo contrario podría proponerse adjunto un proyecto de acuerdo o de resolución.

Si se trata de iniciativa de ley debe además identificarse al ponente que, de conformidad con el artículo 174 de la Constitución, puede ser uno o más diputados, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. En este caso los diputados sabrán que el proyecto no será votado en esta sesión, a menos que fuere declarado de urgencia nacional.

Si se trata de otro asunto, también debe hacerlo explícito toda vez que ello puede implicar que inmediatamente de su conocimiento y discusión se podría entrar a votar para resolver un proyecto de acuerdo, de resolución, solicitud o moción.

b) Correlativo de la iniciativa y la comisión o comisiones que están dictaminando.

Para que no haya lugar a confusión, la iniciativa que se dictamina cuenta con un número de registro que se le impone al ser presentada a la Secretaría del Congreso por conducto de la Dirección Legislativa. Ese número correlativo desde 1986 es único y no puede haber dos iniciativas con un mismo número, aunque bien podría haber una iniciativa con dos números pues puede ser presentada en dos momentos diferentes en cuyo caso, al ser admitida en Secretaría, se les podría asignar distintas numeraciones. En el dictamen de comisión debe hacerse referencia a ese dato.

Asimismo debe especificarse cuál es la comisión o comisiones que dictaminan.

c) Inclusión de consideraciones de la comisión.

El dictamen debe incluir los aspectos que la comisión considera importante destacar para ponerlos en conocimiento del Pleno y sus

opiniones o juicios al respecto, de preferencia reuniendo todos los requisitos de fondo que se especifican supra. Las consideraciones incluyen el análisis jurídico y político que fundamentan la conclusión.

d) Conclusión de la comisión.

Al final de las consideraciones es importante informar al Pleno la decisión que se sugiere mediante la expresión de conclusiones. En este acápite debe formularse en términos de emitir **dictamen favorable o desfavorable**, a fin que el Pleno, cuando se llegue el momento de decidir sobre el mismo, tenga toda claridad del mismo.

e) Propuesta de decisión.

Si se trata de una iniciativa de ley, con el dictamen favorable se acompañará un proyecto de decreto. Cuando se trata de otros informes al pleno, la comisión podrá proponer proyectos de acuerdo, resolución o mociones. Así por ejemplo si se dictamina la ejecución presupuestaria, podría proponerse un proyecto de acuerdo de aprobación total o parcial de la ejecución, lo que implica “salvedades” sobre los entes estatales que no lograron desvanecer hallazgos.

Si el dictamen es sobre diligencias de antejuicio, la comisión pesquisidora podrá proponer un proyecto de acuerdo mediante el cual se aprueba que ha lugar a formación de causa o, por el contrario, que no ha lugar. Si las diligencias de antejuicio recaen sobre persona que ya no goza de ese derecho, la opinión de la comisión pesquisidora se hará acompañar de un proyecto de resolución mediante la cual se traslada el expediente de vuelta al Organismo Judicial.

f) Firmas de los miembros de la comisión.

Los miembros de la comisión deben suscribir los dictámenes aún cuando no estén de acuerdo con la decisión ahí contenida. En caso su voto sea en contra, pueden razonarlo, pero siempre han de suscribir el documento pues la falta de su firma constituye falta. Para que el dictamen sea válido debe contar con la expresión del voto de más de la mitad de los diputados que conforman la comisión.

g) Lugar y fecha de emisión.

Podría considerarse un requisito de forma prescindible pues la fecha de presentación a la Secretaría del Congreso es la que al final cuenta para efectos de cómputo de plazos. De cualquier manera es importante, para fines informativos y registros históricos, consignar el lugar y fecha de emisión del dictamen.

h) Los antecedentes. Debe adjuntarse como tales las opiniones recibidas respecto del proyecto dictaminado.

Son requisitos de forma:

- Identificación de la iniciativa;
- Correlativo de la iniciativa y la comisión o comisiones que están dictaminando
- Inclusión de consideraciones de la comisión
- Conclusión de la comisión
- Propuesta de decisión
- Firmas de los miembros de la comisión
- Lugar y fecha de emisión
- Los antecedentes

FORMALIDADES DE PRESENTACIÓN

Para efectos de validez, es irrelevante si el dictamen se presenta en papel membretado o en hojas simples. Debe, sin embargo seguirse un procedimiento de conformidad con los siguientes aspectos:

Presentación ante la Dirección Legislativa.

