

944



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

EL PROCESO LEGISLATIVO EN
MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTIN URBINA JACQUES

292930



CIUDAD UNIVERSITARIA

MARZO DE 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
REPUBLICA NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ACADEMICA DE LA U.N.A.M.
PRESENTE

20 de marzo 2001

12:00 PM

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero URBINA JACQUES MARTIN, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **EL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO** bajo la dirección del suscrito y de el Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz, en oficio de fecha 16 de marzo de 2000 y el Dr. Miguel Ángel Garita Alonso, mediante dictamen del 14 de marzo de 2001, me manifiestan haber probado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. marzo 20 de 2001.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado, deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que se le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

México, D.F., a 14 de marzo de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E .

Distinguido Doctor:

En relación a su atento oficio, mediante el cual se me solicita la revisión de la monografía elaborada por el alumno MARTIN URBINA JACQUES sobre "EL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Al respecto me permito hacer de su atento conocimiento, que habiendo realizado una revisión cuidadosa y exhaustiva y haberle hecho al sustentante las observaciones sobre el proyecto en cuestión y realizado los ajustes respectivos por el alumno, se manifiesta que el trabajo profesional de referencia, cumple satisfactoriamente con las exigencias metodológicas y normativas aplicables a los trabajos de investigación, aunado a que todos los temas que aborda el autor de la tesis son tratados con seriedad académica y conocimiento del tema, así como los puntos de vista personales.

Por lo anterior y salvo su mejor opinión, se considera que el alumno MARTIN URBINA JACQUES se encuentra en condiciones para continuar los trámites tendientes a su examen profesional para obtener el título de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO

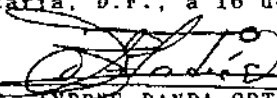
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO", que para obtener el Título de Licenciado en Derecho presenta MARTIN URBINA JACQUES.

El trabajo de tesis mencionada denota en mi opinión una investigación exhaustiva y de su contenido se advierte que cumple con los requisitos que establecen los artículos 18,19,20,16 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, además está elaborada con pulcritud y buena redacción, congruente tanto la estructuración del capitulado como el desarrollo del tema relacionados con los aspectos constitucionales, legales y políticos de "El proceso Legislativo en México", razones por las cuales emito el presente oficio de terminación a efecto de que continúe con los trámites relativos a la obtención del título de referencia.

Sin otro particular, saludo a usted respetuosa y cordialmente.

Atentamente
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU
Ciudad Universitaria, D.F., a 16 de marzo del 2000.


~~DR. S. ANDRES BANDA ORTIZ~~
Profesor adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

“A la memoria de mis abuelos
ejemplo vivo de trabajo y honradez”.

“A mi padre
a quien admiro y respeto”.

A mi madre
con todo mi amor y gratitud”.

**“A mis hermanas
en especial a la
memoria de
Maricruz,
demás familiares
y amigos”.**

Facultad de Derecho

Lic. Jorge Islas López

Cesar Hernández Ochoa

Lic. Gerardo Olvera García.

“A ti Yosie
por tu apoyo y comprensión”.

**“A mi hija
Julia Ximena
quien dio luz a mi vida”.**

“A mi Universidad Nacional Autónoma de México”.

“A mi Facultad de Derecho”.

“A mis maestros
ejemplo a seguir por sus enseñanzas y calidad humana”.

**EL
PROCESO
LEGISLATIVO
EN
MÉXICO**

INDICE

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

I.- Teoría de la división de poderes.....	6
II.- El Poder Legislativo.....	12
A) Estructura.....	12
B) Funcionamiento.....	30
C) Atribuciones.....	38
1.- Legislativas.....	39
2.- Jurisdiccionales.....	41
3.- Administrativos.....	43

CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PROCESO LEGISLATIVO

I.- Constitución Política de la Monarquía Española (1812).....	45
II.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814)	52
III.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).....	55
IV.- Constitución de la República Mexicana (1836).....	59
V.- Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).....	62
VI.- Acta Constitutiva y de Reformas (1847).....	64
VII.- Constitución Política de la República Mexicana (1857).....	65
A) Reforma (1874).....	67

CAPITULO TERCERO EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

I.- En los Estados Unidos de Norteamérica.....	71
A) Iniciativa.....	72
B) Turno a las Comisiones permanentes.....	75
C) Consideración del dictamen en el pleno.....	78
D) Votación.....	85
E) Las "Comisiones de Conferencia" (Conference comités).....	86

F) El veto presidencial.....	87
G) Publicación.....	88
II.- ESPAÑA.....	89
A) Iniciativa legislativa.....	90
B) La toma en consideración de las proposiciones de ley.....	93
C) Proceso legislativo común del Congreso de los Diputados.....	94
D) Deliberación y dictamen por la Comisión.....	96
E) Debate y votación en sesión plenaria.....	97
F) Refrída de proyectos y proposiciones de ley.....	98
G) Procedimiento legislativo en el Senado.....	99
H) El Refrendo de la Sanción y la Publicación.....	102
I) Sanción y Publicación.....	103

CAPITULO CUARTO EL PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO

I.- Concepto.....	106
A) Significación gramatical.....	106
B) Conceptos doctrinales.....	107
C) Diferentes tipos de procesos.....	115
D) Concepto de proceso legislativo.....	119
E) Significación gramatical.....	119
F) Conceptos doctrinales.....	120
II.- Sus Fases.....	124
A) Iniciativa.....	126
B) Estudio y Dictamen.....	141
C) Discusión, Aprobación o Rechazo.....	159
D) Sanción.....	177
E) Promulgación.....	180
F) Publicación.....	182
G) Inicio de la vigencia.....	183
CONCLUSIONES.....	187
BIBLIOGRAFÍA.....	193

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

El proceso legislativo mexicano, es visto como una serie de etapas o fases que deberá superar cada una de las iniciativas que aspiren a convertirse en leyes, sujetándose a las normas que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y los Acuerdos Parlamentarios.

Al inicio de la actual LVIII Legislatura, cuyo inicio fue en Septiembre del 2000, el Congreso de la Unión retoma su importancia debido a que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores tienen una composición pluripartidista, aunado el hecho de que ninguno de los grupos parlamentarios en ambas cámaras detenta la mayoría absoluta.

Esta composición de las cámaras repercutirá de manera directa en las distintas fases del proceso legislativo debido a que se presentarán un mayor número de iniciativas de ley o decreto, por parte de los legisladores con la finalidad de buscar mejoras políticas, sociales y económicas para la sociedad en su conjunto. De igual manera, tendrá que haber mayor negociación y generación de compromisos entre los grupos

parlamentarios representados en las cámaras para llegar a acuerdos con el fin de no paralizar los trabajos legislativos, o en su defecto elaborar los dictámenes de todas las iniciativas presentadas para discutir las y votarlas en el pleno para su aprobación o rechazo, de cada una de las cámaras entre otros aspectos.

Estos hechos nos llevan a la necesidad de estudiar y analizar el Proceso Legislativo y a tener como nuestro objetivo primordial el de determinar de qué manera la composición plural de las cámaras del Congreso de la Unión repercutirá en las fases del proceso legislativo mexicano puesto que éste reviste de gran importancia para la vida nacional en todos sus aspectos, en virtud de que ha sido el que ha encausado directamente todas y cada una de las leyes, reformas, adiciones o derogaciones a éstas surgidas a lo largo de la historia de nuestro país.

En virtud de lo anterior, nuestro estudio se clasificará en los siguientes apartados:

En el capítulo primero, estudiaremos el fenómeno del Poder, iniciando con el estudio de la división de poderes, en donde se analizarán la estructura gubernamental, clarificando su organización y funcionamiento como forma de gobierno. Posteriormente entraremos al estudio del Poder Legislativo Federal, analizando su estructura, funcionamiento y sus atribuciones.

En el capítulo segundo expondremos los antecedentes constitucionales del Proceso Legislativo en México, partiendo desde la Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz, suscrita en 1812 hasta la Constitución de 1857, antecedente de nuestra actual Constitución, misma que en su artículo 72 regula lo referente al Proceso Legislativo. De igual manera, haremos mención a la reforma Constitucional de 1874, pieza clave de nuestro sistema bicameral actual.

En el capítulo tercero desarrollaremos el Proceso Legislativo en el derecho comparado, contemplando para tal efecto únicamente las distintas fases del proceso legislativo que llevan a cabo los parlamentos de los Estados Unidos de Norteamérica y España.

Por último, en el capítulo cuarto estudiaremos el proceso legislativo mexicano desde un punto de vista doctrinal. Posteriormente, se analizará lo relativo a cada una de sus fases de acuerdo a lo que establecen las disposiciones legales respectivas, así como la repercusión que en ella tendrá la actual composición de las cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, mencionaremos algunos aspectos importantes acerca de la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para finalizar, presentaremos las conclusiones que se obtuvieron después del estudio realizado y que sostienen nuestra propuesta concreta de utilización, para ciertos fines, en cuanto a la influencia actual en el Proceso Legislativo de la

composición plural de las cámaras del Congreso de la Unión y la no mayoría absoluta en cada una de ellas de ningún grupo parlamentario. De igual manera, se presentará la bibliografía que sirvió de base para sustentar nuestra tesis.

CAPITULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO EN

MEXICO

I.- Teoría de la división de poderes.

II.- El Poder Legislativo.

- A) Estructura.
- B) Funcionamiento.
- C) Atribuciones.

- 1.- Legislativas.
- 2.- Jurisdiccionales.
- 3.- Administrativas.

CAPÍTULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

El proceso legislativo reviste gran importancia para la vida jurídica nacional, en todos sus aspectos, ya que desde que México surge como una nación independiente y soberana, con un gobierno y unas leyes propias que desde entonces rigen la vida de todos los mexicanos, el proceso legislativo ha sido el que encausa directamente todas y cada una de las leyes y modificaciones a las mismas surgidas en los casi doscientos años de vida libre y soberana del país.

En efecto, la importancia del proceso legislativo en México es de primer orden para todos los campos y en general en lo social, incluyendo lo jurídico; por esta razón, resulta conveniente conocer ampliamente las principales características del proceso legislativo.

Para ello, el presente capítulo se encargará de analizar al Poder Legislativo relacionándolo con el proceso legislativo. En primer lugar se revisará un tema fundamental para el entendimiento del proceso legislativo, que es la Teoría de la División de Poderes de acuerdo con esto, posteriormente, se analizará al Poder Legislativo, incluyendo su estructura, funcionamiento y atribuciones; legislativas, jurisdiccionales y administrativas, aportando las bases necesarias para su completa comprensión.

I.- Teoría de la división de poderes

Una de las características más importantes del proceso legislativo, es la conformación del aparato gubernamental, puesto que en el momento en que se asientan las bases para estructurar el tipo de gobierno que ha de imperar en determinado país, debe de establecerse claramente como ha de ser la organización funcional del mismo, para lo cual se tiene que especificar cuales han de ser las funciones ha desempeñar por el gobierno, y quien o quienes lo llevarán a cabo.

En los gobiernos modernos, la forma más común de gobernar se basa en la división de poderes, ya que las actividades gubernamentales, por ser tan diversas y complejas, necesitan estar divididas para ser mejor atendidas.

"La tendencia a evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes, tiene antecedentes remotos. Fue, sin embargo, durante el siglo VIII, con las ideas de Montesquieu, cuando esas tendencias alcanzaron su más acabada expresión ideológica, al grado de considerar la división de poderes como uno de los dos elementos imprescindibles en la organización del Estado".¹

Cabe apuntar que la Separación de Poderes es un concepto político según el cual el poder del estado está dividido en Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

¹ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 386.

Asimismo, esta doctrina fue parcialmente formulada por varios autores, entre los que destacan el filósofo británico del siglo XVIII John Locke y su contemporáneo, el francés Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu.

Nos parece trascendental el trabajo de John Locke, puesto que fue precisamente este filósofo quien le dio inicialmente mayor importancia al Poder Legislativo (el que hace las leyes) de entre los tres poderes que conforman el Estado, como se desprende de la siguiente cita:

"Locke mantuvo más tarde que en la revolución no sólo era un derecho, sino a menudo, una obligación y abogó por un sistema de control y equilibrio en el Gobierno, que tenía que tener tres ramas, siendo la legislativa más importante que la ejecutiva o la judicial. También creía en la libertad religiosa y en la separación de la Iglesia y el Estado".²

El hecho de que en un gobierno se presente la división de poderes no obedece únicamente para facilitar las labores de gobierno, ni para evitar la concentración del poder en una o unas cuantas manos; también tiene sus bases en el aspecto social, puesto que en los gobiernos absolutos en donde el poder se encontraba en un hombre, el descontento social era muy grande y se terminaba por rechazar al gobierno, por la poca atención que este prestaba a las necesidades del pueblo; por el contrario en un gobierno en donde las atribuciones y las funciones están divididas en varios grupos, las necesidades de la

² Enciclopedia Encarta en Español 99, Microsoft Corporation, Estados Unidos, 1999.

población pueden ser mejor atendidas y se presta a un mayor pluralismo, por lo que el descontento social lógicamente es menor.

"El principio de división de poderes, como instrumento de los gobernantes y como garantía de las libertades individuales, ha sufrido profundas transformaciones desde su primitiva formulación, incluso algunos autores consideran que tal principio se ha visto amenazado en diferentes épocas y colocado al borde de la crisis, pero que a pesar de ello no se le ha superado y continua teniendo vigencia.

En la actualidad, la aplicación del citado principio ha dado lugar a diversos tipos de regímenes en que ocurren fenómenos de concentración o confusión de poderes, separación rígida de poderes o colaboración de poderes.

En otros regímenes tiene lugar la separación de poderes, que consiste en atribuir funciones específicas a cada órgano.

Finalmente, hay otro tipo de regímenes donde existe mayor flexibilidad, por lo que admiten la colaboración de poderes, que implica tres características: división de poderes, colaboración de poderes y dependencia orgánica".³

³ Bertín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Ed. FCE, México, 1993, pp 123-124.

La prevalencia del sistema de división de poderes es un claro ejemplo de que es quizá la mejor forma de gobierno que se puede dar en un país, por el hecho de que las funciones gubernamentales no recaen sobre unas cuantas personas, sino que son sometidas a diferentes grupos, los cuales tienen la responsabilidad de cumplir con sus obligaciones, sin intervenir en ningún momento con las labores de los otros órganos de gobierno; esto hace de este sistema gubernamental un conjunto bien organizado para la realización de todas las funciones que requiere la gubernatura, sin entorpecer en ningún momento las actividades de los demás miembros del gobierno.

En el caso de México, la división de poderes se presenta desde la primera constitución como un país libre y soberano, en la cual se establece que el gobierno queda establecido con tres órganos gubernamentales, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

En efecto, desde el primer gobierno constituyente en México se observa la división de poderes que está vigente hasta nuestros días.

"Quedaba así aceptado en nuestro primer documento constitucional, el dogma trinitario de la división de poderes inspirado en el Barón de Montesquieu. Sin lugar a dudas – por lo menos en la expresión legislativa – se asentaba esto en los artículos 11 y 12 del Decreto Constitucional. Artículo 11: Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar las leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Y el artículo 12: Estos tres poderes,

legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".⁴

Estas primeras leyes reflejaban así, la idea de tener un gobierno libre y compuesto por tres organismos como lo planteaban los pensadores europeos, cuyas propuestas siempre fueron bien aceptadas entre los gobernantes.

Por otra parte, la división de poderes establecida en la Constitución mexicana se presenta de una manera permanente, es decir, fue planteada para que ninguna ley posterior pudiera modificar la estructura de los tres poderes, para evitar problemas de carácter político en el futuro, previendo que algún gobierno anticonstitucional llegara al poder, cambiando la estructura del primer gobierno libre y soberano de México, tras la dominación extranjera. De esta manera, los tres poderes de la Unión se consideran como intocables, por lo siguiente:

"Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede, en consecuencia, hablarse de reformas al poder legislativo, ejecutivo o judicial, pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por lo tanto, la teoría llamada de la división de poderes, aunque ostente una

⁴ González Uribe, Héctor. Hombre y Estado. Ed. Porrúa, México, 1997, p. 287.

denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente".⁵

Con la división de poderes en un gobierno se presenta entonces la separación de funciones, esto es, cada uno de los poderes tiene a su cargo el cumplimiento de ciertas funciones que lo distinguen de los otros y que además le confiere cierta responsabilidad sobre el funcionamiento general del aparato gubernamental.

Las funciones de cada uno de los poderes como ya se dijo, son para el Legislativo, dictar las leyes, para el Ejecutivo, llevarlas a cabo y para el Judicial, atender los casos específicos. Las funciones del Poder Legislativo, son tal vez las más complejas y las que requieren de mayor compromiso para con el pueblo, ya que las leyes que se formulen por este órgano, deben estar en función con las necesidades de la población y con sus posibilidades de cumplimiento, por lo que es necesario que el Legislativo analice cuidadosamente las leyes que pretenda imponer para evitar desacuerdos en la sociedad.

