

# El Procedimiento Legislativo y el Trabajo de las Comisiones Parlamentarias en el Congreso Mexicano. Críticas y Propuestas

Cecilia Mora-Donatto\*

*“En el siguiente artículo, la autora analiza y describe la situación que tiene México en materia de procedimiento legislativo. Para esto, se propone profundizar las tres fases fundamentales del mismo: fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación por las cámaras, y la fase integradora de la eficacia. El desarrollo de cada fase viene acompañado de posibles cambios que se busca establecer en el ámbito real.”*

*La ley tiene un valor en sí, como expresión de derechos democráticos*  
Gustavo Zagrebelsky

## 1. Introducción

Desde una perspectiva amplia, procedimiento significa, para los juristas, una sucesión jurídicamente predeterminada de actos emanados de voluntades diversas y orientados a la producción de un acto nuevo, a veces, llamado acto total. El *telos* del procedimiento legislativo es, naturalmente, la ley. Misma que no es sino la juridificación de una realidad histórica y, por tanto, cambiante. Tenemos, como bien se sabe, una definición política de la ley que entiende a ésta como: “la expresión de la voluntad popular”. En la actualidad, a nadie se le olvida que a la ley se le reconoce una autoridad particular porque el Parlamento actúa como representante inmediato del pueblo; como afirmaba Heller el fundamento democrático del Estado alemán y de su orden jurídico se encuentra en el hecho de que las normas supremas, determinantes de la vida del Estado, son producidas por los representantes del pueblo. Más recientemente Zagrebelsky afirmaría que: “la ley tiene un valor en sí, como expresión de derechos democráticos”<sup>1</sup>, y como sostiene Pedro de Vega, desde el plano institucional, corresponde al Parlamento desempeñar la función legitimadora del sistema. Por tanto, la ley como expresión de la voluntad popular es la concreción del principio democrático y la proyección normativa del mismo.

La Constitución mexicana ubica al Congreso de la Unión como el órgano que representa al pueblo mexicano y al

que corresponde la potestad legislativa del Estado. Esta consagración constitucional es el pilar sobre el que se fundamenta nuestro régimen democrático, que implica que ambas Cámaras (diputados y senadores) son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario y que la ley cuenta con una primacía especial en cuanto que expresión de la voluntad soberana del pueblo, representado en el Congreso, únicamente se encuentra sometida a la supremacía de la Constitución. A su vez, tal consagración hace realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las mismas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico. En suma, la ley no es otra cosa que una garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma.

La Constitución mexicana establece, por tanto, un principio general según el cual corresponde al Congreso de la Unión el “poder-deber” de dictar las leyes de acuerdo con el procedimiento previsto en sus artículos 71 y 72. Con base en tales preceptos la doctrina clásica ha señalado que el procedimiento legislativo se integra por seis etapas típicas a saber: a) Iniciativa, b) Discusión, c) Aprobación, d) Sanción, e) Publicación, f) Iniciación de la vigencia. Otros autores, suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de

\* Investigadora Titular Definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *Il diritto mite. Legge, diritti y giustizia*, Torino, 1992, p. 210.

promulgación.<sup>2</sup> Nosotros, desde nuestros primeros trabajos,<sup>3</sup> hemos propuesto estudiar el procedimiento legislativo desde tres etapas perfectamente delimitadas, estas son: 1) Fase de iniciativa; 2) Fase de discusión y aprobación por las Cámaras; y 3) Fase integradora de la eficacia. No desconocemos que en la doctrina comparada hay autores que entienden que forman parte del procedimiento legislativo todos los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia; para otros estos últimos no, sólo los primeros y únicamente los que se realizan en sede parlamentaria de manera que quedan fuera de dicho procedimiento el conjunto de actos que conducen a la presentación del proyecto de ley. Algunos otros autores resuelven la cuestión recurriendo a la diferencia entre procedimiento legislativo estricto y amplio; aquél estará integrado sólo por los actos realizados en el seno del Parlamento; el amplio, incluye también los que se producen antes y después; es decir, los que forman el procedimiento previo y los que constituyen la fase de integración de la eficacia. Lo cierto es que, como sosteníamos al inicio de estas líneas, procedimiento es una sucesión de actos que producen un acto final y más perfecto; por tanto, y por cuestiones de tipo metodológico, en las siguientes líneas abordaremos al procedimiento legislativo desde la óptica de las tres fases antes señaladas.

## 2. Fase de Iniciativa del Procedimiento de Creación de las Normas Legales

Iniciar significa comenzar o empezar algo, de donde deriva el término iniciativa. Se entiende por iniciativa legislativa el procedimiento establecido en las Constituciones de los Estados modernos, mediante el cual un órgano autorizado o incluso la ciudadanía a través de un número determinado participa en la formación de normas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa consiste en la capacidad que posee un órgano o un número determinado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la autorización o concurrencia de otro órgano el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo. Biglino Campos la define como “el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo” o “como el impulso necesario para la elaboración de la ley”.<sup>4</sup>

La iniciativa legislativa se constituye en la fase inicial que representa el impulso necesario para las posteriores actuaciones; es decir, para que pueda desarrollarse la fase central (aprobación y discusión) en la que se concreta el contenido de la futura ley y una fase final (integradora de la eficacia) en la que se llevan a cabo las actuaciones materiales necesarias para que la ley pueda adquirir plena eficacia. Lo que caracteriza a la iniciativa legislativa es, como sostiene Larcher, que “una

Cámara compelida por una proposición de uno de sus miembros o por un proyecto del Gobierno no puede liberarse de la obligación de actuar sino cuando se retira la proposición o el proyecto por su propio autor o bien cuando el resultado de la votación es adversa”.

Aunque el concepto de iniciativa ha sido poco discutido en el derecho mexicano y se acepta de manera pacífica que la misma forme parte del procedimiento legislativo; conviene recordar que Carré de Malberg, excluía la fase de iniciativa del procedimiento legislativo por entender que la misma es ajena a la función legislativa que se desarrolla estrictamente en el Parlamento. Para este autor, la iniciativa es una condición preliminar de la formación de la ley, pero no parte integrante de la propia decisión legislativa. Desde un punto de vista técnico y general es evidente que la esencia de un procedimiento de formación de un acto se encuentra en la fase más propiamente constitutiva, esto es, en la fase decisoria. Pero reducido el procedimiento legislativo a una sola fase resulta poco útil para los efectos de sistematizar y concatenar los actos y los sujetos que intervienen en el procedimiento.

Desde un punto de vista funcional, la iniciativa se encuentra íntimamente unida al acto conclusivo del procedimiento y, por tanto, a la ley aprobada; mediante el acto de iniciativa se identifica la materia sobre la que las Cámaras están llamadas a deliberar y se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por parte del legislador. Como señala García- Escudero: cualquiera que sea la suerte que corra el proyecto, no hay duda de que tal identificación juega un papel peculiar, no sólo por los efectos procedimentales, sino también, señaladamente por la posición que asume en la confrontación de voluntades de las Cámaras, que se manifiestan sobre el proyecto, aceptándolo o rechazándolo, o incluso dejándolo caducar por el fin de la legislatura.

En el derecho mexicano este primer momento del procedimiento legislativo se encuentra regulado por los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Mexicana, así como por el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos (en adelante RICG). De esta manera, el derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución mexicana, la cual indica de manera muy clara quiénes son los titulares en exclusiva de esta potestad. Señalando tales artículos al:

Presidente de la República como facultado para ejercer el derecho de iniciativa. De esta manera, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de: la Ley de

2 Cfr. García Máñez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1984, pp. 54 y ss. Schoroeder Cordero, Francisco, “Comentario al artículo 72” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Procuraduría General de la República- UNAM, 1994, p. 321.

3 Vid. *Principales procedimientos parlamentarios*, Cámara de Diputados, Cuadernos de Apoyo SIID, México, 2000.

4 Biglino Campos, Paloma, *La publicación de la Ley*, Madrid, Tecnos, 1993.

Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Cuenta Pública.<sup>5</sup>

Sobre la base de la normativa antes citada, también los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores, son titulares de la iniciativa legislativa. Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En este sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta o colectiva.