El dictamen se presenta a Secretaría del Congreso por conducto de la Dirección Legislativa, sea en las oficinas de ésta o en sesión plenaria. No puede alegarse cumplido el requisito de su presentación en tiempo y forma si el dictamen se entrega en lugar distinto, la Presidencia del Congreso por ejemplo.

Formato impreso y soporte electrónico.

La ley requiere que además del formato impreso, de preferencia en hojas de papel *bond* tamaño carta, se acompañe una copia en formato electrónico, a fin que las autoridades del Congreso dispongan compartir el dictamen con los diputados y otros interesados por la vía del correo electrónico o en la página *web* del Congreso. No puede entenderse como un requisito de validez, pero ahorrará muchos contratiempos a la administración legislativa contar con este soporte.

Entrega de los antecedentes.

Finalmente en este aspecto es importante que junto con el dictamen se haga entrega de los antecedentes que sirvieron de base para que los miembros de la comisión tomaran una decisión, vgr. opiniones de entidades públicas y privadas, opiniones de expertos, sondeos de opinión, versiones anteriores del proyecto, copia del decreto que se pretende reformar o derogar, etc. Todo esto pasará a formar parte de la historia legislativa del Congreso de la República.

Artículo 41. Formalidades en los dictámenes e informes.

Siempre que una comisión emita un dictamen o informe lo entregará a la Dirección Legislativa por medios escritos y electrónicos, exclusivamente en formato con texto editable,

adjuntando al mismo los antecedentes que sirvieron de base para su elaboración, para que ésta, por medio de la Secretaría, le dé el trámite correspondiente en las sesiones plenarias.

Los dictámenes deben presentarse a la Secretaría del Congreso por conducto de la Dirección Legislativa, en formato impreso y soporte electrónico y debe acompañar los antecedentes que sirvieron para su elaboración

LA INVESTIGACIÓN

Antes de emitir dictamen, la comisión debe formarse criterio sobre el tema en cuestión. Para el efecto requiere información que debe ser recopilada, ordenada y sintetizada por el asesor o un asistente legislativo.

La recopilación de información implica realizar una investigación sobre lo ya existente respecto a ese tema. Se puede investigar en las bases de datos del Congreso y en la biblioteca para determinar si ya existe algún estudio de antecedentes sobre el tema de interés. Si así fuere, el asistente o el asesor tienen un punto de partida, de lo contrario habrán de trabajar primero en la elaboración de uno, que debe contener agrupada la información sobre a) normas constitucionales vigentes y derogadas, nacionales y de otros países; b) normas del Derecho común; c) normas reglamentarias; d) sentencias de la Corte de Constitucionalidad, si las hubiere, e) doctrina y f) opiniones. Si el tema lo permite también deben incluirse datos sobre indicadores sociales, económicos, financieros, etc. El asesor que trabaje sobre este tema deberá requerir a donde corresponda los antecedentes de la iniciativa de ley, que le servirán como punto de partida.

Después de recopilar la información documental, se puede proceder a recoger opiniones de entidades y personas interesadas en la iniciativa, lo que se puede hacer mediante invitaciones para pronunciarse u organizando eventos que permitan conocer los consensos existentes respecto del tema. Estas reuniones que pueden ser seminarios, talleres, foros, etc., pueden realizarse antes de formular el primer borrador del dictamen o después. En este último caso permitirá confrontar la opinión de la comisión con las de los sectores interesados que en ocasiones, por ser integrados por expertos, podrán ser de mucha utilidad para los miembros de la comisión antes de tomar una decisión al respecto.

Si los eventos se realizan antes de proyectar el dictamen, la documentación y opiniones recabadas deberán adjuntarse al estudio de antecedentes.

Una vez recopilada la información, se hace un resumen y se proponen conclusiones para que los diputados cuenten con la herramienta que necesitan para decidir. El resumen podrá ir redactado en forma de dictamen, que podrá constituir el primer borrador del mismo.