"Las funciones del Poder Legislativo, en países tan evolucionados como las democracias burguesas de Europa o de América, este organismo las tiene fundamentalmente, en virtud de que no solamente le corresponde, básicamente la elaboración de la ley, a pesar

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México, pp. 581-582.

de la intervención mayor o menor, más bien menor, que se pueda dar al Ejecutivo, o bien a la participación directa del pueblo, donde existen las instituciones de democracia directa. Cuenta también con funciones judiciales y administrativas".⁶

Un claro ejemplo de la importancia de la división de poderes sobre el gobierno de un país, es la legislación que cada entidad federativa presenta. En estas legislaciones se deja en claro que cada uno de los poderes tiene sus propias obligaciones y que en ningún caso puede intervenir en las de los otros poderes; del aparato gubernamental en todas las entidades del país.

II.- El Poder Legislativo.

Es el órgano en el cual se desarrolla la legislación Federal a través del proceso legislativo, depositado en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una denominada de Diputados y otra de Senadores de la República.

A) Estructura

Nuestra constitución llama al Poder Legislativo de la Federación al órgano Federal, facultado a expedir leyes o decretos a través del proceso legislativo, en las materias atribuidas en el artículo 73 C.

A través de la historia de nuestras constituciones el órgano legislativo siempre a estado presente, aunque con una

⁶ Moreno Díaz, Daniel. Forma de Gobierno. 11ª. Edición, Ed. Porrúa, México, 1990, pp. 420-421.

estructura unicameral o bicameral, sistema este último vigente. En la actual organización de dicho órgano, teniendo clara relevancia respecto de los órganos jurisdiccional y administrativo.

1.- Composición del Congreso de la Unión

"El órgano legislativo en su estructura reside en un Congreso General, conocido también como de los Estados Unidos Mexicanos, General de la República, de la Unión, Federal o de la Federación".⁷ Para nuestro estudio lo denominaremos Congreso de la Unión, cuya composición es Bicameral, cámaras de Diputados y Senadores y el artículo 50 C., lo establece.

Cámara de Diputados

Desde sus inicios a esta Cámara se le asignó la representación del pueblo y la facultad intrínseca de la tarea legislativa, en el Estado Federal, dándose la elección de varios Diputados Federales proporcional a su población diferente con la Cámara de Senadores que analizaremos más adelante.

Integración

Esta Cámara se integra con 500 miembros que representan a la población del país, y en su encargo o mandato duran tres años, no siendo reelectos al período inmediato, eligiéndose a su vez un suplente que participara en la Cámara por ausencias temporales o en caso de fallecer el titular.

De los 500 diputados que integran dicha Cámara 300 son electos por el principio de mayoría relativa en la distribución de los distritos electorales plurinominales y 200 por el principio de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

⁷ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1999, p.401.

Siendo diputados de mayoría y de representación proporcional, la distinción en la forma de ser elegidos o electos no refleja en cuanto a su participación al crear leyes o decretos porque ambos tienen los mismos derechos y deberes.

Los Diputados electos por mayoría relativa

"Los 300 diputados electos por este principio, procede dividiendo al territorio nacional en 300 distritos electorales, llamados uninominales".⁸ Porque se lucha por un cargo a Diputado Federal, la demarcación territorial, se obtiene dividiendo equitativamente la población total del país en el número de distritos considerando el último censo poblacional, y la representación estatal de la población no sea menor a dos diputados de mayoría relativa. art. 52 C.

Diputados electos por representación proporcional

Los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional, se desarrolla por listas regionales, aplicables en cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional, comprendiendo diversos Estados, cuyo nombre será plurinominales, compitiéndose por cuarenta cargos en cada circunscripción. El fundamento es el art. 54 C.

El derecho a registrar candidatos en dichas circunscripciones, al partido político que acredite su participación por lo menos en doscientos distritos uninominales con candidaturas por el principio de mayoría relativa, no teniendo esta estructura entonces sería nula su participación.

El partido político que haya alcanzado el registro requerido antes mencionado tendrá derecho a la asignación de diputados por este principio, si obtiene en la contienda electoral el 2 por ciento total de sufragios emitidos en dichas listas, porque aquí lo fundamental es la representación de la población y no un cargo de mero trámite.

⁸ Ibidem, p. 402.

Cumplidos los requisitos expuestos con anterioridad, cada Instituto político obtendrá el derecho además de sus candidatos triunfantes en los distritos uninominales, se le asigne constancias de representación proporcional, obtenidas por sus candidatos en las listas regionales según votación emitida en la nación, respetándose el orden de la relación registrada ante el órgano electoral competente.

Ejemplo: si se triunfa en 20 distritos uninominales, tendrá derecho a 20 por mayoría relativa y si además triunfo en 3 por el principio de representación proporcional en cada circunscripción plurinominal serán 55.

Ningún Instituto político contendrá más de 300 diputados sumando los de mayoría y representación, la Ley Fundamental repara a fin de garantizar la representación de las fuerzas registradas como partidos. (derecho de las minorías).

Ninguna fracción parlamentaria representada en la legislatura contara con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara superior a ocho puntos de la votación sufragada en el país, no procediendo en el caso, que un instituto político triunfe por el principio de mayoría relativa.

Si un partido político obtiene el 65 por ciento o más de votos a nivel nacional no contara con más de 300 diputados de ambos principios.

Al distribuirse las curules o escaños de representación proporcional y hayan quedado pendientes, se distribuirá de acuerdo a lo anterior a los demás partidos que tengan derecho en proporción a sus votos a nivel nacional a su favor en cada una de las circunscripciones plurinominales.

Los requisitos para ser Diputado

El art. 55 C., establece los requisitos a cumplir a todos aquellos individuos que aspiren a un cargo de Diputado Federal exponiéndolos a continuación:

Nacionalidad

Art. 55.1 dice que para ser diputado es requisito indispensable o sine quanom el ser mexicano por nacimiento.

A través de la historia se ha deliberado en cuanto a la procedencia de dejar incólume este requisito de procedibilidad o modificarlo en la actualidad, incluyendo a los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección general de Nacionalidad y Naturalización, la carta de Naturalización.

Ciudadanía

No ser integrante del Ejército federal, en activo ni jefe de la policía rural o se separe noventa días de sus puestos dentro de su jurisdicción en virtud de la influencia negativa o positiva sobre su población, no ser alto funcionario de la A. P. F. o Ministro de la S. C. de J. de la Nación, o separarse de sus cargos noventa días antes de la elección y dos años respectivamente en forma definitiva, los Gobernadores aunque se separen de sus cargos en su estado no son viables sus candidaturas y los demás funcionarios estatales, solamente que se separen del puesto noventa días antes de la elección.

Edad

Art. 55.11 tener al día de la elección cumplidos los 21 años en virtud de la madurez y capacidad a desarrollar.

Lugar de nacimiento y vecindad

El mismo artículo exige a la persona que aspire a un cargo de esta naturaleza por el principio de mayoría, ser originario o vecino con residencia de más de seis meses anteriores a la elección.

Por el principio de representación proporcional ser originario o vecino con residencia en igual tiempo y situación, de algunas

de las entidades que comprendan la circunscripción de la elección, en virtud del arraigo, conocimiento de la problemática existente en esa región etc..,

Incompatibilidad con el desempeño de sus labores

"El art. 130 C., establece el impedimento a todos aquellos individuos consagrados al culto religioso a ocupar cargos de elección ciudadana, y el 55.VI coherente con el anterior impone a los aspirantes a Diputados Federales".⁹ En virtud de la influencia del clero hacia la población.

La no reelección

Art. 55.VII fundamento de la no reelección relativa a los propietarios para la inmediata legislatura y no para la posterior y en cuanto a la suplencia no procede solo cuando el suplente haya asumido el cargo de titular por ausencia o muerte del titular.

En cuanto al propietario asumir la suplencia de acuerdo a este principio no lo abordaremos por ser impracticable.

Este principio fue enarbolado por nuestro prócer Francisco I Madero durante la revuelta sufrida por nuestro pueblo a principios del siglo XX y asentada en nuestros ordenamientos federales, estatales y municipales a partir del triunfo de dicho movimiento.

Sin embargo y de acuerdo a nuestra realidad social planteamos modificar este principio, siendo beneficiados nuestros representantes federales ante el Congreso de la Unión es decir los diputados y senadores en su calidad de propietarios exclusivamente a la legislatura inmediata, eliminando la palabra no del artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo la REELECCIÓN, en nuestro país, con la finalidad de dar cumplimiento con el mínimo de errores la tarea legislativa a desarrollar, se tenga la oportunidad de rescatar legisladores con vacación social, un alto grado de

⁹ Ibidem, p. 404.

responsabilidad, capacidad y experiencia así como continuidad en la participación activa en el proceso legislativo.

Duración

art. 51 C., establece el tiempo de actuación de los Diputados Federales en una legislatura de tres años .

Tiempo que dura una legislatura.

Cámara de Senadores

Denominada como Senado de la República o Cámara de los Estados, atribuciones contempladas en el Estado Federal ya que representan los intereses de los mismos y no de la población como los diputados, teniendo el mismo número de senadores cualquier entidad, no importando el número de su población.

Integración de la Cámara de Senadores

El art. 56 C., establece que el Senado se integra por 128 miembros 4 por cada una de las 32 entidades federativas, 2 son electos por el sistema de mayoría relativa y uno a la primera minoría, es decir el candidato del instituto político que haya obtenido el segundo lugar en la votación correspondiente.

Procede cuando se registra por su partido en cada Estado fórmulas compuestas de un propietario y su suplente, triunfan las dos formulas que reciben mayor votación y el partido que obtenga el segundo lugar de la votación en la entidad, es *agraciada la formula que encabeza las listas*.

"Los otros 32 Senadores con fundamento en la reforma constitucional del 23 de Agosto de 1996, serán electos mediante el sistema de representación proporcional ampliada a través de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal".¹⁰ Comprende la totalidad del territorio nacional.

¹⁰ *Ibidem*, p. 406.

Requisitos para ser Senador

Art. 58 C., los mismos requisitos solicitados para los diputados salvo el de la edad, la cual tienen que cumplir al día de la elección 30 años, en la creencia de tener experiencia, madurez contrarrestando el dinamismo e impulso de la Cámara de diputados como si fuera el Consejo de Decanos.

Duración

Art.56 C., establece que los Senadores duraran seis años en su encargo periodo que comprende 2 legislaturas del Congreso de la Unión.

Reglas comunes para los Diputados y Senadores

Los arts. 59 al 64 de nuestro Código político establecen deberes de igual índole a los diputados y senadores de la república relativas a: la no reelección, calificación de los resultados electorales, inmunidad, desempeño de otros cargos y la inasistencia.

En lo relativo a la no reelección de ambos este punto lo desarrollamos en los requisitos de la Cámara de diputados.

Calificación electoral

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados federales y de senadores es facultad del Instituto Federal Electoral mencionado en el art. 41 C.

Las resoluciones pronunciadas por ese instituto pueden ser recurridas siempre y cuando proceda la afectación del resultado de la elección ante las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por los candidatos a diputados y senadores.

Inmunidad

La Ley Fundamental otorga a ciertos funcionarios públicos la protección legal que impida su acusación por delitos durante su encargo. Esto no quiere decir que el sistema proteja la impunidad, porque una vez terminado su encargo pueden ser procesados penalmente o cuando se da el proceso de procedencia en el que la Cámara de Diputados funge como Ministerio Público y el Senado dicta su sentencia, desautorándolo por mayoría absoluta de su quórum, a esta calidad se le nombra inmunidad o fuero constitucional, los legisladores de ambas cámaras son beneficiados.

Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones que expresen en el desempeño de sus cargos y nunca reconvenidos por sus manifestaciones art. 61 C..

Aquí se debe interpretar y aplicar en forma rigurosa esta figura a fin de evitar, legisladores que tenga conductas delictivas.

Los delitos en materia penal no son procedentes las injurias, amenazas y otros semejantes si, aunque la autoridad competente para aplicar la legislación anterior lo observe en su generalidad es decir ningún delito.

Incompatibilidad con el desempeño de otros cargos

Los legisladores de ambas cámaras esta imposibilitados a desempeñar comisiones distintas a sus funciones en la federación o estados, obteniendo ingresos.

La anterior hipótesis no procede cuándo se eleve la solicitud correspondiente ante el órgano competente para ocupar otro cargo, dejando sin efectos el anterior.

No incluyendo actividades en instituciones privadas.

2.- La inasistencia

De acuerdo con los art. 63 y 64 C., regulan la inasistencia en las labores en las cámaras.

La inasistencia a la apertura del periodo

Los legisladores del Congreso de la Unión electos para su mandato, no asistieren a su apertura, son compelidos para presentarse en un plazo de 30 días. "Si no lo hacen se sobrentiende la negativa a aceptarlo, convocándose a la suplencia (30 días), pero si tampoco se presentan, se declarara vacante el puesto, convocándose a nuevas elecciones".¹¹

Esto significa para la no suspensión de la representación original.

La inasistencia del quórum

A la instalación de la sesión no existiere quórum, inmediatamente se convocara a la suplencia para desempeñar los cargos de los titulares ausentes.

Sanciones

Reanudados los periodos de sesiones y aplicada la regla anterior, y faltaren diez días consecutivos, sin justificación, previa licencia o renuncia, entrara en funciones la suplencia.

Las sanciones procedentes contra los legisladores por faltas injustificadas, será perdida del cargo y con fundamento en el numeral 64 de la C., Por cada inasistencia injustificada o sin licencia observaran un decremento en sus dietas en proporción a sus faltas.

3.- Comisiones

Se indica que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado y que sólo podrá

¹¹ *Ibidem*, p. 408.

dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaran de urgentes o de obvia resolución.

En este momento nos aboquemos a su estudio.

Sin embargo, antes de abordar dicho tema, haremos breve mención a un hecho de particular relevancia para el presente trabajo de investigación: el 3 de Septiembre de 1999, fue expedida una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que abroga a la anterior ley.

La nueva Ley Orgánica prevé cambios fundamentales en cuanto a la estructura de toma de decisiones políticas y administrativas dentro de las cámaras y precisa las normas que constituyen la fuente formal del derecho parlamentario mexicano actual, a saber: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para su Gobierno Interior en lo que no se opone a los dos anteriores, y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones. Cabe recordar que en términos del Artículo 70 Constitucional el Congreso está facultado para expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, la cual no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

La nueva estructura se abre cauce por un lado, con la redefinición, precisión y/o caracterización de los órganos que se conservan, y por el otro, con en el establecimiento de nuevos órganos parlamentarios, como son la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la

Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros.

La Mesa de Decanos sustituye a la antigua Comisión Instaladora y estará integrada por los legisladores de mayor experiencia. La nueva Ley dicta que esta instancia deberá tener una actuación imparcial, objetiva y profesional en el encargo de conducir la renovación periódica de las cámaras.

La Mesa Directiva recobra el peso que debe tener como órgano tutelar del imperio de la Constitución, del orden jurídico, y las libertades de los legisladores, al tiempo que se caracteriza como un órgano de servicio a las cámaras cuya función descansa sobre la base de una actuación suprapartidista. Un elemento crucial para que estos preceptos puedan llevarse a la práctica es la ampliación de la duración del mandato de sus integrantes, de un mes que anteriormente comprendía, a un año que dicta la nueva Ley. El presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados, y en las sesiones de Congreso General será el Presidente del Congreso.

Los Grupos Parlamentarios se definen, en concordancia con la libertad de asociación política que establece nuestra Carta Magna, como el ámbito de acción política en el que se proporciona información, se otorga asesoría y se preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los legisladores. Se describen también como una forma asociativa moderna que refleja el juego del sistema de partidos y de las ideas que postulan al interior de la representación popular. No forman parte, sin embargo, de la estructura orgánica, puesto que carecen de funciones en relación con las tareas que la Constitución encomienda al Pleno.

La Junta de Coordinación Política es el órgano al que compete alentar los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que sean necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de tomar las decisiones que Constitucionalmente le corresponden. Se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario, quienes, para efecto de la toma de decisiones, representan proporcionalmente tantos votos como legisladores integren el grupo que encabezan.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es el órgano al que por primera vez se encarga formalmente la planeación de las funciones legislativa, deliberativa, de control y evaluatoria en relación con las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los períodos de sesiones ordinarias. En este órgano concurren el presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política.

Se reduce a 40 el número de comisiones legislativas, cuando existían más de 60, haciéndolas coincidir en lo conducente con los despachos del Poder Ejecutivo. Asimismo, se suprimen las responsabilidades de carácter administrativo que algunas de ellas tenían, lo que constituía para los legisladores un elemento de distracción de su función sustantiva. Esta modificación busca fortalecer la capacidad de información y acción en el campo específico que les compete.

En el ámbito de la función adjetiva se establece una nueva estructura técnica y administrativa conformada por un cuerpo de profesionales y técnicos cuya admisión, actividad y permanencia será regulada por los principios del servicio civil de

carrera. Como cabeza de los servicios técnicos y administrativos se crea la Secretaría General de la Cámara, que contará con la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. Con esta disposición desaparecen las figuras de la Oficialía Mayor y la Tesorería General.