Finalmente, los citados artículos 71 constitucional y 55 del RICG en su fracción tercera, otorgan, asimismo, este derecho a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la vía del artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.<sup>6</sup>

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección del proponente, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber: 1) los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien 2) los proyectos sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional (artículo 72 inciso h), deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Para conocer de las incitativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el quórum necesario, es decir, deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras.

#### **A. Una Manera Diferente de Instar el Procedimiento Legislativo. La Iniciativa Popular**

En la doctrina suele incluirse a la iniciativa legislativa popular junto con el referéndum y el plebiscito en los llamados mecanismos de democracia semidirecta, cuya finalidad es poner al alcance de los ciudadanos instrumentos que permitan su participación, de manera más rápida y accesible, en los asuntos gubernamentales sobre todo en las materias que más les interesan.

De manera genérica en la práctica parlamentaria de los países en los que se reconoce esta figura, la potestad de iniciar el procedimiento legislativo se ejerce cuando un determinado grupo de ciudadanos o electores presenta de manera directa ante la Cámara de Diputados o ante el Senado un proyecto de ley que tiene como finalidad

solicitar su aprobación, la derogación o aprobación de otra ley e, incluso, promover una reforma constitucional y una vez presentada tal iniciativa se abre la fase de discusión y aprobación de dicho proyecto de ley o de reforma constitucional. Conviene distinguir, desde este momento, dos figuras que comúnmente suelen confundirse, esto es, debemos diferenciar entre *propuesta de iniciativa legislativa popular* e *iniciativa legislativa popular en estricto sentido*. En el primer supuesto nos referimos al acto que pueden realizar los ciudadanos en los ordenamientos en los que no poseen el derecho de iniciativa para “invitar” al órgano que sí cuenta con tal facultad para que adopte el texto del proyecto de ley que aquéllos le proponen, y sólo si el órgano constitucionalmente autorizado hace suyo dicho proyecto podrá pasarse a la fase de discusión y aprobación del mismo, es decir, podrán presentarse y discutirse las enmiendas que se hagan al proyecto de ley. En suma, los ciudadanos sólo pueden hacer una propuesta de iniciativa a los órganos legitimados para iniciar el procedimiento legislativo.

Por el contrario, cuando hablamos de *iniciativa legislativa popular*, en estricto sentido, nos estamos refiriendo a la capacidad con que cuentan cierto número de ciudadanos para poner en marcha, esto es, iniciar, en el sentido más estricto del término, el procedimiento legislativo, que conlleva el derecho de abrir paso a la fase de discusión y aprobación que debe entenderse como la etapa de presentación de enmiendas y deliberación de las mismas. Pero el derecho de iniciativa también incluye la capacidad de disponer libremente del proyecto de ley, de tal manera que si, como producto de la fase de discusión y aprobación, ese texto sufriese alteraciones que no desearan los ciudadanos —esto es, los sujetos que poseen el derecho de iniciativa— pueden retirarlo. Es decir, poder iniciar implica poder retirar el proyecto de ley en cualquier momento antes de la aprobación definitiva de las Cámaras pues una vez producida ésta, la voluntad es ya de la Cámara y no puede retirarse el proyecto.

Hecha la anterior diferenciación podemos señalar que la iniciativa legislativa popular en estricto sentido se ejerce en los países en donde los instrumentos de democracia semidirecta cuentan con una amplia y consolidada tradición tal es el caso de Suiza, Italia y algunas de las entidades federativas de los Estados Unidos. En la confederación helvética la iniciativa legislativa popular se puede ejercer en el ámbito de los cantones tanto en materia constitucional como legislativa. A nivel federal, por imperativo de los artículos 138 y 139 constitucionales, sólo para promover reformas totales o parciales a la Norma Fundamental. En el primero de estos supuestos, podrán proponer una reforma de esta naturaleza cien mil ciudadanos con derecho a voto. Por

5 Si bien cuando se habla del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública en el derecho mexicano no se refiere estrictamente a normas legales, porque tales normativas son aprobadas sólo por la Cámara de Diputados, pero sí estamos frente a una iniciativa del Ejecutivo frente a dicha cámara.

6 En el Derecho comparado la iniciativa corresponde a otros órganos legitimado para ello, por ejemplo en el ámbito de sus competencias pueden hacerlo el Procurador General, el Presidente de la Suprema Corte, el Defensor del Pueblo. Lo anterior sucede, por ejemplo, en el ordenamiento colombiano. Cfr. Sierra Porto, Humberto A., *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 130-131.

su parte una reforma parcial de la Constitución puede prosperar cuando dicha iniciativa sea presentada por el mismo número de ciudadanos suizos con derecho a voto, para que se adopte un nuevo artículo constitucional o se proceda a la derogación o modificación de determinados preceptos de la misma. Tal iniciativa puede presentarse a través de una proposición concebida en términos generales o mediante un proyecto redactado en todas sus partes. Cuando la petición de la iniciativa esté concebida en términos generales, las Cámaras Federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a *referéndum* del pueblo y de los cantones. Si, por el contrario, la propuesta no es aprobada, la cuestión de la reforma parcial será sometida a *referéndum*; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia en sentido afirmativo, la Asamblea Federal procederá a la reforma ajustándose a la decisión popular. Cuando la solicitud de reforma sea presentada mediante un proyecto articulado en todas sus partes y la Asamblea Federal lo apruebe, será sometido al pueblo y a los cantones para su adopción o rechazo. Si la Asamblea Federal no estuviere conforme con el proyecto, podrá elaborar uno distinto o recomendar al pueblo el rechazo del proyecto propuesto y someter a votación su contraproyecto o su proposición de negativa al mismo tiempo que la propuesta emanada de la iniciativa popular. Por su parte la Constitución italiana establece: "El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la propuesta por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto redactado en forma articulada". Corresponde al presidente de la Cámara en la que se haya presentado el proyecto de ley producto de la iniciativa popular verificar la existencia de las cincuenta mil firmas y su validez. Requisito esencial de la iniciativa legislativa popular, según lo señala la propia constitución italiana, es que la misma sea presentada en forma articulada, tal requisito obedece a que todas las propuestas legislativas presentadas a las cámaras se examinarán por una comisión y luego por la cámara en pleno, la cual aprobará artículo por artículo, mediante una votación final. El Reglamento del Senado dispone que, dicho examen, debe iniciarse por parte de la comisión competente dentro de un mes de la fecha de la comunicación. Este mismo ordenamiento permite escuchar a un representante de los proponentes. Finalmente, hay que señalar que tratándose de la iniciativa legislativa popular no opera la caducidad de la misma por el término o disolución de la legislatura. En los Estados Unidos de Norteamérica en más de una decena de las constituciones de los estados miembros se autoriza a un grupo de ciudadanos para que, recabando un número determinado de firmas, que va del ocho al diez por ciento de los electores, puedan presentar un proyecto de ley.