El estudio de antecedentes debe contener:

- a) Normas constitucionales vigentes y derogadas, nacionales y de otros países;**
- b) Normas del Derecho común;**
- c) Normas reglamentarias;**
- d) Sentencias de la Corte de Constitucionalidad, si las hubiere;**
- e) Doctrina; y,**
- f) Opiniones.**

CITACIONES E INVITACIONES

Las comisiones del Congreso tienen por lo general su contraparte en otros Organismos del Estado. La comisión de Trabajo tiene al Ministerio de Trabajo, la de Finanzas Públicas y Moneda el ministerio correspondiente y a la SAT, la comisión de Agricultura el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, etc.

Es frecuente que los proyectos de ley cursados a las comisiones hayan sido conocidos antes por el ministerio o ente estatal correspondiente y por tanto este se convierte en una fuente importante de información y criterios. Los funcionarios públicos pueden ser invitados o citados por las comisiones para intercambiar puntos de vista e información, por lo que, para la elaboración de un dictamen, hay que procurar agotar esta etapa de consultas.

Los técnicos de los entes estatales pueden ofrecer datos e informes que ilustren a los parlamentarios a la hora de tomar decisiones, sobre los alcances y limitaciones de un proyecto de ley.

SOLICITUD DE OPINIONES

Igualmente las opiniones que se requieran de entes públicos o privados deben solicitarse en términos adecuados para no alimentar expectativas imposibles de realizar. Es conveniente, para cada tema, solicitar el pronunciamiento o datos de los entes especializados. Así, cuando se trata de presupuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas es de consulta casi obligatoria o la Superintendencia de Administración Tributaria, para cuestiones relacionadas con impuestos, evasión fiscal, etc.

El dictamen, que tiene la pretensión de ser un instrumento para ilustrar al Pleno e inducir una decisión, requiere de la información más completa posible y para ello es importante recabar dicha información de los expertos. Estos suelen ubicarse en entidades del Estado o no gubernamentales, por lo que su opinión puede resultar invaluable.

SEMINARIOS Y OTROS EVENTOS

En las relaciones del Congreso con expresiones organizadas de la sociedad civil suele, en ocasiones, desvirtuarse la verdadera intención. Por una parte puede pensarse que la convocatoria para pronunciarse sobre un proyecto pretende únicamente buscar legitimarlo y así se estaría instrumentalizando a estas organizaciones, lo cual naturalmente crea rechazo. Por otra parte también suele crearse expectativas que durante las reuniones de acercamiento y consenso se tomarán acuerdos entre representantes de las organizaciones y diputados al Congreso que tienen la pretensión de ser “vinculantes” lo cual, al no resultar así en la decisión final, puede crear desencanto y enfriar relaciones.

Las decisiones del Congreso las toman los diputados de acuerdo con la mayoría que corresponde conforme al artículo 159 de la Constitución y no es legal y constitucionalmente factible que veinte o menos diputados de una comisión comprometan la decisión del Congreso durante un seminario o reunión con representantes no diputados.

Por lo anterior es recomendable que en las invitaciones o citaciones a sectores para conversar o expresar opinión respecto a determinado proyecto no se creen expectativas falsas, aunque tampoco es correcto enfatizar que quienes tomarán las decisiones finalmente serán los diputados. Simplemente se aconseja ponderar la participación de grupos y organizaciones para ilustrar a los parlamentarios sobre diversos temas, para que, mejor informados, estén en condiciones de asumir mejores decisiones.

Los documentos que sean presentados o producidos durante las audiencias públicas también deben formar parte del expediente pues la información así recabada le da un revestimiento de legitimidad a los criterios que el Congreso asume para sus decisiones y le permiten argumentar la posición finalmente adoptada.

LOS ÓRGANOS DE CABILDEO

No es frecuente en Guatemala, como sí lo es en otros países, la existencia de entes dedicados a la gestión parlamentaria, también conocida como “cabildeo” o “lobby”. Al menos no hay quienes se dediquen a ésta como función exclusiva. Hay lobby en el Congreso de la República, pero por lo general lo realizan directamente los interesados. El cabildeo lo hacen los grupos de presión o los grupos de interés, que gestionan por sí y para sí y no en nombre de otros.

No obstante estos entes gestionan por un interés específico que puede ser político, social o hasta económico, representan una importante fuente de información para la recopilación de elementos de juicio que orienten un dictamen de comisión.

Ejemplo de esa gestión es el que realizan asociaciones de jubilados para proponer el incremento en el piso y techo de las pensiones, o las organizaciones de mujeres, para promover enfoque de género como eje transversal en las políticas definidas por el Congreso.