La Ley acoge y precisa también las diversas instancias que formarán parte de la estructura técnica y administrativa, entre las que destacan la Contraloría Interna, la Coordinación de Comunicación Social, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente del personal, y los centros de estudios de las Finanzas Públicas, Derecho y Sociales.

El Senado de la República, mediante la participación activa de los legisladores de los distintos grupos parlamentarios en ella representados y a través también de diversas reuniones con diputados, arribó a una propuesta de reformas a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, que es congruente con los principios fundamentales de organización adoptados por la Cámara de Diputados, reflejando las diferencias naturales que derivan de la distinta dimensión y características de esa Colegisladora.

La Ley es adicionada con un Título Quinto en el que se aborda lo relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso en su conjunto. Se regula aquí el canal de televisión del Congreso de la Unión, el Diario de los Debates de cada Cámara y el Sistema de Bibliotecas del Poder Legislativo Federal.

Se ha realizado, por tanto, una reforma integral que constituye un loable ejercicio de modernización de los órganos

e instituciones parlamentarias del Congreso General, que redundará seguramente en una mayor eficiencia y efectividad de la actividad parlamentaria y en el fortalecimiento de la institución democrática por excelencia, que constituye el Poder Legislativo.

Ahora bien, volviendo al tema de las comisiones, Miguel Ángel Composeco en su Manual de Temas Legislativos define a las comisiones como "órganos creados por voluntad de la Asamblea y en cumplimiento de la Ley Orgánica del Congreso, para el adecuado funcionamiento de los trabajos de dicho colegiado".

Recordemos que:

"La Cámara de Diputados funciona en Pleno y en comisiones. El Pleno es el órgano más importante de la Cámara, puesto que se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y las votaciones. Las Comisiones en cambio, se componen de grupos reducidos de diputados y son una respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los diputados de centrar sus debates en lo político, más que en los aspectos técnicos, que se reservan a las comisiones".¹²

Por tanto, se podría concluir que la comisión es órgano de información, preparación de dictámenes y de control de iniciativas o cuestiones parlamentarias. Definición que queda respaldada por lo establecido en el numeral 39 Fracción I de la Ley Orgánica:

¹² Instituciones de Investigaciones Legislativas, El Congreso Mexicano, 1994, p. 59

"Artículo 39.- Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales".¹³

Sus funciones quedan definidas por la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del Congreso, pero en esencia tienden a estudiar una cuestión o una serie de cuestiones determinadas para que, mediante un dictamen producido y votado por la mayoría de sus miembros, ilustre a la Asamblea para que tome la resolución que decida. También se ocupa de la ejecución de un acuerdo o medida previamente ordenada por la Cámara.

Las comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, a este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario. Los diputados podrán formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias. Todo esto basándose en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso.

"Las comisiones pueden ser en cuanto a su duración, permanentes o especiales; y en

¹³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cdhcu.gob.mx/leyinfo/40/40.htm>

cuanto a materia, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia, de Investigación o Jurisdiccionales".¹⁴

Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Asimismo, cada una de las cámaras nombrará las Comisiones especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

Las comisiones de la Cámara están facultadas para solicitar, por conducto de su presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio.

En cuanto a las comisiones ordinarias y de acuerdo con el artículo 39 Fracción 2 de la aludida ley, éstas serán las siguientes; Agricultura, Ganadería Y Desarrollo Rural, Asuntos Indígenas, Atención A Grupos Vulnerables, Comercio Y Fomento Industrial, etc...

Actualmente, existen diversos órganos parlamentarios, como son la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros.

Cabe añadir que de acuerdo al Reglamento Interno del Congreso, las comisiones de ambas cámaras seguirán

¹⁴ Rosette Ramirez, Francisco, La Ley y el Proceso Legislativo en México, México, 1991, p. 26

funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. Asimismo, los miembros de las comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas y, por otra parte, el presidente de la Cámara no podrá pertenecer a ninguna comisión durante su encargo.

4.- Comités

De acuerdo a la (loc), regula la creación y facultades de los comités ya que son auxiliares de la Cámara y se constituyen por designación del Pleno para llevar a cabo labores distintas a las de las comisiones, duración señalada por el pacto que las crea. (art. 46 loc).

El comité de información, gestoría y quejas se formara para orientar informativamente, atender las solicitudes formuladas por los ciudadanos dirigidas a la estructura de la Cámara.

5.- Comisiones conjuntas

El art. 88 de la (loc), faculta a la Cámara de Senadores a crear comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común.

6.- Comisión permanente

Es el órgano sustituto del Congreso de la Unión y a cada Cámara en el desarrollo de algunas facultades, que no se

condicione al periodo ordinario de sesiones. La Comisión Permanente permite la continuidad del órgano legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales, el 76 C., establece que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente integrada por 37 miembros de los cuales 19 son Diputados y 18 Senadores, su nominación se lleva a cabo un día anterior a la clausura de las labores de los periodos de sesiones nombrando la suplencia por cada propietario designado a la Comisión.

La Comisión Permanente desarrolla sus facultades en los recesos del Congreso de la Unión comprendidos del 15 de diciembre al 14 de Marzo de cada año exceptuando en la transición del Poder Ejecutivo Federal iniciándose el 31 de diciembre, el segundo receso se inicia el 1er. de Mayo y termina el 31 de Agosto, las sesiones ordinarias .

B) Funcionamiento

El Congreso de la Unión y cada una de las cámaras requieren para sesionar un determinado numero de miembros, regulados de su quórum, tanto en la Constitución como en su Ley y Reglamento.

1.- El Quórum para sesionar

El Quórum es el número mínimo de diputados y senadores reunidos para la celebración de una sesión ya sea ordinaria o extraordinaria, de acuerdo con la legislación aplicable.

En el Congreso de la Unión se da el quórum para las sesiones del Pleno o de ambas cámaras, y la Comisión Permanente.

El Quórum del Congreso de la Unión

Es aquel que por ley se determina que sesionen ambas Cámaras en una sola Asamblea, se requiere como mínimo de legisladores participantes a más de la mitad de sus miembros o sea con 315 de los 628 legisladores.

Exceptuando cuando la Asamblea se constituye en Colegio Electoral, por falta absoluta del presidente de la República, nombrándose al presidente interino si se produce durante los dos primeros años o sustituto si se da dentro de los cuatros últimos años.

La Constitución impone la asistencia por lo menos de las dos terceras partes del número total de legisladores Federales, quórum de 419 de 628.

El Quórum de la Cámara de Diputados

Su estatuto orgánico establece que la Cámara de Diputados puede sesionar con más de la mitad del total de sus integrantes por ejemplo de los 500 Diputados el quórum procede por lo menos con 251 de ellos.

El Quórum de la Cámara de Senadores

La Ley antes indicada establece como mínimo para sesionar en asamblea en la Cámara de Senadores la asistencia de las

dos terceras partes como mínimo es decir 86 de los 128 integrantes para funcionar la Asamblea senatorial.

El Quórum de la Comisión Permanente

El reglamento Interior aplicable establece para que la Comisión Permanente sesione en Asamblea por lo menos con más de la mitad de sus integrantes con sólo 19 de los 37 legisladores que la componen.

2.- Las sesiones

La sesión.- Consiste en la reunión de los legisladores en Asamblea para realizar sus facultades.

En el Congreso de la Unión se desarrollan diferentes tipos de sesiones indicados en la (loc.), y que a continuación se indican:

Las del Congreso de la Unión.- Son aquellas que obligan a Diputados y Senadores a laborar conjuntamente en Asamblea General en un mismo recinto, para llevar acabo la tarea legislativa simultáneamente sobre ciertas materias de especial interés.

Ejemplo apertura y clausura de sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso (art. 65 C.) y ley orgánica, nombramiento del presidente interino o sustituto (art. 84), por ausencia temporal o no se presente al inicio de su mandato, conocer y aprobar su renuncia. (86) y toma de posesión del cargo y protesta del presidente de la República.

De acuerdo con la ley de la materia estas sesiones son presididas por el presidente de la Cámara de Diputados.

Ambas Cámaras

Son aquellas reuniones en que los legisladores participan en sus respectivas cámaras y recintos para efectuar la tarea legislativa asignada, referentes a las facultades del Congreso de la Unión.

Ejemplo.- Cuando a la Cámara de Diputados se le presenta una iniciativa de ley discutida por sus integrantes y tomada una vez aprobada al senado para el examen, apruebe o modifique si procede.

Artículo 68.- C., establece que cada Cámara esta impedida para suspender sus sesiones por tres días consecutivos sin la venia de la otra Cámara.

Las de la sesión permanente.- Son aquellas sesiones realizadas por dicha comisión durante los recesos del Congreso de la Unión según el art. 78 C., para desarrollar sus labores asignadas por el numeral 79 y otros.

Las Ordinarias.- Son sesiones que el Congreso de la Unión desarrolla durante dos periodos anuales determinados para cumplir con sus facultades asignadas por la Constitución y su Ley Orgánica.

El primer periodo inicia el 1º de Septiembre de cada año y dura hasta el 15 de Diciembre del año en curso, excepto en la

toma de posesión del presidente electo finalizando el 31 de Diciembre.

El segundo periodo inicia el 15 de marzo y concluye el 30 de abril de cada año.

Las Extraordinarias.- Cuando los fenómenos sociales, políticos, jurídicos o económicos de la nación obligan al Congreso o a sus cámaras fuera de los periodos ordinarios de sesiones dentro de su competencia, *ha lugar a sesiones extraordinarias.*

El art. 67 C., establece el órgano y motivo para dichas sesiones, es decir ordena que la Comisión Permanente expida una convocatoria y elabore el orden del día con asuntos específicos que serán materia de las sesiones extraordinarias, sin salirse de esos puntos la deliberación.

Las Permanentes .- Son aquellas sesiones congresionales, de cada Cámara y de la Permanente en la que los Diputados y Senadores se constituyen en Asamblea hasta agotar algún asunto que así lo requiera, es decir hasta su total cumplimiento.

Las Públicas.- Son las sesiones en Asamblea que ejecuta el Congreso de la Unión alguna de las cámaras o la Comisión Permanente, sin impedir el acceso al público, y periodistas quienes presencian en forma personal la actividad de la Asamblea.

Las Secretas.- En este tipo de sesiones se impide el acceso a toda persona extraña al Congreso de la Unión, a una de las cámaras

o a la Comisión Permanente por la consideración que los asuntos a tratar son de estricta reserva.

Ejemplo: Al debatirse temas económicos en el Congreso o en cada una de las cámaras, el trámite de acusaciones contra legisladores Federales, presidente de la República, Secretarios de despacho, los Gobernadores de los Estados y Ministros de la Suprema Corte de la Nación.

La apertura de sesiones

El art. 69 C., a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones, el primero de Septiembre de cada año, asistirá el presidente de la República, presentando un informe por escrito explicando el Estado general que guarda la Administración Pública del país, pero se ha acostumbrado al pueblo de México y al Congreso de la Unión, que el presidente da un mensaje a la nación.

El presidente del congreso debe contestar el informe presidencial. observación ¿que se contesta cuando se desconoce lo hecho por el gobierno federal?, seria benéfico y sano para todos que la presidencia envié días anteriores copias a los legisladores de dicho informe.

En las sesiones extraordinarias del Congreso o de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente rinde un informe motivado que origine la convocatoria que sustente dichas sesiones.

El trabajo en comisiones

Las cámaras se organizan en su interior mediante comisiones de legisladores que por su conocimiento, experiencia y antecedentes deben atender los asuntos que se refieren a la materia de cada comisión.

Existen Comisiones Ordinarias y Especiales.

Ordinarias,

Especiales, Investigación y Jurisdiccionales.

Las Comisiones de trabajo examinan los proyectos de reformas constitucionales, de leyes, de reformas legislativas y de decretos relativos a sus materias, produciendo un dictamen que se somete a la consideración de la Asamblea que corresponda.

El trabajo en comisiones facilita el trámite en comisiones y expeditos los procesos legislativo y político.

Su actividad se desarrolla en periodos ordinarios, extraordinarios y en todo el año, es decir la no suspensión en sus labores durante el tiempo de las legislatura.

3.- Los actos en el Congreso de la Unión

La actividad en el Congreso de la Unión genera en consecuencia cuatro tipos de actos, leyes, decretos, acuerdos y dictámenes.

El Art. 70 C., establece las resoluciones que el Congreso de la Unión emite leyes y decretos.

La Ley Orgánicas permite a cada Cámara expedir acuerdos y dictámenes para su conducción y actividad de la labor interna de la Asamblea.

La Ley.- Acto producido por el Congreso de la Unión el expedir una serie de normas generales dentro de su competencia.

Ejemplo: la ley general de población, art. 73 C.

El Decreto.- Es el acto por el cual el Congreso incluye hechos específicos a situaciones concretas.

Ejemplo: El fallo pronunciado en un juicio político.

Acuerdo.- Son aquellos emitidos por el Congreso y cada Cámara que permitan su desarrollo.

Ejemplo: La constitución de las comisiones.

El Dictamen.- Es la determinación que sobre un proyecto de ley o decreto elaboran las comisiones de trabajo, ordinarias o especiales de la Cámara de Diputados y Senadores.

Procesos del Congreso de La Unión.- Son el conjunto de etapas o fases que permiten al Congreso de la Unión desarrollar sus facultades constitucionales.

Existiendo dos tipos de procesos en el Congreso.

El primero es el proceso político o juicio político de naturaleza jurisdiccional, previsto en el artículo 110 de la ley fundamental en el cual procede el juicio político, en el que la Cámara de Diputados una vez oído al presunto inculpado y por votación de la mayoría absoluta de su quórum, acusa ante el Senado de la República al funcionario público involucrado por

su parte la Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia y concediendo el derecho de audiencia del acusado, pronunciando el fallo absolutorio o condenatorio.

El segundo proceso denominado legislativo es el típico porque a través de sus fases o etapas se crean leyes o decretos al presentarse una iniciativa de leyes, discutida, aprobada, sancionada, promulgada, publicada e iniciada su vigencia, tema que desarrollaremos en el capítulo cuarto del presente trabajo.

C) Atribuciones.

El órgano que desarrolla el orden legal de nuestro país, es el órgano legislativo, quien tiene más atribuciones que los otros dos.

En el art. 73 C., enuncia la mayor parte de sus facultades para la creación de las leyes o decretos, así como en otros artículos de la Ley Fundamental.

En la presente tesis abordaremos sus atribuciones desde el punto de vista material, porque así distinguiremos entre las facultades, legislativas, jurisdiccionales y administrativas.

En este orden de ideas se presentaran las atribuciones del Congreso advirtiéndose que su actividad se da en dos campos el local erigiéndose como órgano legislativo del Distrito Federal, (aquí una vez que se materialice la iniciativa de ley que se encuentra en el cesto del sueño de los justos se puede constituir el Estado 32), compartiendo con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Federal actuando como órgano de la Federación.

1.- Legislativas.

En este ámbito competencial del Poder Legislativo corresponde la expedición de las leyes de la federación aplicables en todo el país, en las materias definidas por nuestra Ley Fundamental.

Primero expondremos el concepto de proceso legislativo distinguiéndolo del procedimiento legislativo:

El Proceso Legislativo.- Es el conjunto ordenado de actos, realizados por los órganos del gobierno facultados para ello, (que en México son el poder legislativo y el ejecutivo) a través de los cuales se inicia, discute, aprueba, sanciona, promulga, publica e inicia su vigencia una ley o decreto que resuelve demandas socialmente determinadas es decir, comprende los mecanismos y medios que se utilizan para llevar a cabo la tarea legislativa, como son la elaboración y contenido de iniciativas; la exposición de motivos; las características de la reforma, sean constitucionales o no; la organización del trabajo en la Cámara en los periodos de sesiones.

El Procedimiento Legislativo.- Es el conjunto de formalidades, actos y trámites apegados a derecho, que son utilizados para la integración del proceso legislativo en forma directa para la producción definitiva en la creación de leyes o decretos.

Por otra parte, cabe aclarar que algunos autores, entre ellos el maestro Jorge Moreno Collado, consideran como diferencias entre los dos conceptos anteriores las siguientes, a saber:

El campo social en el que se generan las "demandas", y

El campo formal orgánico en el que ocurre la secuencia legislativa.

Respecto a la primera diferencia, el campo social en el que se generan las demandas, diremos que se refiere al trasfondo social que deben tener todas las iniciativas de leyes y decretos, puesto que resuelven un problema determinado, resuelven determinadas demandas o exigencias en la realidad social y jurídica.

En cuanto al campo formal orgánico en el que ocurre la secuencia legislativa, se refiere propiamente al procedimiento que pasa la iniciativa de leyes o decretos, en los órganos gubernamentales para convertirse propiamente en una norma general, abstracta, impersonal y obligatoria, a saber, la Cámara de diputados, la de senadores y el Poder Ejecutivo.

Las atribuciones en este rubro con fundamento en el art. 73 C., se enunciarán a continuación:

De Organización fracciones XI, XX, XXIV y XXX.

Las Tributarias artículos 31.IV, 73.VII.X, XXIX y 131 C..

Comercio Exterior, Aprovechamiento y Explotación de los Recursos Naturales a los que se refieren los párrafos 4º. Y 5º. Del art. 27 C., Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros, Servicios Públicos Concesionados o Explotados directamente por la Federación.