Más recientemente, algunos países de Latinoamérica han incorporado a sus textos constitucionales la iniciativa legislativa popular, tal es el caso de la Constitución Colombiana (artículos 154 y 155) que

faculta para presentar un proyecto legislativo a un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente a la fecha de su presentación. La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento colombiano es una competencia amplia que no se restringe únicamente a la formulación de proposiciones de ley sino que puede servir, además, para realizar propuestas de reforma constitucional. La única limitante que encuentra la iniciativa legislativa popular es respetar las materias reservadas a la iniciativa del Gobierno, que le competen en exclusiva. Los ciudadanos proponentes tienen derecho a designar un vocero para todas las etapas del procedimiento parlamentario. Los proyectos de ley presentados bajo esta modalidad son sustanciados de manera privilegiada; esto es, son discutidos y aprobados mediante el trámite de urgencia. Por otra parte, la Constitución Argentina establece en su artículo 39 que "los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses". Las materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa popular en el ordenamiento argentino son: tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

En relación con el derecho mexicano, la Constitución Política no contempla a nivel federal la iniciativa legislativa popular. Un sector de la doctrina mexicana entiende que por conducto del artículo 61 del viejo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>7</sup> que señala: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración esas peticiones", se cuenta con una vía indirecta para presentar iniciativas de ley o decretos. Nosotros, por virtud de la diferenciación que antes hemos hecho entre propuesta de iniciativa legislativa popular e iniciativa legislativa popular en estricto sentido, no compartimos esta visión; el citado precepto del Reglamento del Congreso de la Unión nada tiene que ver con el derecho de iniciar el procedimiento legislativo a nivel federal, los órganos y sujetos autorizados para ello se encuentran regulados, como hemos señalado anteriormente, en los artículos 71 y 122 base primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Mexicana y en el artículo 55 del citado Reglamento. A nuestro juicio, una interpretación sistemática de los artículos 8º y 35 fracción V de la Constitución que establecen el derecho de petición tiene una mayor relación con el precepto antes transcrito que, por otro lado, nada establece sobre el trámite que debe seguirse en el supuesto de que la comisión dictamine la procedencia de la petición. Por tanto, el artículo 61 del Reglamento del Congreso General nada tiene que ver con la iniciativa legislativa popular propiamente dicha, en el mejor de los casos puede tratarse, con las reservas del caso, de una

7 Dicho reglamento data de 1934 con diversas reformas posteriores pero que en no pocas ocasiones se ha visto rebasado por la LOCG de 1999.

propuesta de iniciativa legislativa popular, turnada a un órgano constitucionalmente legitimado para iniciar el procedimiento legislativo, pero nunca de una iniciativa legislativa popular en estricto sentido.

**“En el ámbito local o estatal diversas Normas Fundamentales de las Entidades Federativas contemplan tanto *la propuesta de iniciativa legislativa popular como la iniciativa legislativa popular en estricto sentido* como un mecanismo de participación de los ciudadanos en la creación de las leyes y decretos.”**

En el ámbito local o estatal diversas Normas Fundamentales de las Entidades Federativas contemplan tanto *la propuesta de iniciativa legislativa popular como la iniciativa legislativa popular en estricto sentido* como un mecanismo de participación de los ciudadanos en la creación de las leyes y decretos. En el primer caso las constituciones de Baja California Sur (artículo 57 fr. V), Hidalgo (artículo 47 fr. VI) y Tamaulipas (artículo 64 fr. V), reconocen que el derecho de iniciar leyes y decretos compete a: “los ciudadanos por conducto de los diputados de su distrito”; “los ciudadanos del Estado y personas morales domiciliadas en la entidad, por conducto de los ayuntamientos o de los diputados en sus respectivos distritos electorales” y “todos los ciudadanos por conducto de sus diputaciones”, respectivamente.

Por lo que toca a la iniciativa legislativa popular en estricto sentido la Constitución de Baja California Norte (artículo 57 fr. V) señala que: la iniciativa de las leyes y decretos compete, entre otros, a “los ciudadanos residentes en el Estado en los términos que establezca la ley”. La Constitución del Estado de México también reconoce esta facultad a los ciudadanos del Estado restringiéndola a “todos los ramos de la Administración” (artículo 51 fracción V). Por su parte, la Carta Magna del Estado de Chihuahua (artículo 68 fracción V) consagra que dicha competencia es también de los chihuahuenses, mediante la iniciativa popular, presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral. Las iniciativas presentadas de esta manera deberán ser dictaminadas a más tardar en el siguiente período de sesiones ordinarias a aquel en el que se reciban. Bajo una fórmula similar, la Constitución de Jalisco (artículo 28 fracción V) atribuye dicha facultad a: “Los ciudadanos inscritos en el registro nacional de ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las

formalidades que exija la ley de la materia”; en este caso, las iniciativas presentada a través de esta modalidad deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el pleno a la Comisión dictaminadora. En el Estado de Nuevo León dicha facultad también se reconoce a “cualquier ciudadano nuevoleonés” por disposición del artículo 68 de la Constitución local. Las constituciones de Oaxaca y de San Luis Potosí atribuyen dicha facultad a: “todos los ciudadanos del Estado” (artículos 50 fracción V y 61, respectivamente). La Constitución de Sinaloa reconoce esta facultad, no sólo a los “ciudadanos sinaloenses”, sino a los “grupos legalmente organizados en el Estado” y es importante señalar que la iniciativa legislativa popular, no sólo entraña la facultad de iniciar leyes y decretos sino también su reforma (artículo 45 fracciones V y VI). La recientemente reformada Constitución de Veracruz reconoce el derecho de iniciar leyes y decretos a: “los ciudadanos del Estado, mediante iniciativa popular, en los términos que establezca la ley (artículo 34).

La iniciativa legislativa popular también es reconocida en el ámbito de la Ciudad de México según se desprende del artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que indica que el derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde, entre otros, a través de la iniciativa popular a los ciudadanos del Distrito Federal quienes podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma; siempre que dicha iniciativa se encuentre apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal. Las materias que no pueden ser objeto de iniciativa legislativa popular son: 1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal; 2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; 3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; 4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y 5. Las demás que determinen las leyes (artículos 47 del Estatuto de Gobierno y 37 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal). Una iniciativa de esta naturaleza debe presentarse mediante escrito a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, en el que se especifique que se trata de una iniciativa popular. Es necesario que el texto de la iniciativa esté articulado, contenga una exposición de motivos y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica. Asimismo, la materia que entrañe dicha iniciativa debe ser competencia legislativa de dicha Asamblea. Corresponderá a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificar los requisitos de procedibilidad y decidir sobre la admisión o el rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles a la fecha de su presentación. Los promoventes deberán nombrar un representante que será informado por el órgano legislativo local sobre la aceptación o rechazo de la iniciativa, dicha comunicación se hará por escrito señalado las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión. Una vez declarada la admisión de la iniciativa popular se someterá al proceso legislativo

conforme a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa (artículos 39 a 44 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal).

### 3. Fase de Discusión y Aprobación

Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto. Esta fase está regulada por los artículos 71 y 72 de la Constitución y del 95 al 134 de RICG. Durante este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Recibido el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la Gaceta Parlamentaria. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora.<sup>8</sup>

#### A. El Trabajo de las Comisiones en la Substanciación de las Iniciativas Legislativas

En la larga evolución que va de las Asambleas estamentales a los Parlamentos actuales y buscando combinar el principio de eficacia con el de división del trabajo surgen los órganos internos cuya actividad es la más ordinaria de las cámaras: las comisiones parlamentarias. Según su etimología, el término "comisión" proviene del latín *committere*, que significa encargar o encomendar a otro. Si aplicamos este concepto al ámbito del derecho parlamentario es fácil entender que las comisiones son órganos designados por el pleno del Poder Legislativo para el desarrollo de un trabajo en particular. En suma, se trata de órganos colegiados y plurales (es decir, que reflejan generalmente la composición de la Cámara que las crea) que derivan de un acto de creación del pleno, las cuales poseen una voluntad propia e independiente, sujeta, acaso, al control y aprobación del órgano principal.

Las finalidades que se persiguen con la creación de estos órganos internos de las Cámara son: agilizar el procedimiento legislativo, por cuanto no es lo mismo que debatan todos los miembros de una Cámara que un grupo más especializado en los temas concretos que se tratan en cada comisión. Lo anterior ofrece como resultado la especialización de los comisionados, sea porque ya están preparados previamente en razón de sus estudios o profesiones, sea porque en ellas mismas, a lo largo del tiempo, puedan alcanzar dicha especialización por medio de la práctica. Actualmente las comisiones se constituyen en la mayor parte de las Asambleas representativas bajo los siguientes criterios: 1) que cada diputado pertenezca como mínimo a una comisión, en este caso la Ley Orgánica del Congreso General (en adelante LOCG) estima un máximo de pertenencia a no

más de dos comisiones en el caso de los diputados y 4 de hasta 4 para los senadores; 2) que las comisiones se integren de manera proporcional, de tal forma que en ellas se encuentren representados todos los grupos parlamentarios, este principio también lo recoge dicha ley; 3) los sistemas de comisiones parten de la base de que dichos órganos deben tener un número reducido de legisladores con el fin de agilizar el trabajo y permitir el debate entre las distintas corrientes parlamentarias representadas en el seno de la comisión, en el caso mexicano, se integrarán hasta por treinta miembros en la Cámara de Diputados y quince en el Senado.