Sean víctimas del conflicto armado gestionando una ley de resarcimiento o discapacitados proponiendo una reforma a la ley que creó el ente que los aglutina, casi invariablemente todos tienen criterios

que aportar, que pueden resultar útiles para los diputados a la hora de decidir. La diferencia con los entes estatales y organizaciones civiles es que a estas entidades privadas no siempre esperan que se les convoque, toda vez que ellos son quienes manifiestan interés en un proyecto y aportan cuando alguien se los pide.

ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN

Los miembros de la comisión que dictamina una iniciativa de ley pueden introducirle enmiendas al proyecto bajo su responsabilidad, en los términos que establece la Ley Orgánica: “Los integrantes de las comisiones, al momento de estudiar un proyecto de decreto, podrán proponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente, en cuyo caso tendrán que conceder audiencia al ponente de la iniciativa de ley o al diputado que represente a varios ponentes, para discutir dichas enmiendas.”

Las enmiendas, por supuesto deberán versar sobre la materia de la iniciativa en estudio y no corresponde introducirle cambios al proyecto que sean ajenos a la materia que se propuso legislar. Así, si se trata de reformas al Código Civil, por ejemplo, las enmiendas estarán orientadas a reformar el Código Civil. Incluso puede proponerse artículos nuevos que no fueron incluidos por el ponente. Lo que no es admisible es que en ese proyecto se introduzcan enmiendas de artículos que reformen otras leyes como el código Penal o el Código Militar.

En todo caso, los miembros de la comisión, que tienen iniciativa de ley en lo individual o colectivamente, podrían presentar un nuevo proyecto si fuese el caso que las enmiendas a la iniciativa en discusión fueren de tal profundidad que cambiara el sentido que le imprimió el ponente.

Es decir que si bien no corresponde introducir enmiendas fuera del contexto del proyecto propuesto, sí es posible presentar esas ideas en una nueva iniciativa de ley. Esa es una razón válida para evitar que en el dictamen de comisión se “desfigure” un proyecto.

OPINIÓN DEL PONENTE

En la norma citada líneas arriba se establece el derecho de audiencia del diputado ponente cuando los miembros de la comisión propongan introducirle cambios a la iniciativa original. Esto para evitar que luego el ponente reclame por haberle transfigurado su proyecto y repudie la autoría del decreto aprobado.

Lo anterior no puede utilizarse para retrasar el trámite o discusión de una iniciativa pues cuando se ha citado al ponente y éste no se presenta, el estudio del proyecto ha de continuar sin su presencia.

Cada vez que se va a emitir dictamen sobre una iniciativa y se le van a introducir cambios, es necesario, para cumplir con la ley, concederle audiencia al ponente.

LA FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE

El diputado, asesor o el asistente de la comisión que recibe la iniciativa de ley, puede iniciar en ese momento el expediente en que va a recopilar toda la información, opiniones, etc. El dictamen puede integrarse con una carátula en que se vacíe la información básica sobre el trámite con información tal como número de registro de la iniciativa, el tipo de iniciativa (si es de mayoría calificada o de mayoría absoluta; si se trata de un convenio internacional, etc.); fecha de ingreso a la comisión, fecha en que vence el plazo para dictaminar, documentos que contiene, documentos que hacen falta, opiniones que se requieren para dictaminar y observaciones.

La carátula puede ser como se sugiere a continuación:



CONGRESO DE LA REPUBLICA
GUATEMALA, C. A.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES
CONTROL DE EXPEDIENTES

Número de iniciativa _____

Nombre de la iniciativa
o descripción de la misma:

Tipo de iniciativa:

- Proyecto de ley (de mayoría calificada__ ; de mayoría absoluta __)
- Instrumento internacional
- Contrato o concesión

Ponente: _____

Fecha de ingreso a comisión: _____

Fecha de **vencimiento del plazo** para dictaminar: _____

Documentos que contiene:

_____;

Documentos que hacen falta:

_____;

Opiniones que deben recabarse previo a dictaminar

Opiniones que deben recabarse antes de aprobarse en el Pleno:

OBSERVACIONES: _____

PLAZOS PARA DICTAMENES

Salvo que el Pleno disponga un plazo distinto, la comisión o comisiones cuentan con un plazo legal de 45 días para emitir dictamen sobre los asuntos sometidos a su conocimiento. Si transcurre ese plazo pueden solicitar, justificando su petición, prórroga hasta por otros 45 días. Debe entenderse que, conforme a la Ley del Organismo Judicial y las reglas de interpretación de la Ley Orgánica contenidas en el artículo 5 de la misma, estos plazos se cuentan en días hábiles.