Impuestos Especiales.

Patrimoniales fracciones X, XVII y XXIX-G

Las económicas; La rectoría y desarrollo económicos, artículos 25, 26 y 28 C. 73.XXIX.D.E.F. y 73.IX en relación con el 117C.. EL Control Financiero sobre el Ejecutivo, 73.VIII y art. 29

C., El Banco Central y la Casa de Moneda. 73 X y XVIII., El Valor de la Moneda fracción, XVIII.

En Materia de Población fracciones. XVI.XXIX-C.

Educación y Cultura, artículos 73.XXV y 3 C.; El sistema educativo nacional, Instituciones de cultura.

En materia de salud. art. 4º. y 73. fracción XVI.

En materia de trabajo y previsión social. Arts. 73.X y 123 C.

En materia de comercio, fracción X

En materia de comunicaciones, fracción XVII

En materia de defensa nacional, fracciones XII, XIII, XIV y XV., La declaración de guerra XII. Las fuerzas armadas, XIV.,

Jurisdicción Federal, XIII.XXI.XXII y XXX.XXIX.H

Coordinación de Seguridad pública, XXIII

Otras materias. X. XVIII Y XIX- B

Implicitas, XXX.

B) Jurisdiccionales

“La actividad en este ámbito competencial, el Congreso de la Unión aplica las normas generales a casos concretos pronunciando y resolviendo controversias, funcionando como un juzgador”¹⁵. La concretización no es una ley, sino un decreto. Conteniendo el fallo o sentencia.

Esta competencia se da en las dos cámaras de acuerdo a un mismo proceso.

¹⁵ Ibidem, p. 440.

El juicio político.- Es el proceso al cual se somete a cualquier servidor público que tengan fuero o inmunidad constitucional, de acuerdo al numeral 110 del mismo ordenamiento.

El fallo producido determina la inocencia o culpabilidad del funcionario público si procede se le destituye del cargo y su inhabilitación para ocupar dentro de la administración pública por un tiempo determinado, al perder la confianza por su responsabilidad oficial en que incurra también el presidente de la República.

El titular del Ejecutivo Federal al cometer delitos considerados como graves ningún Ministerio Público ni juez conocerán de la causa, ni la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.

El artículo 111 párrafo cuarto de la Constitución ordena que el Congreso de la Unión lo juzgue penalmente.

El fallo emitido por el Congreso, será de inocencia o culpabilidad en la segunda hipótesis se le destituirá para el cumplimiento de la pena privativa de la libertad correspondiente.

El proceso político esta ordenado por el art. 110 de la C., y se desarrolla a través de dos etapas la acusación y la resolución.

La sentencia, la Cámara de Senadores, funcionando como jurado de sentencia recibe la acusación solicitada por la Cámara de Diputados; resolviendo sobre la inocencia o culpabilidad del funcionario público por el voto de las dos terceras partes de su quórum. Agotadas las diligencias pertinentes que el asunto amerite como el derecho de audiencia del presunto inculpado, el pronunciamiento de la

Cámara de Diputados, es improcedente cualquier recurso y el juicio político.

C) Administrativas

Son las facultades que el Congreso de la Unión realiza aplicando normas generales a casos concretos, sin dirimir controversias, nos referimos a actos administrativos que realizan ambas cámaras a través de decretos.

A continuación las mencionaremos:

En materia de territorialidad art. 73 fracciones I,III,IV y V.

De control financiero art. 73 fracción VIII.

En materia educativa art. 73 fracción XXV.

En materia de control político art. 73 fracciones XXVI y XXVII; autorización al presidente a separarse temporalmente del cargo, autorización al presidente para ausentarse del país, renuncia del cargo de presidente de la República, y nombramiento del presidente art. 73 fracción XXVI, en relación con el 84 y 85 C.

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Art. 74 C., publicidad electoral fracción I., control presupuestal, la contaduría de hacienda, la hacienda de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto, la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, las partidas secretas fracción IV., la determinación de la renumeración de los cargos públicos, la cuenta pública., procedencia de la justicia y administrativos.

Facultades exclusivas del Senado de la República

Facultades exclusivas que afecten a sus estados como son política exterior arts. 76. I, 89 X y 133 const., nombramiento, ratificación, aprobación y remoción de funcionarios públicos, art 76 fr V.VIII IX Y X, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Gobernadores provisionales art. 74 V, del Jefe de Gobierno del D.F. y de Defensa Nacional art. 76.IV. C., intervención política de los Estados; las crisis de desaparición de poderes art. 76.V., conflicto político entre los poderes de un Estado. 76 VI. y jurisdiccional .VII.

Comisión Permanente

Art. 79. 26, 76 V., 84, 88, 122 VI I, 135 y 74 IV. C.

Es así como el proceso legislativo requiere para su existencia y desarrollo la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo a fin de desarrollar su actividad y crear las leyes o decretos que organizaran a la sociedad mexicana en todos sus ámbitos.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PROCESO LEGISLATIVO

- I.- Constitución Política de la Monarquía Española (1812).
- II.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814).
- III.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).
- IV.- Constitución de la República Mexicana (1836).
- V.- Bases Orgánicas de la República Mexicanas(1843).
- VI.- Acta Constitutiva y de Reformas (1847).
- VII.- Constitución Política de la República Mexicana (1857).
 - A) Reforma (1874).

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PROCESO LEGISLATIVO.

I.- Constitución Política de la Monarquía Española (1812).

Desde la promulgación de las leyes, y la historia constitucional de nuestro país, podemos observar a través de las diferentes leyes y constituciones, la intención de equilibrar los poderes establecidos para garantizar una nación independiente, como un gobierno libre y soberano.

Para esto, es necesario el proceso legislativo, que es común llamar así "al procedimiento que deben seguir los órganos legislativos constitucionalmente establecidos a fin de elaborar la ley y realizar su función propia que es la legislativa".¹⁶ Por tanto para que pueda funcionar el gobierno como tal, debe regirse siempre bajo las reglas establecidas.

"En una constitución deben irse introduciendo aunque siempre bajo reglas determinadas y con profunda circunspección, las modificaciones y reformas que señalen como necesarias, ya el estudio más detenido de las cuestiones políticas y sociales; ya la experiencia, que es la primera y más sabia maestra de los hombres; ya las costumbres, el carácter y las circunstancias peculiares de los pueblos cuya diversidad exige que sus leyes

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 2558

constitucionales, en vez de ser el fruto de simples tareas científicas o especulativas, sean el resultado de la feliz combinación de la ciencia con datos prácticos y seguros.

Dos son, pues, los caracteres distintivos de una buena constitución: el primero, la estabilidad; el segundo: la reforma".¹⁷

Así señala José María Iglesias, y solo en caso de que el país no funcione con la constitución ya establecida, se pueden hacer ciertas modificaciones para su mejor funcionamiento.

Tal como las cortes generales y extraordinarias de la nación española decretaron para el bien y prosperidad de la Nación, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

"Título I.

De la Nación Española y los españoles.

Capítulo I.

De la nación española.

Art. 1. La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.

Art. 2. La nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

¹⁷ Iglesias, José María, Cuestiones Constitucionales, Ed. UNAM, México, 1996, p. 152

Art. 4. La nación esta obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justa la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

Capitulo II.
De los españoles.

Art. 5. Son españoles:

Prímiero: Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los domicilios de las Españas y los hijos de éstos".¹⁸

Esto con referente a la nación española, ahora veamos como es que las cortes aceptan o no el o los proyectos de ley, vistos en los artículos 131 al 141 y 144 al 153 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

"Art. 133. Dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, se leerá por segunda vez, y las Cortes deliberarán si se admite o no a la discusión.

Es decir las cortes tienen la facultad de decisión de admitir o no la iniciativa una vez presentada a su discusión, pasadas las dos lecturas.

Art. 134. Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese a juicio de las Cortes que pase previamente a una comisión, se ejecutará así.

Es decir las Cortes deciden si la iniciativa discutida pasa a comisión.

¹⁸ Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones, Ed. Porrúa, México, 1994

Art. 135. Cuatro días a lo menos después de admitido a discusión el proyecto, se leerá por tercera vez, y se podrá señalar día para abrir la discusión.

Es decir después de 4 días de su admisión se dará otra lectura señalando fecha para su discusión.

Art. 136. Llegado el día señalado para la discusión, abrazará ésta el proyecto en su totalidad y en cada uno de sus artículos.

Es decir al llegar la fecha para su discusión se tomara en cuenta todo y cada uno de los numerales de la iniciativa.

Art. 137. Las Cortes decidirán cuando la materia está suficientemente discutida; y decidido que lo esté, se resolverá si ha lugar o no a la votación.

Es decir la votación procederá si las Cortes así lo indican por agotada la discusión.

Art. 138. Debido que ha lugar a la votación, se procederá a ella inmediatamente, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variándole o modificándole, según las observaciones que se haya hecho en la discusión.

Es decir al votarse se tomara en cuenta la admisión o rechazo de todo o partes de la iniciativa su modificación hecha en la discusión.

Art. 139. La votación se hará a pluralidad absoluta de votos; y para proceder a ella será necesario que se hallen presentes a lo menos la mitad y uno más de la totalidad de los diputados que deban componer las Cortes.

Es decir es necesario que exista el quórum, la mitad más uno de los diputados que componen las Cortes para la votación que será a pluralidad de votos.

Art. 140. Si las Cortes desecharen un proyecto de ley en cualquier estado de su examen o resolvieren que no debe procederse a la votación, no podrá volver a proponerse en el mismo año.

Es decir los proyectos rechazados no se presentaran en ese año.

Art. 141. Si hubiere sido adoptado, se extenderá por duplicado en forma de ley, y se leerá en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serán presentados inmediatamente al rey por una diputación.

Es decir al materializarse se duplicara como ley y se lee ante las Cortes, firmadas por el presidente y dos secretarios presentadas al Rey de inmediato por una diputación.

Art. 144. Niega el rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: Vuelva a las Cortes; acompañado al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla.

Es decir la procedencia del veto por el Rey anexando sus observaciones autenticadas.

Art. 145. Tendrá el rey treinta días para usar de esta prerrogativa; y si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto.

Es decir tiene treinta días para vetarla o pasado ese tiempo se considerara sancionada con sus efectos.

Art. 146. Dada o negada la sanción por el rey, devolverá a las Cortes uno de los originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedará en poder del rey.

Es decir obtenida la sanción negativa o afirmativamente por el rey se remitirá un original a las Cortes y otro quedara con el rey.

Art. 147. Si el rey negare la sanción, no se volverá a tratar el mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en los del siguiente.

Es decir al negarse la sanción las Cortes no lo trataran en ese año pero si en los posteriores.

Art. 148. Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al rey podrá dar la sanción o negarla por segunda vez en los términos por los artículos 143 y 144; y en último caso no se tratará del mismo asunto en aquel año.

Es decir al presentarse en el siguiente año el mismo proyecto, la sanción puede darse o no.

Art. 149. Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el rey da la sanción, y presentándosele se, le dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el artículo 143.

Es decir presentado por tercera vez el rey lo sancionara.

Art. 150. Si antes de que expire el término de treinta días, en que el rey ha de dar o negar la sanción, llegare el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones, el rey la dará o negará en las ocho primeros de las sesiones, de las siguientes Cortes; y si este término pasare sin haberla dado, por esto mismo se entenderá dada; y la dará en efecto en la forma prescrita; pero si el rey negare la sanción, podrán estas Cortes tratar el mismo proyecto.

Es decir al fenecer el termino para la sanción y las sesiones terminaran el rey tiene una ampliación por ocho días para otorgarla.

Art. 151. Aunque después de haber negado el rey la sanción a un proyecto de ley, se pasen alguno o algunos años sin que se proponga el mismo proyecto, como vuelva a suscitarse en tiempo de la misma diputación, que le adopto por la primera vez, o en el de las dos diputaciones que inmediatamente las subsigan, se entenderá siempre el mismo proyecto para los efectos de la sanción del rey, de que tratan los tres artículos precedentes; pero si en la duración de las tres diputaciones expresadas no volviere a proponerse, aunque después se reproduzca en los propios términos, se tendrá por proyecto nuevo para los efectos indicados.

Es decir aquí se da el criterio del trámite que sigue un proyecto presentado.

Art. 152. Si la segunda o tercera vez que se propone el proyecto, dentro del término que prefija el artículo precedente, fuere desechado por las Cortes, en

cualquier tiempo que se produzca después, se tendrá por nuevo proyecto.

Es decir si es desechado por segunda y tercera vez se analizara como nuevo.

Art. 153. Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos tramites que se establecen".¹⁹

Es decir plantea los mecanismos a seguir para la derogación de las leyes.

II.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814).

Para seguir luchando por un gobierno independiente, el 22 de octubre de 1814 se sanciona el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán.

"La concepción de 1814 acerca del problema de la división de poderes se resolvió de acuerdo a la teoría de Montesquieu. El artículo 44 estipuló: Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo), y la otra con el Supremo Tribunal de Justicia (Poder Judicial)".²⁰

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa, México, 1990, p. 200.

Señalando así los siguientes artículos:

"Art. 124. Siempre que se proponga algún proyecto de ley, se repartirá su lectura por tres veces en tres distintas sesiones, votándose en la última si se admite o no a la discusión, y fijándose en el caso de admitirse, el día que deba comenzar.

Es decir señala el número de lecturas que sigue el proyecto, la votación para su admisión y fecha para su discusión.

Art. 125. Abierta la discusión, se tratará e ilustrará la materia en las sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declare que esta suficientemente discutida.

Es decir el proceder al discutirse en las sesiones y la declaración del Congreso.

Art. 126. Declarado que la materia está suficientemente discutida, se procederá a la votación, que se hará a pluralidad absoluta de votos; concurriendo precisamente más de la mitad de los diputados que deben componer el congreso.

Es decir la forma de la votación y el quórum exigido.

Art. 127. Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmaran el presidente y el secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la Secretaría del Congreso.

Es decir el trámite que sigue el proyecto al aprobarse y a que autoridades se les da a conocer.

Art. 128. Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley, pero a de ser dentro del término perentorio de veinte días, y no verificándolo en este tiempo, se procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente le comunicará al Congreso.

Es decir señala el tiempo (20 días), autoridades que puede hacerle observaciones al proyecto y el otorgante de la sanción.

Art. 129. En caso de que el Supremo Gobierno del Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasado seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley y se observará inviolablemente a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se deroguen o modifique.

Es decir la autoridad facultada para las observaciones, la votación requerida y el termino para la no presentación del proyecto.

Art. 131. El Supremo Gobierno comunicará la ley al Supremo Tribunal de Justicia, y se archivarán los originales, tanto en la Secretaría del Congreso como en la del gobierno".²¹

²¹ Artículo 72 Texto Vigente, Agosto de 1994, en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 696.

Es decir el procedimiento que sigue una vez sancionada la ley y las autoridades competentes.

En este decreto constitucional, expedido en la ciudad de Apatzingán y que lamentablemente nunca entró en vigor, se nota la influencia que recibió tanto de la Constitución Española de 1812, como de la Constitución Norteamericana.

En lo que respecta al proceso legislativo, encontramos ya un proceso muy avanzado, dividido ya en diversas etapas y como característica peculiar, encontramos que en caso necesario, el Supremo Tribunal de Justicia, a través de su supremo gobierno podía promover la reexaminación de la ley por el Congreso, para que éste, en base a votación económica resolviera si era o no respecto a su fundamentación.

III.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).

Diez años después de que se sancionó el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, se sancionó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, dictando los artículos siguientes, entre otros:

"Artículo 51. La formación de las leyes y decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, los cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados.

Es decir contiene el procedimiento de la presentación de las iniciativas ante las Cámaras y las atribuciones exclusivas de la Cámara de diputados (sistema bicameral).

Artículo 54. Los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no se volverán a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta los ordinarios del año siguiente.

Es decir el trámite que sigue el proyecto rechazado por la Cámara de origen.

Artículo 55. Si los proyectos de ley o decreto, después de discutidos, fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra cámara, se pasarán al presidente de los Estados Unidos, quien si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la cámara de su origen.

Es decir la votación requerida para su aprobación por ambas Cámaras, la publicación y el tiempo para el veto.

Artículo 56. Los proyectos de ley o decreto devueltos por el presidente, según el artículo anterior, serán por segunda vez discutidos en las dos cámaras. Si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al presidente quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueren aprobados por el voto de los dos tercios de ambas cámaras no se podrán volver a proponer en ella sino hasta el año siguiente.

Es decir materializado el veto se regresara a las Cámaras y si son votadas por las dos terceras partes de sus miembros se sancionara de inmediato y lo que pasara si no es aprobada.

Artículo 57. Si el presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55, por el mismo hecho se tendrá por sancionado, y como tal se promulgará, a menos que corriendo aquel término, el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá verificarse el primer día en que estuviera reunido el Congreso.

Es decir el termino para sus observaciones por el presidente y su regreso.

Artículo 58. Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la cámara revisadora, volverán con las observaciones de ésta a la de su origen. Si examinados en ella fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, pasarán por segunda vez a la cámara que los desechó, y no se entenderá que ésta los reprueba, si no concurren para ello el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

Es decir los trabajos hechos en la Cámara de origen y la revisora y su votación.