Sobre la base del anterior concepto de comisiones, es posible que existan, en los Parlamentos, diversos tipos de éstas. Así hay por ejemplo, según establezca el reglamento respectivo, comisiones permanentes, temporales, especiales, mixtas o conjuntas, jurisdiccionales, de vigilancia, específicas, de dictamen, con delegación plena, *ad hoc* o *ex profeso* y comisiones de investigación.

En este sentido, la LOCG autoriza tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores para constituir el número de comisiones que considere necesarias para el desarrollo de sus funciones. De esta manera, y en relación con la Cámara Baja, dicha ley establece que las comisiones serán: Ordinarias, del Distrito Federal, de investigación, jurisdiccionales y especiales. Las comisiones ordinarias o permanentes en la mayor parte de los Parlamentos tienen a su cargo el estudio y análisis de todas las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, aunque ello no impide que en el transcurso de sus trabajos se relacionen con otras comisiones. Además, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el inciso 1., del artículo 93 de la LOCG y su competencia se corresponde en lo general con la denominación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En la Cámara de Senadores, las comisiones pueden ser: Ordinarias que analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; de investigación, las que se crean en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional, esto es, para investigar organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Corresponde a cada uno de los grupos parlamentarios seleccionar a quienes habrán de integrar dichas órganos.

El artículo 39 de la LOCG define a las comisiones como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Así pues según

<sup>8</sup> El artículo 72 constitucional en su fracción i) señala que las iniciativas de ley o decretos se discutirán de preferencia en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que el mismo se ha sometido a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en este caso dicha iniciativa puede presentarse en la otra Cámara.

se puede desprender de tal precepto las funciones de las comisiones son: dictaminar, opinar, resolver, e informar. Veamos las tres últimas para abordar con mayor detenimiento la primera de estas atribuciones más adelante.

### **B. Opiniones, Informes y Resoluciones de las Comisiones**

Cuando la Mesa Directiva recibe una iniciativa puede, al menos, turnar de las siguientes tres formas: 1) Enviar la iniciativa a una comisión para su análisis y dictamen; 2) Turnar a dos o más comisiones para que conjuntamente lleven a cabo el análisis de la iniciativa de ley y elaboren el dictamen respectivo (comisiones unidas); 3) Turnar la iniciativa a una comisión para su dictamen y turnar la misma iniciativa a otra comisión para que emita una opinión.

En suma, quien decide el grado de participación de una comisión sobre cualquier asunto es la Mesa Directiva.

La opinión en el ámbito del Derecho parlamentario es el parecer que emite una comisión respecto de una iniciativa, por que así se la ha solicitado la Mesa Directiva, en razón de la materia que entraña la misma. Es decir, se trata de que la comisión, en razón de su materia, emita un punto de vista sobre una iniciativa de ley. Hay que destacar que las opiniones que en este contexto se solicitan no son vinculantes para el dictamen. Aunque ello no es obstáculo para que dicha opinión de la comisión pueda ser anexada al dictamen y se le tramite de manera semejante a un voto particular.

Aunque, como hemos señalado, las opiniones no son vinculantes, cabría dar un trato distinto a la opinión fundada a que se refiere el artículo 45 de la LOCG en su inciso 5 que señala: las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Esto es, de la fiscalización en forma posterior de los ingresos y egresos.

Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

Otro tipo de opinión que posee un valor diferente es la que regula el artículo 40 inciso b) de la LOCG en relación con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, ya que con base en ese precepto dicha comisión deberá dar respuesta a las consultas que

le puedan plantear los órganos legislativos sobre las normas que rigen las actividades de las Cámaras.

En relación con los informes en el ámbito parlamentario, estos son documentos que deben elaborar las comisiones para dar cuenta exacta y precisa de las actividades que desempeñan con relación con temas específicos. Con fundamento en la anterior definición podemos, en nuestra legislación federal, encontrar los siguientes ejemplos:

- 1) *Informe semestral.*- El amplio artículo 45 de la LOCG en su apartado 6, inciso b) señala que las comisiones, de manera semestral, deberán presentar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos un informe sobre sus actividades.
- 2) *Informe de fin de actividades.*- Este tipo de informes son presentados tanto por las comisiones de investigación como por las especiales. En relación con las primeras el párrafo tercero del artículo 93 señala que los resultados de las investigaciones deberán hacerse del conocimiento del Ejecutivo Federal; precisamente, la manera en la que se cumple con esta obligación por parte de las comisiones es a través de un informe, en éste, las comisiones dan cuenta de todas las actividades que desarrollaron para realizar su investigación.

Finalmente, las resoluciones son decisiones fijas que ponen fin a un asunto determinado. En el derecho parlamentario podemos encontrar:

- 1) *Resolución concurrente.*- Es una declaración que debe ser aprobada por ambas cámaras, que no requiere la sanción del Presidente de la República y no tiene el carácter de ley. Generalmente es utilizada para solucionar o abordar problemas procedimentales de las Cámaras.
- 2) *Resolución conjunta.*- En este caso se trata de una declaración aprobada por ambas Cámaras que tiene carácter de ley y está sujeta al veto del Presidente de la República.
- 3) *Resolución simple.*- Es una declaración aprobada sólo por una de las Cámaras expresando una opinión o consideración sobre asuntos internos, la misma no posee el carácter de ley.

### **C. La Importancia del Dictamen**

Los Parlamentos pueden partir de una lógica interna distinta para tramitar las iniciativas de ley pero generalmente existirá un documento elaborado por una o más personas o comisiones en el que se analiza el contenido de dicha propuesta legislativa. En unos casos, recibida la iniciativa por el Parlamento, el órgano correspondiente la hará del conocimiento de los legisladores y la enviará a la comisión o comisiones respectivas para su estudio y dictamen. Diversas son las formas en las que los diferentes Parlamentos actúan

para generar dicho documento en unos casos, como en Francia, es un “miembro de una Comisión designado por ésta para estudiar un texto que le ha sido remitido y presentar sus conclusiones ante la Asamblea”. Precisamente con la presentación de este *rapport* de la comisión se inicia la discusión en el Pleno. La posibilidad de tener un dictaminador unipersonal (*relatore*) existe también en la legislación italiana pero en ésta, además, cabe la posibilidad de ponencias colegiadas (*comitato ristretto*). Incluso es posible la *relazioni di minoranza*. De la misma manera que sucede en el país gallo, en Italia, el ponente, realiza su labor no sólo cuando el proyecto está en comisión sino en sesiones plenarias.<sup>9</sup>

En la legislación alemana el presidente de la comisión nombra a “uno o varios ponentes para cada uno de los objetos de las deliberaciones”;<sup>10</sup> al igual que en los dos parlamentos europeos anteriores la actividad de los ponentes se centra en elaborar un informe escrito de las deliberaciones de la comisión, recogiendo una explicación de los cambios al texto recomendados por ésta. Además existe la posibilidad de que una iniciativa pueda ser conocida, al mismo tiempo, por varias comisiones lo que produce una pluralidad de ponentes, eligiéndose sólo a uno de éstos para su discusión ante el pleno. En España, y de conformidad con los reglamentos parlamentarios, es posible la constitución de ponencias unipersonales y colegiadas, dentro y fuera del procedimiento legislativo sólo para el caso del Senado, cuyo fin es redactar un informe después de estudiar y analizar la propuesta de ley remitida a la comisión y las enmiendas presentadas a su articulado.