En caso de no ser aprobada la prórroga por el Pleno, la comisión deberá emitir su dictamen o informe en un plazo improrrogable de diez días, contados a partir del rechazo de la prórroga.

Si se vencen los plazos y la comisión no emite su dictamen, el Pleno dispondrá enviarlo a otra comisión. Si el dictamen que se emitiera es incompleto o defectuoso, se remitirá a la misma o a diversa comisión a fin que el dictamen sea ampliado o se emita uno nuevo, para lo cual cuenta con un plazo de treinta días.

PROCESO DE FORMACIÓN DEL DICTAMEN

Para no obviar alguno de los pasos, es recomendable que la persona que formula el borrador de dictamen siga un procedimiento basado en una lista de comprobación que puede luego vaciarse en un cronograma de actividades. El cronograma tiene la ventaja que contiene los pasos que debe darse y que además proyecta en el tiempo la realización de las diversas actividades, lo que permite saber con aproximación la fecha en que podría estarse emitiendo el dictamen y presentándolo a la Secretaría, para conocimiento del Pleno. Un ejemplo del protocolo de verificación puede ser el siguiente:

| ACTIVIDAD | SI / NO | FECHA |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| Evaluación de constitucionalidad del proyecto | | |
| Estudio de concordancia con el ordenamiento jurídico | | |
| Determinar si las normas propuestas tienen el nivel adecuado en la jerarquía normativa | | |
| Estudio de congruencia del proyecto consigo mismo | | |
| Verificación de leyes que deroga, leyes que reforma | | |
| Análisis de técnica legislativa | | |
| Estudio del estilo | | |
| Análisis del impacto de la ley (impacto económico, político, social) | | |
| Procedencia del dictamen | | |
| Verificación de requisitos especiales (consulta C.C., opinión Junta Monetaria, opinión del Ejecutivo) | | |
| Recabar opinión de entidades públicas (especificar cuáles) | | |
| Recabar opinión de entidades privadas. (especificar cuáles) | | |
| Realización de eventos públicos, (seminarios, audiencias públicas, etc.) | | |
| Presentación de borrador de conclusiones a los miembros de la comisión | | |
| Discusión en la comisión | | |
| Decisión de la comisión y firma del dictamen | | |
| Presentación a la Secretaría del Congreso | | |

Que también puede presentarse en el siguiente formato:

Cronograma de actividades para el dictamen a la iniciativa 1234

| ACTIVIDAD | 1ª semana | 2ª semana | 3ª semana | 4ª semana | 5ª semana | 6ª semana | 7ª semana | 8ª semana | 9ª semana | 10ª semana |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Evaluación de constitucionalidad del proyecto | | | | | | | | | | |
| Estudio de concordancia con el ordenamiento jurídico | | | | | | | | | | |
| Verificar el nivel normativo y su escala jerárquica | | | | | | | | | | |
| Estudio de congruencia del proyecto consigo mismo | | | | | | | | | | |
| Verificación de leyes que deroga, leyes que reforma | | | | | | | | | | |
| Análisis de técnica legislativa | | | | | | | | | | |
| Estudio del estilo | | | | | | | | | | |
| Análisis del impacto de la ley (económico, político, social) | | | | | | | | | | |
| Procedencia del dictamen | | | | | | | | | | |
| Verificación de requisitos especiales (consulta C.C., opinión Junta Monetaria, opinión del Ejecutivo) | | | | | | | | | | |
| Recabar opinión de entidades públicas (especificar cuáles) | | | | | | | | | | |
| Recabar opinión de entidades privadas. (especificar cuáles) | | | | | | | | | | |
| Realización de eventos públicos, (seminarios, audiencias públicas, etc.) | | | | | | | | | | |
| Presentación de borrador de conclusiones a los miembros de la comisión | | | | | | | | | | |
| Discusión en la comisión | | | | | | | | | | |
| Decisión de la comisión y firma del dictamen | | | | | | | | | | |
| Presentación a la Secretaría del Congreso | | | | | | | | | | |

DICTÁMENES DE COMISIONES PESQUISIDORAS

La Constitución Política de la República, en su artículo 165 inciso h) establece que corresponde al Congreso de la República declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado, cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.