Artículo 59. Los proyectos de ley o decretos que en segunda revisión fueren aprobados por los dos tercios de los individuos de la cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarán al presidente, quien deberá firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez días

útiles con sus observaciones a la cámara en que tuvieron su origen.

Es decir el derecho de la sanción y su publicación.

Artículo 61. En el caso de la reprobación por segunda vez de la cámara revisora, según el artículo 58, se tendrán los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración sino hasta el año siguiente.

Es decir señala los efectos al ser rechazado por segunda vez un proyecto por la revisora.

Artículo 64. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación.

Es decir para su interpretación, modificación o revocación de las leyes o decretos se observara el proceso legislativo.

Artículo 65. Siempre que se comunique alguna resolución del Congreso General el presidente de la República, deberá ir firmada de los presidentes de ambas cámaras, y por un secretario de cada una de ellas.

Es decir las personas autorizadas para las comunicaciones con el presidente de la república con sus requisitos.

Artículo 66. Para la formación de toda la ley o decreto, se necesita en cada cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de que debe componerse cada una de ellas".²²

²² Ibidem, p. 699.

Es decir el quórum requerido para cada Cámara.

Asimismo, Manuel Herrera y Lasso señala que "la Constitución de 1824 instituyó el veto informado en el modelo norteamericano, en los artículos 55 y 56",²³ antes mencionados.

IV.- Constitución Centralista de la República Mexicana (1836).

Debido al largo proceso que se tiene que seguir para la elaboración de una ley o decreto, es muy importante resaltar al proceso legislativo como parte integral en la vida política nacional. Cabe mencionar que por esto se han venido resaltando los artículos constitucionales mencionados en el artículo 72 de la Constitución de 1917, que nos ayuda a reconstruir el proceso legislativo en nuestro país.

Siendo que no solo se menciona cómo debe elaborarse una ley, sino además quiénes podían integrar la Cámara de Diputados y Senadores, así como los requisitos para poder ser presidente de la República y sus respectivas funciones.

"La Constitución Centralista de 1836. Conocida como Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ilustra la formalización de las discriminadas mencionadas. Analicemos algunos de sus ordenamientos: el artículo 7 de la primera ley asigna la calidad de ciudadanos mexicanos a los nacionales que tuvieran una renta anual de cien pesos; el artículo 10 de la misma ley señala como requisitos para ser miembro del Supremo poder conservador poseer un capital que produjera por lo menos tres mil pesos de renta anual.

²³ Herrera y Lazo, Manuel, Los Constructores del Amparo, Ed. Porrúa, México, 1947, p. 57.

Semejantes requisito exigía a los ciudadanos que aspiraban a ser diputados, senadores y presidente de la República".²⁴

Ahora veamos los siguientes artículos de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

"Artículo 25. Toda ley se iniciará precisamente en la Cámara de Diputados, a la de Senadores sólo corresponderá la revisión.

Es decir distinción entre la Cámara de origen y la revisora.

Artículo 31. Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasará a la revisión del Senado con todo el expediente de la materia.

Es decir como pasa un proyecto aprobado por la Cámara de origen a la revisora.

Artículo 34. Todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas cámaras, en primer o segunda revisión, pasará a la sanción del presidente de la República; y si es variación constitucional a la del Supremo Poder Conservador.

Es decir indica la autoridad facultada para su sanción y la competente en caso de variación constitucional.

Artículo 35. Si la ley o decreto solo hubiere tenido primera discusión en las cámaras, y al presidente de la

²⁴ Sánchez Bríngas, *Enrique*, Op Cit., pp. 357-358.

República no pareciera bien, podrá dentro de quince días útiles, devolverlo a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.

Es decir el veto y su tiempo para la devolución del proyecto observado.

Artículo 37. La ley o decreto devuelto con observaciones por el presidente de la república, deberá ser examinado de nuevo en ambas cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasará por segunda vez al presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación pero si faltare en cualquiera de las cámaras el dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado.

Es decir la votación necesaria para dejar sin efectos el veto por el presidente.

Artículo 38. Las variaciones de Constitución que no sancionara el Supremo Poder Conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiera en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara, no pasarán de nuevo a la sanción y se publicarán sin ella".²⁵

Es decir la votación requerida para que la autoridad competente sancione una reforma constitucional.

²⁵ Art. 72 Texto Vigente. Agosto, 1994, p. 698, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones. Ed. Porrúa, México, 1994, p. 696.

V.- Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843).

Por tanto puede decirse que, "nuestra Constitución" se basa fundamentalmente en dos principios para otorgar 'la competencia a los órganos estatales, a saber: 1) El principio de colaboración y 2) la noción de funciones formales y materiales' y en 4 secciones:

- I. Ejecutivo - legislativo
- II. Legislativo - judicial
- III. Judicial - ejecutivo y
- IV. De los 3 órganos".²⁶

Lo que hace un gobierno integral y democrático, que en común acuerdo establecen leyes o decretos. Como quedó acordado por la honorable conforme a los decretos de Junta Legislativa establecida 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos del día 15 de Junio del año de 1843, y publicados por Banco Nacional el día 4 del mismo.

Artículo 56.- Los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados, pasarán al Senado para su revisión.

Artículo 57.- Si el Senado los aprobare, modificare o adicionare, volverán a la cámara de su origen.

²⁶ Moreno Díaz Moreno. *Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa. México, 1990, p. 196

Artículo 58.- Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier cámara se necesita la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requieren los dos tercios de la cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendrá por aprobado.

Artículo 59.- Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión, se pasará al presidente de la República para su publicación.

Artículo 61.- Cuando el Senado reprobare o reformare una parte del proyecto, la Cámara de Diputados, se ocupará solamente de lo reprobado o reformado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el Senado.

Artículo 62.- Las proposiciones y proyectos desechados no pueden volver a proponerse en el mismo año, a no ser que sean reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera.

Artículo 63.- En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

"Art. 83. El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones.

Art. 84. Para ser Presidente se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años y residir en el territorio de la República al tiempo de la elección.

II. Pertenecer al estado secular".²⁷

El proceso de formación de las leyes o decretos, su interpretación, modificación o derogación se lleva a cabo a través de etapas bien definidas, a fin de que los proyectos presentados ante el Poder Legislativo para su estudio, elaboración del dictamen, discusión y votación puedan convertirse en leyes.

Quedando asentados los derechos y obligaciones, tanto de los senadores y diputados como los del Presidente de la República.

VI.- Acta Constitutiva y de Reformas (1847).

Es por esto que la o las personas que integren el Congreso deben tener la experiencia necesaria para decidir qué se va a sancionar o no, porque de eso depende el buen o mal gobierno que se tenga.

"La finalidad moral del gobierno es primordial. Debe organizar la vida social de tal suerte que los hombres puedan vivir una vida feliz y virtuosa, que es el verdadero fin del hombre en sociedad.

²⁷ Hojas engrapadas, Op. Cit, p. 403.

La autoridad debe estar limitada ejercerse sólo de acuerdo a la ley".²⁸

Por tanto queda así asentado que las decisiones deben tomarse en conjunto y no por una sola persona, como se señala en el Artículo 14 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847:

"En ningún caso podrá tenerse por aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras".²⁹

VII.- Constitución Política de la República Mexicana (1857).

Además de quedar por escrito las obligaciones y derechos, así como sus funciones, también fue necesario precisar que requisitos debían tener los proyectos para ser leyes.

Artículo del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México, el 16 de junio de 1856:

"Artículo 66. Las iniciativas o proyectos que se presentan al Congreso de la Unión deben, para ser leyes, tener los requisitos siguientes:

1. Dictamen de la comisión respectiva.

²⁸ Apéndice I, Esquema de Historia del Pensamiento Político, Ed. Porrúa, México, 1967, p. 629.

²⁹ Art. 72, Op. Cit, p. 704

2. Tres discusiones tendrán lugar, la primera cuando determine el presidente del Congreso, en los términos que disponga el reglamento; la segunda, diez días después de concluida la primera, y la tercera, en el tiempo que designa la fracción 4ª de este artículo.

3. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en votación nominal, cuando la opinión del Ejecutivo fuere favorable al proyecto, y de dos tercios cuando dicha opinión fuere contraria.

4. Concluido el segundo debate se pasará inmediatamente al Ejecutivo el proyecto de ley para que en el término de ocho días exprese por escrito su opinión acerca de él. La tercera discusión tendrá lugar luego que el Ejecutivo haya devuelto el proyecto de ley y con presencia de la opinión que sobre él haya emitido.

Artículo 67. En vista de las observaciones del Ejecutivo, la comisión podrá adicionar o reformar su dictamen; pero en este caso se necesita un cuarto debate respecto a los artículos reformados o adicionados, y después del último será la votación.

Artículo 68. Si pasados los ocho días de que se habla en la fracción 4 del artículo 66 el Ejecutivo no emite su opinión por escrito, el Congreso procederá a la última discusión, y en este caso el voto de aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes, bastará para que el proyecto tenga carácter de ley.

Artículo 70. Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año".³⁰

³⁰ Ibidem, p. 705.

A) Reforma (1874).

Pero asimismo, como se tienen reglas, funciones y requisitos en el congreso, también con el paso del tiempo y las necesidades del país, se pueden sufrir reformas como la de los artículos de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, que fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 15 de febrero de 1857:

“Artículo 67. Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

Artículo 70. Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de Comisión.

II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.

III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme al reglamento.

IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión o exprese que no usa de esa facultad.

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, a la votación de la ley.

VI. Si dicha opinión discrepara en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.

VII. El nuevo dictamen sufrirá una discusión, y concluido está se procederá a la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Artículo 71. En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispersar los trámites establecidos en el artículo 70".³¹

Como esto se puede constatar el largo proceso que ha llevado la Constitución Mexicana; visto este proceso como "conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda y terminan cuando concluye por las distintas causas admitidas por la ley",³² porque como ya se vio no depende de una sola persona el sancionar o no una ley.

Así el "Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras. Una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se integra por 500 Diputados: 300 electos por el principio de votación mayoritaria relativa y 200, según el principio de representación proporcional".³³

³¹ Ibidem.

³² Diccionario para Juristas, Juan Palomar de Miguel, Ed. Mayo, México, 1981, p. 1084, Pomúa

³³ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, El Orden del Día, Ed. Cámara de diputados, 1993, p. 17.

Y en ese Congreso es donde se van a tomar todas las decisiones más importantes de la vida social y política de la Nación, enfrentando muchos problemas para "lograr que la pluralidad de actores que los componen se integren de tal forma que pueda generarse una voluntad única imputable al órgano".³⁴

Por esto el Proceso Legislativo, ha sido y seguirá siendo parte fundamental en la vida política y social, estabilidad de una Nación como tal.

Decidiendo sancionar o no leyes, no sólo el presidente de la República o los senadores, sino como lo señala el "Art. 71.. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I Al Presidente de la República;

II A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y

III A las legislaturas de los Estados".³⁵

Y cada decisión que se tome debe ser en conjunto, con los poderes Legislativos, Judicial y Ejecutivo, para tener siempre la mejor resolución en cuanto a leyes corresponde.

"Las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función

³⁴ Serna de la Garza, José María, Derecho Parlamentario, Ed. McGraw-Hill, México, 1997. p. 45.

³⁵ Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, Art. 72, p. 808.

que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco".³⁶

³⁶ Derecho Administrativo, Las funciones del Estado, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 28.

CAPITULO TERCERO

EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

I.- En los Estados Unidos de Norteamérica.

- A) Iniciativa.
- B) Turno a las Comisiones permanentes.
- C) Consideración del dictamen en el pleno
- D) Votación.
- E) Las " Comisiones de Conferencia"
(Conference comités).
- F) El veto presidencial.
- G) Publicación.

II.- España.

- A) Iniciativa legislativa.
- B) La toma en consideración de las proposiciones de ley.
- C) Proceso legislativo común del Congreso de los Diputados.
- D) Deliberación y dictamen por la Comisión.
- E) Debate y votación en sesión plenaria

- F) Retirada de proyectos y proposiciones de ley.
- G) Procedimiento legislativo en el Senado.
- H) El Refrendo de la Sanción y la Publicación.
- I) Sanción y Publicación.

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

En este capítulo de la presente tesis, analizaremos únicamente lo referente al Proceso Legislativo en el derecho comparado, es decir su desarrollo en países como son los Estados Unidos de Norteamérica y España.

Es importante señalar los beneficios que se obtendrán al analizar los pasos integrados en los procesos legislativos de estos países.

I.- En los Estados Unidos de Norteamérica

Los tratadistas al estudiar el trámite en el Congreso de los E.U.A. señalan la trascendencia de hacer las leyes a través de las fases formales; en la presentación de las iniciativas, su discusión, forma de aprobarlas hasta su promulgación y publicación. El conocimiento y manejo del método utilizado en el proceso legislativo puede ser la diferencia entre el éxito y el fracaso de las iniciativas presentadas.

Para la superación de cada uno de las etapas a seguir es necesario establecer una mayoría congresional que la apoye la cual hace una práctica cotidiana en el quehacer diario, en la elaboración de sus leyes, una continua negociación y compromisos que sin estos requisitos puede que la iniciativa sufra lo siguiente; sean derrotadas o sustancialmente modificadas

“Las reglas utilizadas en cada una de las cámaras son distintas, es decir en la cámara de representantes integrada por 435 miembros, encaminada a proteger la voluntad de la mayoría de los representantes prevalezca”.³⁷ En el Senado, es una estructura menos rígida reconociendo los derechos individuales de los Senadores en el debate.

A) Iniciativa

Aquí encontramos el sello característico de la división de poderes, en cuanto a que las iniciativas de ley serán presentadas únicamente por los miembros del Congreso, depositándolas en el receptáculo especial (hopper), situado al lado del escritorio del Clerk(secretario) de la cámara de representantes (C.R.), en cualquier momento siempre y cuando este sesionando dicha cámara, sin requisito alguno para su trámite.

En el senado se ejerce este privilegio turnándose el proyecto a uno de los secretaríos de la mesa del senador que preside la sesión (Presiding officer) la cual ira o no acompañada de un mensaje o declaración ante dicho pleno.

Las iniciativas se originaran tanto en la C.R. como en la del senado (S), salvo las que se refieran al cobro de impuestos federales, puesto que constitucionalmente corresponden a la C.R.

³⁷ Cámara de Diputados, Derecho Parlamentario de México, Ed. Porrúa, México, 1997. pp. 110-113.

Cuando sea de relevancia las iniciativas pueden presentarse en ambas cámaras al mismo tiempo, con la finalidad de acelerar el proceso legislativo.

La práctica parlamentaria a establecido mecanismos para integrar a otros entes a participar en esta fase pero siempre a través de algún congresionista.

El presidente de los E.U.A., a los Secretarios de Estado o jefes de alguna agencia independiente, envían al Congreso, las llamadas "comunicaciones ejecutivas" (executive communications), son proposiciones de ley en relación con algún punto del informe anual del presidente.

El procedimiento a seguir de estas comunicaciones es el siguiente: Se envía el proyecto de ley al spaker de la C.R. y al presidente del senado, según sea su procedencia, debiendo tumarlo al presidente de la comisión permanente que corresponda según la materia de la misma. Ellos pueden tumarla como la recibieron o modificarla, así como proceden aunque el Congreso sea de oposición al presidente.

Los grupos de interés y personas en lo individual también pueden presentarlos solicitando a un miembro del Congreso la introduzca y al ejercitar su derecho constitucional de petición.

En México la presentación de las iniciativas facultan tanto al presidente como a los legisladores existiendo una colaboración de poderes, y aceptando las comunicaciones de los particulares tramitación igual que en los E.U.A.

Tipos de legislación

Las iniciativas de ley o propuestas dirigidas al Congreso adoptando cualquiera de las cuatro formas existentes:

- a).- La iniciativa (Bills).
- b).- Resoluciones conjuntas (Joint-Resolutions).
- c).- Resoluciones concurrentes (Concurrent-Resolutions), y
- d).- Resoluciones Simples (Simple Resolutions).

a).- Iniciativas Bill, casi todos los proyectos adoptan esta forma y puede ser públicos o privados.

Los públicos asuntos generales.

Los particulares estos da solución a asuntos específicos, en materia de inmigración, naturalización y demandas contra el gobierno federal, los bills son ley una vez aprobados por ambas cámaras y firmados por el presidente, se reconocen según sea la cámara con las siglas "H.R." (House of Representatives) o "S" (Senado) seguido del número que le corresponde.

b).- Resoluciones conjuntas (Joint Resolutions) sigue el mismo camino que los bills, sin embargo suele utilizarse para asuntos muy restringidos, ejemplo la aprobación de una asignación presupuestal especial, al proponer una enmienda a la constitución salvando la firma del presidente con la aprobación de los tres cuartos de las legislaturas de los Estados, una vez aprobadas por ambas cámaras se le ubica con "H.J.Res" o "S.J.Res" y el número que les asignen.

c).- Resoluciones concurrentes (Concurrent Resolutions), no son ley sino que se utilizan para expresar opiniones, objetivos o ideas de ambas cámaras, se identifican por las siglas "H.Con.Res" o

"S.Con.Res." seguidas del número respectivo, no requiere la firma del presidente pero si la aprobación de las cámaras.

d).- Resoluciones simples (Simple Resolutions) relativas a los asuntos de operación interna de cada cámara no requiere de la aprobación del presidente y la otra cámara se conocen así "H.Res." y "S.Res" y numeración respectiva.