Por el contrario en Gran Bretaña, una vez que es recibida la iniciativa, se discute en comisión sin que para ello se constituya un ponente especial encargado de su análisis y estudio. Compete al presidente de la comisión ordenar las enmiendas presentadas al texto por los miembros que integran ésta. Una vez presentado el *report* al Pleno de la Cámara el *Chairman* termina sus funciones, esto es, no asume ninguna labor de presentación del texto ante el Pleno; aunque reiteradamente informa al gobierno, a la oposición y a los diputados interesados en el asunto antes de presentar el reporte.<sup>11</sup> En abierta confrontación a la discreta participación del presidente de la comisión en el Parlamento Inglés, el *Chairman* estadounidense asume, en el Congreso de Estados Unidos, un papel protagónico que lo lleva no sólo a presentar el *report*, sino a organizar el debate en el Pleno. Quedando a cargo de los demás miembros de la comisión, constituir

subcomisiones para organizar audiencias y escuchar testigos con el fin de obtener información sobre el tema que se debate.

En México, el debate es elaborado por la comisión y para que sea presentado al Pleno deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la comisión. Si uno o más legisladores disintiesen de la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito.<sup>12</sup>

Como puede apreciarse, el informe o dictamen es un documento muy importante en el amplio proceso de creación de las normas con rango de ley. De un buen trabajo en comisión que permitan redactar un dictamen o reporte que dé cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos agentes en relación con dicha iniciativa, dependerá la aprobación o no del texto normativo, por parte del Pleno.

#### D. Contenido del Dictamen

Sin bien el dictamen, ponencia, *rapport*, *relazione* o *report* es un documento al que la mayoría de los parlamentos contemporáneos recurre para conocer de las iniciativas de ley, no hay homogeneidad en la manera de estructurarlos y mucho menos en los puntos esenciales que deberán contener para ser considerados como tales. Es frecuente encontrar informes o reportes diferentes dependiendo de la comisión o subcomisión del Parlamento que lo redacte y de la legislatura en que se haya elaborado. El *rapport* francés en el segundo tercio del siglo pasado se estructuraba de la siguiente manera: 1) Exposición histórica del problema que va a tratarse; 2) Análisis de la situación social que ha llevado a la iniciativa de la acción parlamentaria; 3) Descripción de las primeras proposiciones legislativas; 4) Examen crítico del proyecto; y 5) Recomendaciones del *rapporteur*.

Hacia finales de los ochenta, este esquema se transformó para ofrecerse un *rapport* de tres columnas en donde se contrastan el texto en vigor de la ley que se pretende reformar, el texto del proyecto de ley y las proposiciones de la comisión.<sup>13</sup>

La *relazione* italiana se compone de dos partes: “*narrativa* e *conclusiva*” recogiendo esta última las enmiendas al texto original del proyecto de ley.<sup>14</sup> En el Parlamento

9 Durán Alba, Juan Fernando y Redondo García, Ana María, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, *La técnica legislativa a debate*, Jesús M. Corona Ferrero, Francesc Pau Vall, José Tudela Aranda (coord.) Tecnos-Asociación de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1994, pp. 241-244.

10 Artículo 65 del Reglamento del Bundestag.

11 Jennings, Ivor, *Parliament*, London, Cambridge University Press, 2ª ed., 1970, pp. 275 y ss.

12 Una vez que están firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto se publicarán, en la Gaceta Parlamentaria, junto con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación. A los dictámenes publicados de esta manera, podrá dispensarse la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica. Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. Para profundizar sobre los alcances y aprobación en México de las iniciativas de ley véase nuestro libro *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 69-73.

13 Finer, H., *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, (trad.) E. Tierno Galván, p. 606. Avril, P., y Guiquel, Droit parlementaire, Montchrestien, París, 1988, pp. 142.

14 Ciolo, Vittorio di, Ciauro Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè, 3ª ed., 1994, pp. 310.

inglés el *report* es un informe del texto de la iniciativa y las enmiendas discutidas en el *Committee*. El proyecto y las enmiendas propuestas por la comisión constituyen el *report* en la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos. Durante la I Legislatura de la democracia española el informe de la ponencia fue muy cuidado manteniendo artículo por artículo el esquema siguiente: 1) Contenido del precepto; 2) Contenido y fundamento de las enmiendas presentadas al precepto; 3) Criterio de la ponencia; 4) Texto que se propone.

En las legislaturas siguientes los informes fueron simplificándose paulatinamente hasta llegar a ser en ocasiones lacónicos. Actualmente, es habitual que el informe que rinde la ponencia se haga bajo la siguiente fórmula: "La ponencia encargada de redactar el informe [...] ha estudiado con todo detenimiento dicho proyecto de ley, así como las enmiendas presentadas al mismo, y en cumplimiento de lo dispuesto en él [...] propone su aprobación con competencia legislativa plena y de conformidad con el texto remitido por el Gobierno".<sup>15</sup>

Finalmente, en el derecho mexicano el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General señala únicamente que "Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

De otra parte, algunos autores nacionales han señalado que el dictamen deberá contener: 1) Las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos; 2) Plantear la viabilidad de la iniciativa que se discute así como la inexistencia de conflicto de las leyes; 3) La justificación política o su renovación y un esbozo de prospectiva de cómo se habrán de regular la materia, las relaciones, derechos y obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma.<sup>16</sup> O bien, estarán integrados por cinco puntos básicos: 1) Proemio; 2) Antecedentes; 3) Considerandos; 4) Puntos resolutivos; y 5) Mayoría de firmas.<sup>17</sup>

Lo cierto es que aunque desde la doctrina mexicana hay propuestas interesantes para mejorar la presentación de los dictámenes los que presentan las comisiones, en ambas cámaras, suelen ser con mucha frecuencia deficientes, inclinándose más al aspecto político que al técnico; lo único que puede llevar a la comisión a presentar un dictamen mejor elaborado es que la iniciativa que se está analizando implique materias sensibles o trascendentes que políticamente interesen a los partidos mayoritarios.

Para nosotros, el informe 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. Por consiguiente, el reporte incluye 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. Por tanto, no es conveniente esperar del dictamen, un documento técnico sino más bien accesible y ordenado, según lo decida cada legislatura para su trabajo interno, pero eso sí bajo un concepto uniforme, nosotros proponemos el siguiente esquema:

1.- *Breve introducción.*- Sirve para invocar los artículos que permiten la participación del Parlamento en la materia a legislar y la competencia del órgano que presenta la proposición. Así como el título de la iniciativa de ley y el número que se le asigna; turno de la Mesa a la comisión; recepción formal de la iniciativa en la comisión y el mandato de elaboración del informe, composición de la subcomisión encargada de elaborar el informe y el nombramiento del ponente; descripción de las reuniones, consultas, foros, comparecencias, etcétera que se hayan desarrollado por la subcomisión; fecha de la sesión en que se aprobó el dictamen y el señalamiento de informes particulares, si los hay. De existir diversos procedimientos para legislar, este sería el lugar indicado para establecer que la iniciativa se tramitará, por ejemplo, a través del procedimiento legislativo ordinario.

2.- *Motivos y justificación de la proposición de ley.*- Se compone por una descripción de las causas o circunstancias que han llevado al poseedor de la facultad de iniciativa a presentarla; generalmente estos se encuentran en la exposición de motivos, no parece recomendable transcribirla, salvo que sea estrictamente necesario. Asimismo, se describirán los argumentos y razones invocadas por la iniciativa para proponer tal regulación.

3.- *Esquema de las enmiendas y acuerdos alcanzados por la subcomisión.*- Pueden presentarse de manera horizontal y con un esquema de columnas cuyo título respectivamente se establecería bajo el siguiente orden:

Texto del precepto de la iniciativa

Contenido de las enmiendas presentadas al artículo

Criterios y acuerdos de la subcomisión

Texto del precepto que propone la comisión

4.- *Fundamentos de las modificaciones.*- Es oportuno ofrecer en el informe las razones y motivaciones de las modificaciones que la subcomisión incorpore a

15 Durán Alba, Juan Fernando y Redondo García, Ana María, "Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo", *La técnica legislativa a debate... cit.*, p. 257.