La ley en materia de antejuicio, Decreto Número 85-2002 del Congreso de la República establece en su artículo 17 el procedimiento para resolver las diligencias de antejuicio que sean sometidas a conocimiento del Congreso, consistente en la integración de una comisión pesquisidora integrada por cinco diputados que deberá examinar el expediente, realizar las diligencias que estime pertinentes y necesarias y presentar informe circunstanciado al Pleno para que tome la resolución que corresponda.

Las diligencias de la comisión pesquisidora y el informe circunstanciado deben ajustarse a un procedimiento legal toda vez que se trata de establecer si algún funcionario debe ser sometido a proceso penal por hechos que se le imputan y las diligencias que efectúa el Congreso deben ajustarse a un proceso garantista en donde los derechos del funcionario sindicado deben quedar a buen resguardo so pena de ocasionar algún vicio del procedimiento que luego pueda ser alegado durante el eventual proceso penal o después del mismo.

En este sentido ha de tenerse presente el trato de inocente que debe ofrecerse al funcionario en cuestión, que el mismo tiene derecho a la defensa y que tiene derecho a conocer personalmente él o sus abogados, las actuaciones, documentos y diligencias penales, sin reserva alguna y en forma inmediata, conforme a los artículos 12 y 14 de la Constitución.

En tanto el artículo 16 constitucional establece que en proceso penal ninguna persona puede ser obligada a declarar contra sí misma, contra su cónyuge o persona unida de hecho legalmente, ni contra parientes dentro de los grados de ley, por lo que, si las diligencias de antejuicio pueden desembocar en proceso penal, deben regirse por estos principios pues de lo contrario podrían contaminar un proceso y crear las bases para una defensa basada no en la inocencia del sindicado sino en la violación de sus derechos.

Todos los aspectos de forma y fondo, por tanto, deben ser cuidadosamente revisados, tales como la convocatoria a los miembros de la comisión, que deben hacerse por escrito para que queden registradas, así como también deben registrarse las actas en donde ha de constar el quórum, las votaciones y todas las circunstancias que rodeen cada reunión. Las citaciones de personas a informar a la comisión también deben documentarse, así como el contenido de los informes.

El artículo 10 de la Ley en materia de antejuicio fija las atribuciones de los miembros de la comisión pesquisidora, que se reduce a: a) analizar los documentos; b) Solicitar la ratificación de la denuncia o querrela; escuchar al funcionario público o dignatario contra quien se hubiere presentado la denuncia o querrela; c) Practicar cuantas diligencias se estime pertinentes para el esclarecimiento del hecho y d) Remitir su informe circunstanciado al Pleno.

No pueden arrogarse facultades que competen a los jueces y Ministerio Público o tipificar un hecho como delito ni determinar la culpabilidad o la inocencia del dignatario o funcionario público.

Esa es la razón por la que la ley en su artículo 17 establece que antes de conocer el Congreso deberá haberse inhibido un órgano judicial para conocer el proceso. Es el juez el que tipifica si hay delito pero al inhibirse de seguir conociendo, se remite al Legislativo el expediente.

Aunque la ley no lo prohíbe expresamente, los miembros de la comisión pesquisidora no podrán obligar a declarar a las personas sindicadas, en contravención de las reglas que permiten el ejercicio de garantías constitucionales, específicamente el artículo 16.

El dictamen de comisión pesquisidora por tanto debe describir los procedimientos que se siguieron y deberá contener información documental con las observaciones que estimen pertinentes.

Los diputados que disientan del contenido del dictamen, podrán razonar su voto expresando en el mismo las consideraciones que lo llevaron a votar en determinado sentido.

Aún cuando el Congreso se encuentre en receso, la resolución sobre el mismo recaerá siempre en el Pleno del Congreso reunido en sesión convocada para el efecto.

DICTÁMENES DE COMISIONES ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN.

El artículo 171 inciso m) de la Constitución establece que corresponde al Congreso nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional. Esas comisiones serán nombradas mediante el procedimiento de creación por acuerdo legislativo y tendrán duración determinada hasta que presenten informe al Pleno, cuando quedarán disueltas.