En México todos los proyectos de ley presentados por los facultados constitucionalmente se denominan iniciativas de ley.

B) Turno a las Comisiones permanentes

Al presentarse un (bill o Joint-Resolution), será turnada a la comisión permanente competente de acuerdo a la materia tratada por dicho documento.

En la C.R. el turno lo lleva acabo el Speaker, y en el S., por el Presiding Officer, auxiliándose por el consejo de los oficiales de carrera (los Parlamentarios), porque toman decisiones obligatorias y constituyen precedentes al presentarse iniciativas de ley sacándose inmediatamente copias que estén al alcance de los congresistas.

"Lo importante que predetermina el turno a una comisión permanente es, evitar ciertas palabras y enfatizando otras, para que sea turnada a una comisión "amigable".³⁸

Turno múltiple.- consiste en turnar un bill a más de una comisión permanente existiendo dos tipos el conjunto y secuencial el primero se da cuando un bill se envía al mismo tiempo a varias comisiones y el segundo se refiere al

³⁸ Ibidem. 114.

conocimiento sucesivo de un bill por varias comisiones, únicamente procede cuando la comisión inicial, emite su dictamen legislativo.

Los parlamentarios puede señalar a las comisiones, la modificación o adición de acuerdo a su jurisdicción en el bill, y si no lo hiciera puede tener influencia en todo, al ocurrir conflictos en las comisiones lo único que sucede es el retraso a su aprobación.

Al decir de Young y Cooper, que al enviar a varias comisiones el bill, puede tener una mejor apreciación y análisis de estudio en base a diversos puntos de vista y experiencia y desventaja porque debilita el poder de la comisión al multiplicar los obstáculos a un proyecto de ley.

El trabajo en comisiones y el dictamen legislativo

Una vez recibida la propuesta la comisión competente la tuma a una subcomisión, solamente que voten todos los miembros para su conocimiento en conjunto, las medidas tomadas por el presidente de la comisión es enviar copias de dicho documento a las Secretarías de Estado o agencias gubernamentales competentes emitiendo un informe oficial sobre la operancia o inoperancia de aprobar el bill; este informe no es vinculante pero es atendido.

Las comisiones permanentes se reúnen una vez al mes, pero el presidente esta facultado para convocar a más reuniones siempre y cuando sea necesario o tres o más integrantes de la comisión a través de una solicitud dirigida al presidente, lo conminen a que convoque reuniones especiales insertando el

asunto a tratar, si el presidente dentro de los tres días no lleva a cabo la convocatoria, la mayoría de integrantes de la comisión pueden hacerlo, mencionando el orden del día.

En las subcomisiones, se dan audiencias públicas (public hearings) solicitando la comparecencia de expertos funcionarios gubernamentales, representantes de grupo de interés, académicos con el fin de obtener conocimientos sobre el tema del bill.

Los que comparecen presentan sus declaraciones por escrito o interrogados por los miembros de la comisión.

Las audiencias son públicas excepto cuando se relacionen con la seguridad nacional, determinado por votación en el seno de la subcomisión.

Al término de las audiencias, la subcomisión discute el bill en juntas públicas como "las sesiones de las anotaciones" (Markup Sessions). Se exponen los distintos puntos de vista, al bill, finalizando con una votación favorable con o sin modificaciones, o con un voto desfavorable sugiriendo a la comisión que posponga en forma indefinida su consideración.

Una vez regresado a comisión el proyecto se discute, y a su término se vota para enviarlo o no a su discusión en el pleno, de la cámara respectiva, si el voto es favorable se elabora un dictamen legislativo, el voto hecho es el (roll call), los resultados estarán a disposición del público en las oficinas de la comisión, para conocer el sentido del voto y quienes votaron a favor y en contra.

El report se integra de una explicación del objeto, alcance de la ley propuesta, y una exposición sucinta de los razonamientos por los que se recomienda su aprobación, se

suele incluir un análisis de las distintas secciones del proyecto, el gasto, créditos, el ingreso público y costo para el gobierno, también el "voto de minoría", adicionales o suplementarios, los integrantes de la comisión en lo individual las adiciones y las suprimidas en letra cursiva y marcado respectivamente.

El report es enviado al Clerk de la C.R. o una de las secretarías del Presidign Officer del S., para su calendarización.

C) Consideración del dictamen en el pleno

Una vez que es remitido el proyecto a la C.R. y S., se ubica y se numeran dentro de algunos calendarios fijando el orden que abra de ser considerados, discutidos y aprobados por el Pleno de las cámaras, a continuación nos referiremos a las reglas de cada una de las cámaras en la C.R. la calendarización se mantiene con cuatro tipos el primero Calendario de la Unión (Unión Calendar) ingresan aquellas iniciativas de ley de carácter publico que versan sobre impuestos y otros ingresos públicos (presupuesto) y asignaciones de dinero o propiedades publicas (en la práctica casi todos los bills públicos entran aquí), el segundo es el Calendario de la Cámara (House Calendar) ingresan todos los proyectos de ley que no tienen que ver con los del calendario de la unión.

Los procedimientos son distintos ya que en el Calendario de la Unión pasan a la "Comisión de la Cámara entera" (comité of the whole house), significa que el estudio y aprobación o rechazo es más ágil, flexible y el quórum de asistencia con solo 100 representantes en lugar de 218 en el Pleno de la cámara. El tercero es el Calendario Privado (Private Calendar), en este

ingresan los bill de carácter privado que resuelven demandas de individuos o empresas específicas es decir al sufrir daños los individuos por un acto de gobierno y no procede la compensación ante los juzgados; o que tienen problemas con las leyes migratorias. El cuarto es el Calendario de Consenso(Consent Calendar), no hay controversia porque ha sido votada favorablemente en la comisión y ha ingresado a los dos primeros calendarios un miembro de la comisión pide al Clerk se turne a éste calendario.

Las sesiones se desarrollaran el primer o tercer lunes de cada mes, el Clerk, recibiendo instrucciones del Speaker, lee en voz alta los nombres y números de los bill que se encuentren en este calendario por más de tres días legislativos. Sin objeción el bill pasa sin debate. Si un representante lo objeta si después del día siguiente de la lectura por tres representantes se excluye de dicho calendario, evitando su inclusión en el mismo periodo, cualquier miembro puede objetarlo, pero son seis los objetadores oficiales (tres por cada partido).

El procedimiento de estos dos últimos calendarios son similares con la salvedad de que los días de lectura, los nombres y números que identifican a los bill, se realizan el primero y tercer martes de cada mes (privado).

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Debate sobre la regla

Una vez ingresadas en el Calendario de la Unión o en el Calendario de la Cámara, pasaran al Pleno siguiendo un orden o saltándose este de acuerdo a la importancia o urgencia del bill, cuyo procedimiento se da en la comisión de reglas de la

C.R., el presidente de la comisión responsable del dictamen legislativo, acompañado de los redactores originales del bill, solicitan a dicha comisión emita una resolución especial que es la "regla" ordenando se considere inmediatamente un proyecto de ley determinado, otro procedimiento es el conocido como el de "Moción para descargar comisiones" (motion to discharge committee), "cualquier representante solicita al Clerk ordene "descargar" o relevar de una comisión algún bill de carácter público, turnado dentro de los 30 días previos a dicha solicitud".³⁹ El debate se da en un tiempo de 20 minutos (10 a quienes este a favor y los restantes en contra). Si la mayoría vota a favor pasa al Pleno bajo las reglas de la cámara, si no es aprobada espera el turno, dictamen y orden.

Otro procedimiento con los mismos fines es el llamado "moción para descargar comisiones" (motion to suspend rules), el Speaker tiene la facultad de promover una suspensión de las reglas del orden del día, para pasar una iniciativa a consideración del Pleno se lleva a cabo los lunes y martes de cada semana, solicitada por un representante, el debate dura 40 minutos (20 a favor y 20 en contra), y votada en el pleno, otro llamado Miércoles Calendario (Calendar Wednesday), consiste en que cada miércoles se nombra en la sesión por orden alfabético, y al ser nombrada, una comisión puede pedir que una iniciativa de ley dictaminada por ella y ubicadas en los primeros dos calendarios pase al Pleno para su deliberación.

El debate no durará más de 2 horas y al terminar, aprobada un bill por mayoría simple, el segundo y cuarto lunes de cada

³⁹ Ibidem, pp. 115-120.

mes, la Comisión del Distrito de Columbia solicitara la consideración de asuntos que presente.

Finalmente los llamados "asuntos privilegiados" (privileged matters) se interrumpe el orden del día implicando que la Cámara se constituya en la comisión del Pleno de la misma. Los asuntos, son los dictámenes de la Comisión de Reglas y de la Comisión de Gasto Público en relación con leyes que asigna recursos públicos a determinados programas, incluir también a los de las Comisiones de conferencia y el veto presidencial.

El debate en el pleno, se analizara el procedimiento del debate correspondiente al Calendario de la Unión, al erigirse la comisión del pleno, el Speaker deja de presidir la asamblea nombrando a otro representante para ocupar su puesto.

La Comisión del Pleno sigue las restricciones del procedimiento de la Regla, que se menciono anteriormente terminando el tiempo del debate en lo general, la segunda lectura del proyecto, sección por sección, título por título y artículo por artículo, en esta etapa los miembros de la Cámara puede hacer las propuestas de modificaciones o adiciones que consideren pertinentes.

En el debate habla uno a favor, con la modificación o adición propuesta durante 5 minutos y otro en contra (5), terminando son votadas por dicha comisión, para aprobarlas o rechazarlas.

Una vez terminada la comisión referida se levanta, y el proyecto de ley se turna al Pleno de la Cámara con las modificaciones aprobadas. En el Pleno el Speaker recupera su calidad de Presidente de las sesiones.

En el pleno la iniciativa, será debatida, solamente que se obtenga la moción llamada "cuestión previa" (previous question) propuesta por la mayoría en la Cámara, no llevándose a cabo el debate y se procede a su votación, cada una de las modificaciones hechas por la Comisión del Pleno en forma sucesiva, al termino de la votación el Speaker preguntara "Debe consolidarse la iniciativa y leerse por tercera vez" (¿ Shall the bill be engrossed and read a third time?), si el voto es favorable, se lee el título de la iniciativa y se vota para su aprobación o rechazo el proyecto de ley en cuestión.

Esta fase procede el recurso ofrecido por la llamada "moción de retorno a comisión" (motion to recommit) a través de la cual un representante solicita que la iniciativa regrese a comisiones para su reelaboración, reconsideración en el pleno, son solicitadas por los integrantes de la minoría, siendo rechazadas casi siempre.

Si la moción de "cuestión previa" no procede o sino se ordeno por la regla de la comisión de reglas, el debate dura una hora en el pleno, se proponen modificaciones a las modificaciones hechas por la Comisión del Pleno a la misma iniciativa.

Se votan las modificaciones y terminada el Speaker cuestiona a la asamblea si ha lugar a consolidar la iniciativa y realizar la tercera lectura, si se decide afirmativamente pasa a votación final que aprueba o rechaza el proyecto de ley o el retorno a comisión.

Terminado se envía una copia con sus modificaciones según fueron aprobadas por la Cámara y certificada por el Clerk al senado para su consideración.

En el Senado la Calendarización, todos los dictámenes legislativos, pasan a los calendarios siguientes:

El Calendario de Ordenes Generales (calendar of general Orders) ingresan todos los dictámenes elaborados por las comisiones del senado y todos los proyectos de ley remitidos por la C.R. al mismo.

En el Calendario Ejecutivo (Excutive Calendar), el momento para pasar a la discusión del Pleno se produce a través de la negociación del consenso entre el líder de la mayoría, minoría, la estructura partidistas y presidentes de las comisiones.

La elaboración entre todos los entes anteriormente mencionados, resultante de los derechos de los senadores en lo individual y de las minorías porque puede retrasar, bloquear u obstaculizar la labor de la asamblea por tiempo indefinido.

La práctica de los llamados "acuerdos de consenso unánime" (unanimous consent agreements) son convenios que incluyen las fechas para pasar un proyecto de ley al Pleno, tiempos para el debate en lo general y el debate sobre mociones que presenten, para modificar las propuestas y aprobación final, pueden ser objetados por un senador pero una vez aprobado son obligatorios para todos o cambiarse por otro acuerdo igual.

Son simples porque versa sobre actividades rutinarias del senado, aprobar la nominación presidencial, proyectos de leyes privadas (private bills) y asuntos no controvertidos o complejos de las otras materias.

Tercero consiste en presentar como modificación a un proyecto de ley, otro proyecto de ley que esta "detenido" en comisiones.

Cuarto se basa en una regla que obliga a la lectura obligatoria de toda iniciativa de manera sucesiva en dos días legislativos.

Quinto consiste en conseguir la suspensión de las reglas normales del procedimiento a través del voto de las dos terceras partes del senado, para una iniciativa pase de inmediato a consideración del pleno sin pasar a comisiones.

Sexto.- moción de descarga de la comisión (motion to discharge committee) a debate retrasos considerables.

Holl, se presenta a manera de una solicitud hecha por un senador a los líderes partidistas de la Cámara para detener la iniciativa.

Es decir estas formas agilizan el debate en el Pleno y no existan bloqueos en el desarrollo del estudio en el senado de los proyectos de ley enviados o turnados por la C.R. y los originados ahí.

El debate no se sujeta a reglas de tiempo ya que pueden extenderse los participantes con el fin de poder acomodar en la iniciativa sus intereses a esta figura se le llama filibusterismo, el antídoto contra los filibusteros es la moción cloture propuesta por 16 senadores y el voto de las tres quintas partes de los senadores presentes para cortarla (60) .

La iniciativa se convierte en ley por la aprobación de la mayoría simple después de consolidada y efectuada la tercera lectura{ lectura completa}.

Dentro de los dos días siguientes a su aprobación algún integrante promueve la moción de reconsideración si es rechazada, se aprueba por mayoría de votos y se convierte en ley.

Al termino el senado envía a la C.R. El original de la iniciativa aprobada, así como la modificación por el hechas con señalamientos de modificación que la colegisladora considerara.

D) Votación.

En el Congreso norteamericano las decisiones son tomadas a través de votaciones, existiendo diversos sistemas utilizados en ambas cámaras:

En la Cámara de Representantes:

El primero es el de voz (voice vote), consistente en que cada representante dice "sí" o "no" en voz alta, en consecuencia el Chair expone el resultado, sistema utilizado al someterse un asunto por primera vez a la consideración de la Cámara.

El segundo de pie (standig vote), procede cuando se duda en el primero o un integrante de la Cámara lo solicita.

El tercero con registro (recorded vote), es el practicado por medio de tarjetas escribiendo su nombre, dos colores uno verde a favor y rojo en contra, "a partir de 1973 se erigió el sistema de votación electrónica, a través de la solicitud de un quinto del

Pleno o la cuarta parte de la comisión del Pleno, quedando un registro oficial del sentido del voto de los legisladores".⁴⁰

La cuarta votación si o no (yeas-and-nays vote o "roll-call vote"), es solicitada por un quinto de los legisladores presentes en el pleno, el Clerk nombra a cada uno de los legisladores, respondiendo al oír su nombre "si" o "no". El Speaker esta facultado para solicitarlo y obligado al superarse el veto del presidente.

Las votaciones a las que recurre el Senado son la voz de pie y de si o no (roll call vote).

E) Las "Comisiones de Conferencia" (Conference committees).

Su finalidad es la resolución a las discrepancias existente, el Speaker y el legislador que preside el Senado están obligados a integrar dicha comisión, en su carácter de delegados de cada Cámara, las decisiones las hacen tomando en cuenta al presidente de la comisión competente del proyecto, así como el integrante de mayor rango del partido mayoritario y miembros de la subcomisión protagonistas en el dictamen y el proyecto de ley.

La comisión de conferencia puede modificar parte de las iniciativas en las que las Cámaras no tenían diferendos.

Las reuniones son públicas o privadas, si las Cámaras las votan en ese sentido "si o no".

Al acordarse, la comisión elabora un dictamen, en forma conjunta por los integrantes de las dos Cámaras, motivado y

⁴⁰ Ibidem, p. 127.

enviado a la Cámara que lo solicito, debatido y votado en bloque sin tener más modificaciones. Si es rechazado se turna a la otra Cámara, con el mismo procedimiento, si es rechazado se regresa y reinicia su procedimiento y aprobada se pasa al presidente de los E.A.U., para su firma o la vete.

F) El veto presidencial.

Para convertirse en ley un bill deberá ser aprobado por ambas Cámaras y enviada al titular del ejecutivo de los E.U.A., al enviarse al presidente este tiene 10 días, la transmite a la Secretaría de Estado de su competencia, escuchando sus opiniones, no habiendo objeciones el presidente la firmara y turnara a la Cámara de origen, esta a su vez comunicara a la otra que el presidente la ha aprobado.