16 Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, p. 40.

17 González Oropeza, Manuel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 343.

la iniciativa o que justifiquen la inclusión de otros preceptos.

5.- *Preceptos suficientemente discutidos y acuerdos firmes.*- Si hay acuerdos sobre los que la subcomisión tenga la certeza de que serán defendidos y votados en el Pleno en un mismo sentido deberán señalarse como tales en el informe.

6.- *Firmas e informes de minoría si los hubiera.*- Los informes deben aprobarse por mayoría y las posiciones minoritarias tienen el derecho de presentar, también por escrito, sus informes o dictámenes de minoría; mismo que también será objeto de discusión ante el Pleno de las Cámaras.

El informe puede ser un documento ordenado y técnicamente sencillo, y ello no mengua en absoluto su importancia, además es un instrumento que recoge los acuerdos políticos a los que han llegado los miembros de la subcomisión, si en ésta se encuentran representados proporcionalmente los grupos parlamentarios, cabría esperar que los acuerdos ahí alcanzados serán los mismos a los que se lleguen en el Pleno.<sup>18</sup>

### E. Reglas para el Debate del Dictamen en el Pleno de la Cámara de Diputados

Antes de conocer las reglas que rigen la discusión de los dictámenes en el Congreso mexicano, conviene señalar que en virtud de la antigüedad del RICG la discusión en el Pleno de ambas Cámaras, y más específicamente en la Cámara de Diputados, se han venido desarrollando con base un acuerdo parlamentario del año de 1997; norma, por otro lado, muy inferior en la jerarquía normativa que regula al Poder Legislativo. Lo anterior, nos impulsa a sostener la imperiosa necesidad de promulgar un nuevo Reglamento para el Congreso mexicano.

#### 1. Publicación

Los dictámenes, sin excepción, deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria a más tardar 48 horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a disposición en la sesión. Podrá dispensarse la segunda lectura del dictamen, previa consulta del pleno en votación económica, cuando ya ha sido publicado.

Dicha publicación surtirá los efectos del artículo 108 del RICG que establece que al principio de la discusión cuando lo pida algún legislador, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer las constancias del expediente, si fuera necesario y seguirá el debate<sup>19</sup>. Así pues los dictámenes son discutidos primero en lo general, reservándose algún contenido para ser discutido en lo particular.

## 2. Discusión en lo General

1. Cada grupo parlamentario dispondrá de quince minutos para una intervención.
2. De manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de veinte minutos.
3. Las intervenciones de los grupos parlamentarios se realizarán en orden creciente en razón de los diputados que los conforman.
4. Los diputados sin grupo parlamentario acordarán con uno de éstos su participación en la discusión.
5. Se integrarán listas de los diputados que soliciten la palabra en contra y otra lista en favor, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión.
6. Si algún diputado que haya pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará al final de la lista.

*Primer Turno:* cuatro oradores en pro y cuatro en contra, de diez minutos cada intervención.

- a) De manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de quince minutos.
- b) Los diputados sin grupo parlamentario podrán inscribirse directamente.
- c) Los oradores hablarán alternativamente en contra o en pro de acuerdo al orden de las listas comenzando por el inscrito en contra.
- d) El Presidente consultará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido.

*Segundo Turno:* cuatro oradores en pro y cuatro en contra, de diez minutos cada intervención.

1. De manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de quince minutos.
2. Los Diputados, aún cuando no estén inscritos en las listas de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cada intervención será de cinco minutos, pero pasarán a tribuna después de concluido el turno correspondiente. Sólo podrán realizarse hasta cinco intervenciones de este tipo, una vez

18 No hay que olvidar que las comisiones parlamentarias reflejan a pequeña escala la distribución de las fuerzas políticas existentes en el seno del Parlamento por lo que sus acuerdos guardan una sólida correspondencia con los de éste. Políticamente, la misma mayoría que se manifiesta en el Pleno puede producirse en comisiones, respetándose de esta forma los principios de mayoría y representación en la adopción de las decisiones plenarios.

19 Artículo 12 y 14 del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Dicho Acuerdo Parlamentario fue aprobado por los grupos parlamentarios representados en la LVII Legislatura (1997-2000). El mismo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 11 de noviembre de 1997, con una fe de erratas del día 12 de diciembre del mismo año.

agotadas éstas, la Presidencia consultará al Pleno si se procede a dar curso al turno de oradores siguiente o a la votación, según sea el caso.

3. Se consulta al Pleno sobre los artículos reservados para su discusión en lo particular.
4. Votación nominal del dictamen en lo general y en los artículos no reservados.
5. En caso de ser aprobado se procederá a su discusión en lo particular.
6. Por el contrario si fuese rechazado, se preguntará en votación económica, si vuelve o no el dictamen a comisión.
7. Si la resolución fuese afirmativa, volverá en efecto, para que lo reforme; pero si fuera negativa se tendrá por desechado.
8. En caso de ser rechazado un dictamen y si existiere voto particular se pondrá a discusión en la siguiente sesión.
9. Si hubiese más de un voto particular se discutirá primero el que presente el diputado perteneciente al grupo parlamentario de mayor número de integrantes, si fuere rechazado se discutirá en la siguiente sesión, el voto particular presentado por el diputado perteneciente al grupo parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta que fuese necesario.

### 3. Discusión en lo Particular

- a) Se discutirá cada artículo reservado.
- b) Cuando el dictamen contenga más de treinta preceptos, se consultará al pleno si procede su discusión por grupo de artículos.
- c) Se podrán apartar las fracciones o incisos que se quieran impugnar, y lo demás del proyecto que no amerite discusión se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.
- d) Cuando se discuten reformas constitucionales solo se podrán discutir artículo por artículo.
- e) Se integrarán listas de los diputados que soliciten la palabra en contra y en pro, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión de cada artículo.
- f) Si algún diputado que haya pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará al final de la lista.
- g) Un turno de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, de cinco minutos cada intervención

cuando se discuta por precepto y de diez minutos cuando se discute por grupo de artículos.

- h) De manera excepcional, cuando se discutan reformas constitucionales, las intervenciones serán de quince minutos.
- i) El Presidente consultará al Pleno, mediante votación económica, si el artículo se encuentra lo suficientemente discutido.
- j) Los diputados, aun cuando no estén inscritos en las listas de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cada intervención será de cinco minutos pero pasarán a tribuna después de concluido el turno correspondiente.
- k) Sólo podrán realizarse hasta tres intervenciones de este tipo, una vez agotadas éstas, la presidencia consultará al Pleno, mediante votación económica si se procede a dar curso al turno siguiente de oradores o a la votación, según sea el caso.
- l) Se llevará a cabo la votación nominal del artículo o del grupo de artículos reservados.
- m) Si un artículo o grupo de artículos sometidos a discusión en lo particular fueren rechazados, esa misma parte del dictamen regresará a comisión para que ésta lo reelabore. El resto del dictamen aprobado quedará a disposición de la presidencia y no podrán turnarse a la legisladora hasta que no se presente nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva lo pertinente.

### 4. Tipos de Mociones

En la fase de discusión y aprobación pueden presentarse diversos tipos de mociones, éstas son interrupciones que al discurso de un orador, al trámite por acordar o a la decisión de la Mesa de la Cámara, presenta un legislador para diferentes fines y efectos.

Dentro del procedimiento legislativo y concretamente en la fase de discusión de las iniciativas, los legisladores tienen derecho para que, sin observar el turno reglamentario, dirijan a la presidencia (en cualquier estado que se encuentre el debate), alguna moción. El Presidente les dará o negará trámite.

Las mociones pueden ser de diversos tipos según se solicite la interrupción de un discurso y podemos clasificarlas de la siguiente manera:

*Moción de orden:* Procede en los siguientes casos: a) para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; b) cuando se infrinjan artículos del RICG, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; c) cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, pero no podrá llamarse al orden al orador que critique

o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; d) cuando el orador se aparte del asunto sometido a discusión.