El plazo para la investigación y entrega del informe será definido por el acuerdo legislativo de su creación, así como la forma de integrarla, el número de diputados y la forma de designarlos.

Las comisiones de investigación habrán de realizar su trabajo con las mismas previsiones que las comisiones pesquisidoras toda vez que de su informe podría resultar hallazgos sobre hechos delictivos y no es conveniente afectar negativamente un probable proceso penal futuro.

El informe de la comisión en este caso no requiere de los requisitos de fondo descritos para los dictámenes, pero debe hacer una descripción de las diligencias realizadas, las personas escuchadas, los informes recibidos y los hallazgos efectuados, para presentar al final su conclusión al Pleno.

CONCLUSIÓN

El tema de elaboración y presentación de dictámenes no es algo que haya sido explorado por los conocedores del Derecho Parlamentario. No hay bibliografía abundante y lo poco que se puede encontrar está disperso entre otras temáticas sobre técnica legislativa, prácticas parlamentarias, etc. Este es un esfuerzo basado en la experiencia propia y de personas vinculadas al Congreso de la República a nivel técnico y también a nivel político.

Cualquier esfuerzo para fortalecer el Congreso debe entenderse como un esfuerzo por fortalecer la democracia y el Estado de Derecho toda vez que los diputados son representantes del pueblo por mandato constitucional.

El deseo de los miembros de LEGIS es que constituya un instrumento útil para fortalecer institucionalmente los diputados al Congreso de la República y al personal técnico del Organismo Legislativo.

GLOSARIO

Antinomia. Es la contradicción que existe entre dos leyes o dos normas de una misma ley que regulan un mismo supuesto. Puede ser real o aparente. La antinomia debe resolverse por los jueces a la hora de resolver y para el efecto se utilizan los criterios cronológico, jerárquico y de especialidad. Ley posterior deroga ley anterior; ley superior prevalece sobre ley inferior, ley especial prevalece sobre ley general.

Cabildeo (ver gestión parlamentaria).

Cacofonía. Disonancia que resulta de la inarmónica combinación de los elementos acústicos de la palabra (DRAE).

Dispensa de dictamen. Procedimiento parlamentario que consiste en permitir que un proyecto de decreto pueda ser discutido en sesión plenaria sin que haya sido dictaminado por una comisión. En este caso, una iniciativa de ley recién leída en sesión plenaria, estaría siendo discutida en primer debate, o en único debate, según sea el caso.

Enmiendas. Cambios que se introducen a un proyecto que está en discusión y proceso de aprobación en el Congreso. Las enmiendas a proyectos de ley se hacen durante su discusión por artículos.

Enmiendas de comisión. Son las enmiendas que se hacen por la comisión que dictaminó un proyecto de decreto. Generalmente se hacen durante la discusión del dictamen y proyecto en la comisión, pero también se pueden presentar durante la discusión por artículos en sesión plenaria.

Enmiendas de curul. Son las enmiendas que surgen durante la discusión por artículos de un proyecto de ley. Por ser de surgimiento emergente pueden resultar riesgosas pues introducen un contenido que no ha atravesado por ningún proceso de reflexión más o menos dilatado.

Fe de errata. Es el procedimiento que se utiliza para corregir un error de publicación de un decreto en el diario oficial, cuando se ha publicado un texto distinto al que fue aprobado por el Congreso.

Gestión parlamentaria. Mecanismo que consiste en proporcionar información a diputados, bancadas, comisiones o pleno del Congreso, con fines a inclinar su opinión hacia la aprobación o no aprobación de un proyecto. También se le conoce como *cabildeo* o *lobby*.

Reiteración. Procedimiento parlamentario que consiste en volver a presentar una iniciativa de ley que ya fue desechada por el Congreso. Para que se pueda dar la reiteración es necesario que transcurra un año desde que fue presentado el proyecto, o que el Pleno del Congreso lo autorice aún sin que hubiere transcurrido ese lapso.

Urgencia nacional. Procedimiento parlamentario mediante el cual, con el voto de mayoría calificada, el Congreso puede dispensar el procedimiento normal de discutir un proyecto en tres debates antes de entrar a votar. Se puede declarar de urgencia nacional una iniciativa de ley que recién se ha leído y también un proyecto dictaminado por una comisión. En el primer caso también habrá que dispensar de dictamen el proyecto.