Si durante los diez días a que tiene derecho el presidente no la firma ni la regresa se entiende aprobada. En caso de regresarla dentro del termino aludido a la Cámara de origen con sus observaciones inmediatamente dicha Cámara realiza la votación correspondiente y si no es votada por dos tercios, se avisa a la colegisladora, pero si en las dos Cámaras se alcanza la votación referida se supera el veto convirtiéndose en ley el bill.

"El veto de bolsillo procede si antes de los diez días se levanta el periodo de sesiones, no regresándolo en consecuencia queda en suspenso el veto presidencial".⁴¹

⁴¹ Ibidem, p. 129.

G) Publicación.

Al quedar aprobada la ley ésta es publicada de inmediato, la oficina de la presidencia la turna al Archivista de E.U.A. (Archivist of the United States) para dicha tarea.

La publicación oficial de la ley se hace como en un panfleto denominado Slip Law, indicando el carácter público o privado de la ley, el número de la legislatura que la aprobó, y el secuencial que se le asigna.

Ejemplo: Public Law 102-1.

Se compilan en dos colecciones:

Status at large, integrada por leyes aprobadas en el Congreso en un periodo de sesiones y elaborada por "la Oficina del Registro Federal, Archivo Nacionales y Administrativo de Registros (Office of the Federal Registrar, National Archives and records Administration)".⁴²

El otro es el Código de los E.U.A. (United States Code), esta en orden alfabético todas las leyes (E.U.A.), organizada bajo títulos según la materia actualizándose cada seis años, y elaborada por la Oficina de la C.R., llamada Consejo de Revisión de las leyes (Law Revisión Council).

El proceso legislativo de los E.U.A., es complejo pero eficaz porque a través de su organización y funcionamiento ha logrado apegarse a la realidad social, y jurídica de su país en cuanto a la aplicabilidad de las leyes, por acercarse a la división de poderes. Con el mexicano existen grandes diferencias

⁴² Ibidem, p. 130.

empezando por la presentación de iniciativas ya que en los Estados Unidos de Norteamérica, solamente los legisladores tienen esta facultad, en la presentación de las mismas, en el trabajo en comisiones, subcomisiones, privilegiando la negociación y la individualidad en la Cámara de senadores.

II.- PROCESO LEGISLATIVO EN ESPAÑA

De acuerdo a la Constitución Española el órgano que ejerce la potestad legislativa del Estado, son las Cortes Generales, organizadas en un Congreso de los Diputados y el Senado quienes dictan o aprueban las leyes de rango superior.

Históricamente la función legislativa era compartida por las Cortes y el Rey, ya que se requería la voluntad de ambos, a fin de aprobar los proyectos legislativos y sancionarlos.

La facultad del Rey se suprimió, con la finalidad de que los representantes aprueben las leyes.

El proceso legislativo esta compuesto de tres etapas, la primera la iniciativa o proposición del texto con su discusión(extraparlamentaria), la segunda denominada constitutiva comprende la aprobación del proyecto o proposición para ser ley (parlamentaria) y tercera la sanción y publicación (extraparlamentaria).

En cuanto al derecho de iniciar leyes compete al Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y el pueblo.

En el proceso de elaboración de las leyes se ha simplificado respecto a otros países, con el fin de agilizar el procedimiento de aprobación de las mismas.

El R.C. Y R.S., han desarrollado un proceso ágil ya que toda iniciativa de ley presentada por el Gobierno pasa directamente a Comisión, con una sola lectura, para su rápida tramitación y las Comisiones juegan un importante papel en la labor de las Cámaras.

A) Iniciativa legislativa

Son los documentos que ingresan a las Cámaras por los entes facultados para ello, pasando las etapas del proceso legislativo y una vez aprobadas por ambas Cámaras se convierten en ley.

Iniciativa del Gobierno

La iniciativa presentada por el Gobierno pasa a examen inmediatamente por ser las más importantes, por contar con los medios necesarios y el contacto con la problemática social, denominándose privilegiadas ante las Cámaras, llegándose a pensar en un monopolio por parte del Gobierno.

La exclusividad recae en la ley de presupuestos generales del Estado, concediendo a sus proyectos sobre las proposiciones de ley parlamentarias.

El Gobierno presenta sus proyectos cuando se reúne con el Consejo de Ministros, adjuntando los motivos y antecedentes sobre de ellos, al omitir esta documentación el Congreso esta facultado para requerir tal información, si no se solicita no invalida el proceso legislativo por no ser esencial.

La expresión proyectos de ley se utiliza para las del Gobierno y proposiciones a las presentadas por el Congreso, Senadores, de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y del pueblo.

Todos los proyectos elaborados por el Gobierno, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y el Senado, son presentadas ante el Congreso de los Diputados.

Los proyectos de ley del Gobierno son publicados ante la Comisión competente por la Mesa del Congreso, disponiendo la iniciación del plazo de presentación de enmiendas, ya que cuenta con la confianza del Congreso de los Diputados, evitando la toma en consideración de todos sus proyectos.

Iniciativa del Congreso de los Diputados y del Senado

La Constitución Española, el R.C. y R.S., otorgan al Congreso y al Senado la facultad de iniciar leyes denominándolas proposiciones.

Las proposiciones son consideradas como iniciativas de ley hasta que la Cámara las considera.

El procedimiento también se inicia en las Cámaras atribuidas por sus reglamentos, procediéndose a través de los Grupos parlamentarios la presentación de proposiciones de ley.

En cuanto a los requisitos exigidos a los Diputados, deberá ir acompañada con la firma de 14 integrantes de la Cámara o por un grupo parlamentario, firmándola su líder y en el Senado debe de presentarse por un Grupo parlamentario o 25 Senadores.

El R.C. y la C.E., exponen el camino a seguir por las proposiciones ya que el Gobierno tiene la facultad de oponer a

dichas proposiciones dentro del termino de 30 días y su silencio implica su conformidad en relación al aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

El R.S., establece una obligación similar pero en un plazo de 10 días a partir de la remisión, si existiere diferencias entre la proposición de ley y el Gobierno, el Presidente del Senado resolverá.

Si pasa el plazo sin ninguna comunicación o es favorable la Cámara la tomara en consideración e incluirá en el orden del día.

Iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas

Otros de los entes facultados por la Constitución española para presentar proposiciones de ley, son las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aprobadas por las Cortes Generales.

Formalmente no existen limites materiales que se opongan a esta iniciativa, extendiéndose a todo tipo de leyes estatales, admitiendo también la reforma Constitucional.

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden articularse en una dualidad de formas; primero solicitar ante el Gobierno la adopción de una proposición de ley tomando el carácter de un moción de alcance político., segundo al presentarse ante el Congreso por tres integrantes para su defensa.

La forma de su elaboración las rige su reglamentación interna.

La iniciativa regional es posterior a la asunción del texto por la Asamblea proponente.

El R.C., indica que la Mesa del Congreso verifique los requisitos de procedencia, siendo irrelevante por no existir leyes que la regulen.

Iniciativa Legislativa Popular

Procede con 500,000 firmas de los ciudadanos, no incluyendo en su contenido sobre leyes orgánicas, tributarias, internacionales y que afecten la prerrogativa de gracia.

La C.E. establece dicha iniciativa, a fin de que el pueblo participe en la vida política a través de proposiciones de ley.

El procedimiento de la iniciativa popular es obstaculizado por su inaplicabilidad.

En otros países se solicitan menos firmas, existiendo una Ley orgánica que regula la forma y sus requisitos de tal iniciativa .

Los requisitos hacen inviable la iniciativa al no versar sobre proposiciones de leyes anteriores aprobadas por el Congreso.

El órgano facultado para decidir si pasa a su consideración o no una iniciativa popular y revisar si cumple con sus requisitos es la Mesa del Congreso .

B) La toma en consideración de las proposiciones de ley

Consistente en un procedimiento sobre la totalidad que al resultar afirmativo, supone la admisión a su tramitación dicha proposición de ley siguiendo el mismo camino que los presentados por el Gobierno, sirviendo de filtro para erradicar

que no sean oportunas o sustenten principios contrarios por la mayoría.

Todas las iniciativas legislativas son sometidas a examen excepto las presentadas por el Gobierno, en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

En el Congreso supone una discusión y una votación al proyecto de ley y en el Senado se presentan proposiciones de ley sobre una misma materia dentro del plazo de 15 días siguientes a la presentación del original, votándose en conjunto, o cada una de ellas en todos sus artículos, por agrupaciones sucesivas.

En la toma de consideración de las presentadas por las Asambleas de la Comunidades Autónomas participan 3 de sus integrantes .

C) Proceso legislativo común del Congreso de los Diputados

En la elaboración de las leyes españolas son diversos los procedimientos, diferenciándose el común y una diversidad de especiales.

El de competencia legislativa esta inmerso en los especiales de las comisiones, el R.C., lo considera como ordinario y los especiales.

Publicación y presentación de enmiendas

Los proyectos elaborados por el Gobierno y el Senado son publicados en la Cámara de Diputados y la Mesa de la Cámara determina la Comisión competente para hacer el dictamen

correspondiente y el plazo para las enmiendas es de 15 días presentadas por escrito dirigidas a la Mesa de Comisión competente, el documento es firmado por el líder del Grupo parlamentario, sus efectos son de conocimiento, la omisión se subsana antes del inicio de la deliberación en Comisión.

Aquí se observa el poder que yerguen los Grupos parlamentarios sobre los Diputados en su individualidad.

Enmiendas con consecuencias presupuestarias

Las enmiendas cuyo objeto es aumentar los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requieren la venia del Gobierno para su tramitación, procediendo única y exclusivamente al aumento de Créditos no así a los decrementos en los ingresos presupuestarios.

Enmiendas a la totalidad

Esta se lleva a cabo una vez presentadas las proposiciones de ley, produciéndose una lectura sobre todo en sesión plenaria.

En la proposición de ley puede darse el caso de tener dos lecturas seguidas en sesión plenaria; la primera para su consideración y la segunda para debatirla y votarla, una incidental enmienda a la totalidad con texto alternativo.

Este procedimiento es expedito de acuerdo al R.C., contrastando con el que favorece los obstáculos.

Las Ponencias y su informe

La Comisión designa al ponente o ponentes que informaran el proyecto o proposición de ley, en un lapso de 15 días prorrogables por la Mesa asignada.

Al comienzo de la legislatura se nombra el número de integrantes en estos órganos generales atribuidos a cada Grupo parlamentario.

En base a reuniones privadas pueden hacer su trabajo más eficiente, obteniendo acuerdos que versen sobre el contenido de los proyectos, el reducido número es benéfico para los trabajos ahí realizados en relación a los documentos legislativos y las enmiendas, auxiliándose de letrados de las Cortes, funcionarios encargados del asesoramiento técnico-jurídico respectivos.

La labor de los ponentes se asienta en informes a la Comisión, redactados por los auxiliares, conteniendo los acuerdos constituidos para su aprobación o rechazo.

D) Deliberación y dictamen por la Comisión

Al concluirse el informe de la Ponencia, la Comisión se reúne para su debate y elaboración del dictamen sobre el texto tramitado, la Comisión tiene dos meses, plazo que puede ser ampliado o reducido por la Mesa del Congreso.

El Presidente y la Mesa de la Comisión son los encargados de dirigir el debate, ordenando las enmiendas presentadas y su admisión.

En esta Comisión las deliberación, son publicas, menos las de la Comisión del Estatuto de los Diputados y en las de investigación, pudiéndose manifestar de cara al pueblo su posición en cada proyecto de ley.

Al termino de la votación las enmiendas y artículos el proyecto esta dictaminado, su redacción es a cargo de los auxiliares y al aplicarse la competencia legislativa de las Comisiones, el dictamen se remite al Senado por conducto del Presidente del Congreso.

También se puede debatir y votar en el Pleno pero siempre y cuando se solicite por escrito dentro de las 48 horas siguientes al termino de los trabajos en Comisión, autorizados únicamente a los Grupos parlamentarios la reserva de votos particulares con enmiendas.

E) Debate y votación en sesión plenaria

El ministro del departamento afectado es quién presenta el proyecto ante la sesión plenaria para su debate cuando sea iniciativa gubernamental y defensa del dictamen por el Diputado elegido por la Comisión, no admitiéndose enmiendas.

El Presidente del Congreso, oída la junta de Portavoces, ordena el debate, las votaciones, la agrupación de los numerales y votación particular con fijación del tiempo para su desarrollo.

Se pueden hacer enmiendas en la sesión plenaria pero resultan difíciles de llevarlas a cabo.

El documento aprobado por la Cámara baja es remitido por el Presidente al Senado a efecto de proseguir su procedimiento en dicha Cámara.

F) Retirada de proyectos y proposiciones de ley

En cuanto al retiro de las iniciativas o proposiciones la Cámara faculta al Gobierno para retirar lo antes mencionado en todo momento hasta antes de su aprobación, en virtud de que si el proyecto no se adecua a su programa de Gobierno por las causas introducidas en los pasos que se siguen para su aprobación, (enmiendas, moción de censura, etc...).

Las proposiciones de ley presentadas por los legisladores y las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán retirarlas antes de su consideración, porque pasada el titular es la Asamblea Legislativa.

Enunciaremos los procedimientos especiales del Congreso sin estudiarlos:

Proyectos de leyes orgánicas,

Presupuestario,

Aprobación de los Estatutos de Autonomía,

Urgencia y lectura única,

Tratados y convenios internacionales,

Los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y las leyes de armonización, y

Reforma constitucional.

G) Procedimiento legislativo en el Senado

El Procedimiento legislativo desarrollado por la Cámara del Senado en España, se puede decir que es la Cámara revisora, en virtud de que todas las iniciativas o proposiciones son presentadas ante el Congreso de los Diputados, teniendo dos meses para aprobar el texto y los urgentes el plazo es de 20 días.

Las enmiendas y los vetos son aprobadas por mayoría simple, al remitirse a la Cámara baja se adjunta un mensaje motivado, también aprueban las leyes remitidas por el Congreso de los Diputados.

Este procedimiento es más ágil respecto a las aprobaciones o enmiendas a los proyectos remitidos por la Cámara baja.

Plazos de intervención del Senado

La Constitución española impone un plazo de dos meses para su análisis del proyecto remitido por la Cámara baja, determinando dicho plazo, refiriéndose al período ordinario de sesiones, al cierre del período no se termina e interrumpe el computo hasta la apertura del próximo período, puede haber sesiones extraordinarias pero no repercuten en el plazo.

El incumplimiento no invalida el procedimiento, por ello el Congreso no tiene ningún obstáculo para deliberar sobre vetos y enmiendas del Senado aprobadas fuera de estos términos si así es oportuno, aun al votarse las enmiendas o vetos extemporáneos del Senado.

Publicación y presentación de enmiendas

Los proyectos o proposiciones que el Congreso remite al Senado son publicados en base a su recepción y el Presidente o la Mesa determina la Comisión correspondiente, al reunirse los tres días siguientes.

Los Senadores y Grupos parlamentarios dentro de los diez días siguientes a su publicación procede presentar enmiendas y propuestas de veto, ampliarse a solicitud de 25 Senadores por menos de cinco días, no exigiéndose requisito alguno, si no ocurre nada se pasa directamente al pleno de la Cámara por no existir necesidad de enviar a Comisión.

Deliberación en Comisión

Al existir enmiendas o vetos pasa inmediatamente a Comisión para emitir dictamen, procedimiento similar al estudiado en el Congreso de los Diputados.

Durante los debates en Comisión pueden presentarse nuevas enmiendas (in voce) con carácter transaccional o para subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales.

El Presidente dará trámite a las enmiendas presentadas por escrito en ese momento, no existiendo regulación sobre las deliberaciones, indicando el orden a debatir las enmiendas y los vetos.

Termina el dictamen de la Comisión al presentarse a la Cámara para su discusión y votación final, aquí los Senadores tiene facultad individual de presentar votos particulares.

Deliberación en sesión plenaria

Empieza el debate en el pleno con la presentación del dictamen por el Senador asignado por la Comisión dictaminadora, exposición que se centra en su discusión y la forma de tramitación por la Cámara, inmediatamente se debate en su totalidad con un turno a favor y otro en contra, interviniendo los líderes de los Grupos parlamentarios por diez minutos como máximo cada uno si existen vetos, se excluye la totalidad y se discute en conjunto.

El veto se defiende por el proponente, dos turnos a favor y dos en contra, más líderes, durante 15 minutos cada uno de los turnos e intervenciones. La votación requerida para su aprobación es de mayoría absoluta; si se aprueba no se sigue con el dictamen pero si se rechaza el Presidente comunicara al Congreso y Gobierno la aprobación del texto.

Voto particular dos turnos uno a favor y otro en contra de cada voto particular, los líderes de los Grupos parlamentarios cuando sea un mismo artículo sin pasarse de 10 minutos.

La votación procede artículo por artículo, párrafo por párrafo o en su conjunto, estos procedimientos los puede aplicar la Mesa de la Cámara a solicitud de un Grupo parlamentario, por el Presidente, pasando a votaciones, evitando el debate.