**Moción suspensiva:** Se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar, y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto, tres legisladores en pro y tres en contra; pero si la resolución de la cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada. No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un negocio.

**Moción aclarativa:** Cuando alguien de los presente solicite el uso de la palabra para que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo el efecto de hacer la moción correspondiente, si es aceptada por la cámara la lectura de dicho documento deberá hacerse por uno de los secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador.

## 5. Suspensión de las Discusiones

Finalmente, hay que señalar bajo qué circunstancias pueden suspenderse las discusiones, el artículo 109 del RICG señala que ninguna discusión podrá suspenderse, sino por las causas siguientes: 1) por ser la hora en que el RICG fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la cámara; 2) porque la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad. 3) por graves desórdenes en la misma cámara; 4) por falta de quórum. Si el número de asistentes es dudoso, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria la falta de éste, bastará la simple declaración del presidente; y 5) por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y que ésta apruebe.

## F. Las Labores de la Cámara Revisora y el Contenido de la Minuta

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En este momento, en el ámbito del derecho mexicano, pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

- 1) Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que hemos denominado *integradora de la eficacia*.
- 2) Que algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los

miembros presentes de la cámara de origen, pasará a la cámara revisora, que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones.

- 3) Si no se presentará ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o *decreto fuese desechado en parte*, modificado, o adicionado por la cámara revisora; la discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

Si por el contrario, las reformas o adiciones, elaboradas por la cámara revisora, fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase del procedimiento.

Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Dos comentarios finales para concluir esta etapa del procedimiento legislativo, el primero de ellos es el relativo a la forma en que deberán enviarse los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su revisión; según lo establece el artículo 141 del RICG los mismos deberán, ir firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquéllos. De igual manera y por imperativo del artículo 144 del mismo ordenamiento, los expedientes que deban pasar al Ejecutivo; esto es, los proyectos aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de éstas en uso de sus facultades exclusivas se remitirán en copia y con los mismos documentos antes señalados.

Por último, debemos señalar cómo se integra la minuta que se remite al Presidente del República para la promulgación de la ley. Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que debe mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le

hicieren, pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo<sup>20</sup> para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la brevedad posible. Dicha minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que no se correspondan con las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

#### 4. Fase Integradora de la Eficacia

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y el Senado, se comunicará al Ejecutivo. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando<sup>21</sup> la ley y ordenando su promulgación y publicación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.<sup>22</sup>

En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue y publique como ley en el Diario Oficial de la Federación.

#### A. La Figura del Veto Presidencial

El Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier proyecto de ley, esto es, presentar observaciones al mismo dentro de los diez días útiles siguientes.

El veto, es pues, una facultad que permite al presidente participar en el procedimiento legislativo a través de las observaciones que éste puede hacer a las resoluciones emanadas de ambas cámaras del Congreso. Esta figura jurídica es considerada como el principal contrapeso político del Ejecutivo frente al Legislativo; el uso o la amenaza de uso de este instrumento se convierte en la mejor defensa del presidente para impedir la publicación de proyectos de ley que a su juicio no contribuyan al mejoramiento del orden jurídico cualquiera que haya sido el motivo de su creación.

El veto puede ser ejercido de manera parcial o total; conociéndose un tercer tipo como veto de "bolsillo". El veto parcial (*item veto*) es considerado el más efectivo de todos. Mediante dicho instrumento el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto de ley con las cuales diciente y está autorizado

para promulgar el resto del mismo con el que sí coincide. De esta forma el articulado del proyecto que satisfacen al Legislativo y al Ejecutivo es publicado; mientras que el resto es sometido a una revisión del Legislativo para generar un consenso más amplio, entre sus miembros, que permita una votación capaz de superar el veto presidencial.

Tratándose del veto total, el presidente no puede regresar al Congreso una parte del proyecto de ley en cuestión para su revisión y promulgar el resto. Cuando el Ejecutivo ejerce este tipo de veto regresa todo el proyecto al Legislativo (incluidas, por supuesto, las partes con las que puede estar de acuerdo), de tal manera que mientras el veto no sea superado, mediante una votación amplia en el Legislativo no podrá promulgarse dicho proyecto como ley.<sup>23</sup>

Finalmente, el llamado veto de "bolsillo" existe cuando la Constitución no le establece al Ejecutivo una obligación de promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley discutido y aprobado por el Congreso. En la práctica esto se presenta cuando el Ejecutivo "guarda en el cajón" un proyecto de ley, ignorando que le fue remitido. Como es fácil inferir esta situación es más que otra cosa, una costumbre perniciosa que convierte al Legislativo en rehén del Ejecutivo.

En los otros tipos de veto se suele establecer un plazo para que el presidente pueda optar por alguna alternativa, si llegado el plazo no lo ha hecho el proyecto queda automáticamente promulgado. Así pues tanto el veto parcial como el total poseen incentivos negativos para obligar al presidente a colaborar con el Legislativo. Por el contrario la mala costumbre del veto de bolsillo no es sino una práctica nociva que confronta e impide la relación entre ambos poderes.

En México la figura del veto presidencial la consagra la Constitución en su artículo 72 de la siguiente manera:

"[...] b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de los diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

20 Esta comisión no existe en las cámaras, suponemos que el trabajo pertinente lo desarrollará la Dirección General de Proceso Legislativo.

21 La sanción en una institución vinculada en sus orígenes a los sistemas monárquicos, y que se redimensiona en el constitucionalismo decimonónico con los sistemas dualistas, basados en el principio monárquico. En los sistemas dualistas el monarca mediante la sanción incorpora su voluntad, su necesario consentimiento para que la norma aprobada por el órgano representativo pudiera ser considerada como ley; esto es, daba a la ley el imperio, la autoridad del Estado. Según el principio monárquico la soberanía estaba radicada en el rey y éste al sancionar, transmitía la fuerza de su propio carácter. La ley en estos sistemas dualistas para ser tal debía contar con la concurrencia de las dos voluntades: la del Parlamento representante de la sociedad, y la del monarca que a su vez era la cabeza del Estado. A nuestro juicio nadie mejor que Carré de Malberg, R., ha resumido esta figura. Vid. *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 358. Sobre el origen histórico y significado actual de la sanción en la monarquía parlamentaria puede verse Solozábal Echavarría, Juan José, "Sanción, promulgación y mandato de publicación de las Leyes" *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel Garrarena (ed.) Madrid, Tecnos, 1990, pp. 177 a 185. También Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía Parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.

22 Cabe recordar aquí que el artículo 89, fracción I de la Constitución señala como derecho y obligación del Presidente de la República "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión..."

23 Sobre el tema puede verse Ugalde, Luis Carlos, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial", *Relaciones entre gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Mora-Donatto Cecilia (coord.), México, UNAM, 2002, pp. 645-657.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionada por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”.

La regulación de dicha facultad legislativa del presidente no ha dejado de generar discusiones y confusiones en la doctrina y en la práctica; sobre todo subsisten, entre otras, las siguientes interrogantes: a) ¿El presidente en México tiene la facultad de veto parcial y total; o simplemente posee la facultad de veto total?; b) ¿Para superar el veto se deberán conseguir “las dos terceras partes del número total de votos” de los miembros presentes o del total de los legisladores?; y c) ¿Puede el presidente vetar las reformas constitucionales y el Presupuesto de Egresos? Demos respuesta a las interrogantes que anteceden.

Merced a la redacción y a la interpretación del destacado jurista Jorge Carpizo se ha venido afirmado, en un amplio sector de la doctrina mexicana, que el presidente cuenta con la facultad de veto parcial y total en lugar de únicamente total. Si como hemos señalado la diferencia entre el veto parcial y total no descansa en la capacidad de hacer observaciones a una parte o a la totalidad de un proyecto de ley, sino en la facultad de que el presidente pueda vetar una parte y promulgar el resto (item veto). La Constitución mexicana es contundente pues el Ejecutivo sólo puede regresar al Congreso todo el proyecto de ley sin posibilidad de promulgar una parte; lo anterior con independencia de que las observaciones del presidente versen sobre una parcialidad o la totalidad del mismo. En suma, y con fundamento en el artículo 72 constitucional, el Presidente de la República posee solamente la facultad de veto total.

En relación con la segunda cuestión, el citado artículo 72 señala que si un proyecto vetado es confirmado “por las dos terceras partes del número total de votos” entonces ese proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. El problema aquí se centra en determinar si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada Cámara, o las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si entendemos que la finalidad de superar el veto presidencial implica hacerlo mediante mayorías más sólidas y contundentes parece acertado sostener que lo que la Constitución está señalando es que se trate de las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores. Esto es, sólo podrían restarse a los 500 diputados y 128 senadores las vacantes no cubiertas. De esta manera se estaría reflejando con mayor firmeza la voluntad del Legislativo. Pero también es cierto que, con mucha frecuencia, este tipo de votaciones suelen basarse en el número de legisladores presentes. Convendría que el legislador lo aclarará o bien esperar

que la Corte hiciera algún pronunciamiento. La realidad es que la redacción de dicho precepto no es ciertamente clara y mueve a la confusión o cuando menos, deja paso a la interpretación.

Mucho más espinosos son los dos restantes cuestionamientos. Para abordar el tema relativo a la posibilidad de que el presidente pueda vetar reformas constitucionales y el presupuesto de egresos, conviene empezar por señalar los límites expresos que tiene la facultad de veto. El inciso j) del citado artículo 72 consagra:

“El Ejecutivo de la Unión, no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”

**“(…)hasta hace poco solía afirmarse que el Presidente no podía vetar el Presupuesto de Egresos pues se trata de un decreto promulgado sólo por la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite una controversia constitucional que resolvió que el Presidente de la República puede vetar dicho presupuesto.”**

En suma, con base en el artículo 72 constitucional, el presidente tiene la facultad de veto sobre cualquier proyecto de ley con las limitantes antes señaladas a las que podríamos agregar también 1) las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; 2) las facultades de la Comisión Permanente; 3) las facultades del Congreso reunido en Asamblea única; 4) las facultades jurisdiccionales ejercidas por ambas Cámaras o de manera individual; y 5) la Ley Orgánica del Congreso General de conformidad con el artículo 70 constitucional.

Establecidos los límites a la facultad presidencial de veto; debemos señalar que con relación a las

reformas constitucionales ni el artículo 72 ni el 135 de la Constitución consagran expresamente nada al respecto. Por tanto, el argumento más sólido ante tal indefinición de la Norma Fundamental mexicana es, que las reformas constitucionales no pueden ser equiparadas a una ley secundaria y, por tanto, no son susceptibles de ser vetadas por el Presidente de la República. Con base en el mismo argumento hasta hace poco solía afirmarse que el Presidente no podía vetar el Presupuesto de Egresos pues se trata de un decreto promulgado sólo por la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite una controversia constitucional que resolvió que el Presidente de la República puede vetar dicho presupuesto.

Más allá de la anterior interpretación, que incluso estuvo dividida en la misma Corte mexicana, lo cierto es que la regulación del veto presidencial en nuestra Constitución no deja de generar controversia. En el caso de las reformas constitucionales, y ante la nueva pluralidad del Congreso, el presidente Vicente Fox consideró vetar la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena en 2001 y aunque no lo hizo provocó diversas reacciones encontradas.

Por último, la promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico.<sup>24</sup> Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución mexicana, es la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)". La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el Diario Oficial de la Federación, órgano de difusión del Estado.<sup>25</sup>

## 5. Colofón

En las páginas que anteceden hemos analizado el procedimiento legislativo desde la perspectiva de ser el cauce para la creación de normas con rango de ley en el Estado Mexicano cuyas características fundamentales son la contradicción, la publicidad y la libre deliberación; peculiaridades que colocan a la ley como un producto

cuya emanación difiere radicalmente de la producción normativa del Ejecutivo.

Si bien la decisión final, configuradora de la ley, es claro que corresponde a la mayoría parlamentaria, ello no priva de valor al derecho que garantiza a la oposición su participación en el debate parlamentario, garantía jurídica relevante hasta el punto de que es precisamente el principio de pluralismo político en el que se sustentan hoy los Estados democráticos.

El hecho justamente de que la oposición y el Ejecutivo participen en el procedimiento legislativo convierte a ciertas etapas del mismo en decisivas para la configuración de la voluntad general. Es sobradamente conocido que en México el Presidente de la República solía "dirigir y orientar" la agenda legislativa y a sus iniciativas se deben la inmensa mayoría de las leyes durante su sexenio. Sin embargo, la anterior situación ha cambiado con la mayor participación de legisladores de la oposición, en ambas cámaras. Pero este cambio político no ha traído consigo un cambio en las formas de aprobar y/o dictaminar las iniciativas legislativas, ahora mayormente presentadas por los legisladores que por el Ejecutivo. No sólo es preciso hacer hincapié en exhortar al Legislativo a que recobre para sí su propia facultad de iniciar leyes, sino que mejore los mecanismos para dictaminar las mismas.

En la etapa de deliberación y aprobación resulta evidente que las grandes protagonistas del procedimiento son las comisiones parlamentarias, proporcionalmente integradas, son el lugar indicado para el ejercicio de contradicción y libre deliberación que convierte a su labor principal: el dictamen, en el documento clave para la deliberación en el Pleno. Pero tales documentos deben dejar de ser escritos desvinculados de la realidad que provoca una iniciativa y un conglomerado de posiciones políticas que impiden un verdadero conocimiento del hecho legible. De un buen dictamen, de su substanciación y del trabajo en comisión depende en gran medida el éxito de una ley.

Por todo lo anterior resulta, más que evidente, la necesidad de potenciar los servicios técnicos de apoyo al Congreso mexicano, sin los cuales no será posible tener un Poder Legislativo profesional que sea capaz de servir de verdadero contrapeso al Ejecutivo y de catalizador de la transición mexicana que exige para su consolidación de la participación de quienes representan a todos 

24 Sobre la promulgación y su origen como mecanismo de control de la adecuación formal de la ley a la Constitución, véase Solozábal Echavarría, Juan José, *Op. cit.*, pp. 183 a 185.

25 Para lo concerniente a este tema me remito a Biglinio Campos, Paloma, *La publicación de la Ley*, Madrid, Tecnos, 1993.

**6. Bibliografía**

Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.

Avril, P., y Guiquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1988.

Biglinio Campos, Paloma, *La publicación de la Ley*, Madrid, Tecnos, 1993.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.

Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

Ciolo, Vittorio di, Ciauro Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè, 3ª ed., 1994.

Durán Alba, Juan Fernando y Redondo García, Ana María, "Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo", *La técnica legislativa a debate*, Jesús M. Corona Ferrero, Francesc Pau Vall, José Tudela Aranda (coord.) Tecnos-Asociación de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1994.

Finer, H., *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, (trad.) E. Tierno Galván.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1984

González Oropeza, Manuel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Jenning, Ivor, *Parliament*, London, Cambridge University Press, 2ª ed., 1970.

Mora-Donatto, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, Cámara de Diputados, Cuadernos de Apoyo SIID, México, 2000.

\_\_\_\_\_, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Schoroeder Cordero, Francisco, "Comentario al artículo 72" *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, México, Procuraduría General de la República- UNAM, 1994.

Sierra Porto, Humberto A., *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1998.

Solozábal Echavarría, Juan José, "Sanción, promulgación y mandato de publicación de las Leyes" *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel Garrorena (ed.) Madrid, Tecnos, 1990.

Ugalde, Luis Carlos, "Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial", *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Mora-Donatto Cecilia (coord.), México, UNAM, 2002.

Zagrebelsky, Gustavo, *Il diritto mite. Legge, diritti y giustizia*, Torino, 1992.