Si existe una enmienda o veto estos se remiten al Congreso adjuntando un mensaje motivado.

Si es aprobado en los términos enviados por el Senado se convierten en ley, pendiente la Sanción del Rey y su publicación para ser una ley obligatoria por toda la sociedad española

El encargado de remitir la ley es el Congreso de los Diputados.

Enunciaremos los procedimientos especiales:

Urgencia,

Delegación legislativa en las Comisiones,

Tratados y convenios Internacionales,

Presupuestario,

Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y leyes de armonización,

Fondos de Compensación Internacional, y

La Reforma constitucional.

H) El Refrendo de la Sanción y la Publicación

El refrendo de acuerdo con la Constitución española, consiste en los actos del Rey autorizados por el Presidente del Gobierno y por los ministros competentes .

El Presidente del Congreso autoriza pero en casos particulares.

En la práctica el Presidente del Gobierno actúa como refrendante de la Sanción del monarca. Todas las leyes aprobadas hasta la actualidad las firma el Presidente del Gobierno después del Rey.

En esta situación el Presidente del Gobierno se hace responsable de las mismas, al ocurrir anomalías en la ley aprobada por las Cortes Generales.

Es por conducto del Presidente del Gobierno una vez remitidas por las Cortes Generales, las presente ante el Rey.

La Sanción debe de darse en 15 días después de recibida la ley y su promulgación inmediatamente al ocurrir este acto, ordenando su publicación en el Boletín Oficial Español (B.O.E).

I) Sanción y Publicación.

La Sanción, Promulgación y Publicación de las leyes compete al Rey de acuerdo a la Constitución, quedando fuera de la aprobación de las Cámaras.

No procede el veto suspensivo o devolutivo en las leyes aprobadas.

El Rey esta obligado constitucionalmente a sancionar y promulgar las leyes enviadas para tal efecto, si no lo cumpliera sería acreedor a la remoción.

Una ley es perfecta desde su aprobación por las Cortes.

La publicación es un acto material insertado en el B.O.E. y cumplida entra en vigor, siendo un requisito de eficacia más no de existencia.

El documento es publicado sin añadir nada a la ley, puesto que se reproduce fielmente y el Gobierno es el encargado de publicarla a través del B.O.E.

El Gobierno se hará responsable si, intencionalmente, por negligencia o desidia, se ejecute la publicación de la ley en momentos posteriores a aquel en que razonablemente se pudo producir.

La bibliografía utilizada en el desarrollo del proceso legislativo español, es de la obra intitulada Derecho

Parlamentario Español de Fernando Santaolalla, López Ed. Espasa-Calpe, S.A., España, 1990, pp. 255-331.

El proceso legislativo practicado en España tiene diferencias acentuadas con el desarrollado en nuestro país.

En España se tienen grandes diferencias con el proceso legislativo mexicano en virtud de ser una monarquía constitucional, y admitir iniciativas populares, así como llamar iniciativas o proposiciones a las mismas.

La facultad que tiene el Presidente del Gobierno español en relación con las iniciativas o el trabajo legislativo es durante todo el proceso legislativo, el Rey no tiene facultades de veto si no la obligación de sancionar y publicar las leyes presentadas por el Congreso de los diputados a través del Presidente del Gobierno.

Existe una colaboración de poderes en la elaboración de las leyes españolas, ya que inicia el proceso legislativo tanto el Presidente del Gobierno como los legisladores igual que aquí.

CAPITULO CUARTO

EL PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO

I.- Concepto.

- A) Significación gramatical.
- B) Conceptos doctrinales.
- C) Diferentes tipos de procesos.
- D) Concepto de proceso legislativo.
- E) Significación gramatical.
- F) Conceptos doctrinales.

II.- Sus Fases.

- A) Iniciativa.
- B) Estudio y Dictamen.
- C) Discusión, Aprobación o Rechazo.
- D) Sanción.
- E) Promulgación.
- F) Publicación.
- G) Inicio de la vigencia.

CAPITULO CUARTO

EL PROCESO LEGISLATIVO MEXICANO

En este capítulo, analizaremos los conceptos más relevantes relacionados con el proceso legislativo. En primer lugar, se revisará el concepto de proceso, incluyendo su significado gramatical, los conceptos doctrinales del mismo así como también los diferentes tipos de proceso que se pueden encontrar.

Posteriormente, se analizará el concepto de proceso legislativo, tomando en cuenta, al igual que en el concepto anterior, el significado y los conceptos doctrinales.

Por último se analizará el proceso legislativo que se compone de varias etapas o fases, a saber: iniciativa de ley, estudio y dictamen, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación publicación hasta concluir con la iniciación de la vigencia.

Como se mencionó con anterioridad en el primer capítulo de esta tesis en el tema referente a la teoría de la división de poderes en México, el Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Ahora bien, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores. La función básica de este poder es la elaboración de la ley, o dicho de otro modo, el Proceso Legislativo.

Hemos definido al Proceso Legislativo como "el conjunto de actos y etapas formales a través de los cuales se inicia, discute, aprueba, sanciona, publica e inicia su vigencia una ley." Mencionaremos someramente las etapas en que se divide éste, para pasar después al análisis de la que nos ocupa en forma concreta.

I.- Concepto de proceso.

Antes de entrar de lleno al análisis del proceso legislativo, cabe considerar que éste, antes que otra cosa, es un proceso, que tiene ciertas implicaciones de acción como cualquier otro, es decir, para comprender de una manera amplia y clara la definición del proceso legislativo, es necesario primeramente, tener una idea de lo que es un proceso.

A) Significación gramatical.

Ante esta situación, resulta conveniente presentar una explicación lo más completa posible del término proceso, comenzando entonces por la significación gramatical, que se presenta de la siguiente manera:

"El vocablo proceso (*processus*, de *procederé*) significa avanzar, marchar hasta un fin determinado, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos".⁴³

⁴³ Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XX, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1993, p. 162

Este concepto nos indica que el proceso es el conjunto de actos que llevan periódicamente a conseguir una meta fijada, esto es, es la manera de proceder de uno o varios individuos, que los lleva a conseguir sus fines. En el caso de una sociedad puede entenderse al proceso como el medio para que los integrantes del grupo satisfagan sus necesidades.

El proceso entonces por sí mismo resulta relevante para el desarrollo de las actividades comunes de los ciudadanos de una sociedad, es por ello que el proceso juega un papel primordial en la composición de las actividades sociales.

B) Conceptos doctrinales.

Dentro de las ciencias sociales, el proceso puede entenderse más claramente como parte integral de algunas ramas del conocimiento, y como parte fundamental de algunas de estas ciencias, tales como el derecho procesal.

Cabe aclarar que existen diferentes enfoques mediante los cuales se puede definir al proceso. En este apartado mencionaremos algunas definiciones que del proceso hacen algunos autores, para posteriormente y en base a ellas, elaborar una definición propia que abarque de manera integral los aspectos y características más importantes del mismo.

De acuerdo con José Vizcarra Dávalos, cabe destacar que:

“Cual sea la esencia del proceso es uno de los problemas que todavía esperan una respuesta definitiva. Se han enunciado cinco soluciones fundamentales: 1º La teoría contractualista; 2º De la situación jurídica; 3º

La de la institución; 4° La de la relación jurídica, y 5° La de la pluralidad de relaciones. No se trata de meras especulaciones doctrinarias, sino de gran importancia práctica, porque partiendo de puntos distintos se llega a conclusiones diferentes, que inspiran luego los distintos sistemas procesales".⁴⁴

Puede entenderse al proceso como parte integrante de la doctrina jurídica, pero además de eso, se pueden encontrar dentro de esta varias posturas doctrinales y definiciones conceptuales de proceso lo que puede dificultar en cierto momento la comprensión total del concepto. Sin embargo, esta amplitud de definiciones enriquece más aún el contenido del proceso dentro de las ciencias sociales.

"La Teoría Contractualista supone la existencia de una convención entre el actor y el demandado, en la que se fijan los puntos de litigio y fiene su fuente los poderes del juez. Su antecedente se remonta a la *litis contestatio* del derecho romano, expresión que proviene de la presencia de cinco testigos en el sistema de las acciones de la ley, quienes luego expresaban ante el juez la forma como había quedado la *litis* ante el magistrado y de cuyos puntos no podía aquel apartarse en la sentencia. El procedimiento formulario suprimió los testigos, substituyéndolos por la fórmula, pero mantuvo la división de las facultades del juez".⁴⁵

⁴⁴ Vizcarra Dávalos, José, *Teoría General del Proceso*, Ed. Porrúa, México, 1997, p.158.

⁴⁵ *ibidem*, p. 159.

Esta postura doctrinaria se basa en la presunción de que existe una relación contractual entre el actor y el demandado en la cual se fijaba el proceso de litigio y en ella participaron los prácticos españoles.

Contrariamente a esta postura, surgió la Teoría de la Situación Jurídica, expuesta principalmente por Goldschmidt, la cual niega la existencia de una relación procesal. En este sentido se establece que:

"...Los llamados presupuestos procesales (capacidad de las partes y competencia del juez) no son condiciones de existencia de una relación jurídica, sino de una sentencia de fondo válida y porque no puede hablarse de derechos y obligaciones, sino de cargas procesales, las que tienen su origen en la relación de derecho público fuera del proceso, existe entre el Estado, el órgano encargado de la jurisdicción y los individuos".⁴⁶

De acuerdo con la Teoría de la Situación Jurídica, las partes involucradas en un proceso no tienen entre ellas, derechos y obligaciones, sino más bien, cargas y posibilidades, de las cuales depende la sentencia.

Por otro lado, al considerarse al proceso como una institución, se da origen a una tercera teoría, denominada Teoría de la Institución, cuyo principal expositor es Guasp, dentro de la cual las partes formulan sus pretensiones, que son

⁴⁶ Ibidem, pp. 159-160.

calificadas y resueltas por el órgano jurisdiccional. Éste constituye el principal postulado de la teoría de la institución.

Como se ha mencionado, una cuarta postura doctrinal respecto al concepto de proceso, es la Teoría de la Relación Jurídica, desarrollada por Bulow y por la doctrina italiana, principalmente por Chiovenda, la cual afirma que:

"...la actividad de las partes y del juez está regulada por la ley, salvo los casos excepcionales que esta permita o aquellas apartarse de sus preceptos. El proceso determina la existencia de una relación de carácter procesal entre todos los que intervienen, creando obligaciones y derechos para cada uno de ellos, pero atendiendo todos al mismo fin común: la actuación (aplicación) de la ley".⁴⁷

De acuerdo con la Teoría de la Relación Jurídica, el proceso constituye una unidad porque los diversos actos de los cuales se compone se encuentran interrelacionados por un fin común.

Por último, se encuentra la Teoría de la Pluralidad de Relaciones, fundamentada en el pensamiento del gran jurista italiano Camelutti, la cual establece que:

"...la relación jurídica nace de la combinación de una obligación y eventualmente de un derecho que tiene por objeto la prestación de una actividad para el desenvolvimiento del proceso. Por consiguiente, si hay por una parte

⁴⁷ Ibidem, p. 164.

una obligación y por la otra un correlativo derecho subjetivo de acción, puede afirmarse que existen tantas relaciones jurídicas procesales cuantos sean los conflictos, de tal manera que el proceso es un complejo de relaciones. Por lo tanto, el proceso no es sólo una relación jurídica, sino un conjunto de relaciones que van naciendo y extinguiéndose a medida que aquel se desarrolla".⁴⁸

Además de las posturas doctrinales específicas que han sido mencionadas anteriormente, se han desarrollado diversas definiciones de proceso, por ejemplo, puede atribuírsele al proceso un carácter fuertemente social, incluido en importantes áreas de estudio como el derecho; así y en opinión de Eduardo V. Carlos:

"El proceso constituye el objeto del conocimiento de la ciencia del derecho procesal. Junto con la acción y la jurisdicción que le preceden, esas tres nociones forman, como se les ha denominado, el "trínomio jurídico" o la "trilogía estructural", o sea las ideas básicas y sistemáticas para la construcción conceptual de la moderna ciencia del proceso".⁴⁹

El proceso es, según esto, una pieza importante para la doctrina jurídica, por lo que su estudio y comprensión son primordiales para poder adentrarse en cualquier otro tema relacionado con dicha doctrina, más aún si se trata de algún

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 165-166.

⁴⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Ed. Driskill, Barcelona, p. 291.

tipo de proceso, como el proceso legislativo, que es el que ocupa la atención del presente trabajo.

El proceso puede ser entendido por algunas personas como una herramienta de apoyo para ciertas actividades de los órganos de gobierno, no obstante, para muchos otros, el proceso es mucho más que una simple herramienta, y lo llegan a considerar como el promotor de dichas actividades; entonces, las opiniones sobre la utilidad de proceso son diversas e incluso encontradas, por lo que, lo más conveniente es presentar dichas opiniones de la manera más objetiva posible, para no caer en contradicciones erróneas al aceptar como ciertas estas afirmaciones.

De esta manera se considera en la doctrina jurídica, algunos conceptos de proceso, como el siguiente del argentino José Alberto Gorrone:

"No podemos continuar afirmando que el proceso es un instrumento, no un fin en sí mismo, y planteamos al mismo tiempo el problema del fin del proceso: como es inútil repetir que el proceso consta de una pluralidad de actos, para confesar inmediatamente que estos actos no son autónomos en cuanto a ninguno de ellos, singularmente considerado el fin en sí mismo. Debemos decidimos a ver en el proceso un acto, y si queremos encontrar en el acto—proceso la categoría técnica adecuada debemos buscarla en la dirección del procedimiento: debemos construir el procedimiento como la categoría técnica fundamental del Derecho Procesal".⁵⁰

⁵⁰ Diccionario Jurídico, Ed. Abeledo Perrot, Argentina, 1987, p. 871.

Otro concepto de proceso, manejado en el Derecho Procesal es el siguiente:

"El proceso es en principio, un conjunto de acciones destinadas a lograr el cumplimiento de las normas jurídicas que se dicen violadas; la serie de actividades que se deben llevar a cabo para llegar a obtener la providencia jurisdiccional".⁵¹

Aunque los dos conceptos anteriores presenten diferencias sustanciales entre sí, puede extraerse de ambos que el proceso es una actividad humana que persigue los fines que se proponga el mismo hombre, ya sea de manera individual o de grupo, que conlleve finalmente a cumplir las demandas para las que el proceso fue planeado y ejecutado.

Un distinto concepto de Proceso es el siguiente:

"El Proceso es la institución jurídica, regulada por el Derecho Procesal, mediante la cual los órganos a los que el Estado tiene encomendada la función jurisdiccional resuelven los diferentes conflictos de intereses relevantes en el plano jurídico que se producen en cualquier forma de convivencia humana".⁵²

De acuerdo con esta definición, el propio carácter social de la persona lleva consigo la existencia de una conflictividad

⁵¹ Vizcarra Dávalos, José, Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa, México, 1997, pp. 175-178.

⁵² Enciclopedia Encarta en Español 99, Microsoft Corporation, Estados Unidos, 1999.

entre los miembros de la sociedad que debe ser regulada por el Derecho. Cuando las personas que han generado el conflicto no lo resuelven de forma voluntaria (a través de un arreglo amistoso o transacción, o por medio del sometimiento al arbitraje), se hace necesaria su regulación coactiva que se lleva a cabo a través del proceso, al que también se denomina pleito, litigio, juicio o *litis*.

La deficiencia de esta definición es que prácticamente se refiere al proceso desde un punto de vista del Derecho Procesal Civil y por tanto no comprende, por ejemplo, el proceso legislativo en sí.

Por otra parte, existen además del proceso, dentro de la doctrina jurídica, otros conceptos que pueden llegar a confundirse entre sí, por la similitud que tienen con el proceso, tanto por la terminología como por la relación de acción existente entre ambos; se trata del procedimiento, que a primera instancia parece ser exactamente lo mismo que el proceso, y que para diferenciarse es necesario recurrir a un análisis un tanto profundo de las características individuales de ambos.

Las diferencias conceptuales entre proceso y procedimiento son claras, pero se debe tener cuidado con ellas, puesto que, hasta cierto punto, no es muy fácil llegar a comprenderlas, y más aún verlas desde una perspectiva de individualidad.

"Mientras que el proceso es una realidad social, el procedimiento es un conjunto de reglas que disciplinan dicha realidad, obligando a los actos que componen el proceso a desarrollarse

en una y otra forma. Sin llegar a identificar al proceso y al procedimiento, sí debemos afirmar que el procedimiento es la característica específica del proceso. Jurídicamente es irrelevante un proceso sin procedimiento".⁵³

C) Diferentes tipos de procesos.

La relación procesal se puede dar en formas diversas, de acuerdo a la naturaleza y características especiales del Derecho que se pretenda. Esto da lugar a procesos de diferente conformación.

"Asimismo, no todos los procesos producen los mismos efectos entre las partes y los terceros, ni las sentencias que en ellos se dictan se ejecutan de la misma manera".⁵⁴

Por lo mismo, se puede hacer la siguiente ordenación:

1.- Según el objeto que se busca con el ejercicio de la acción, pueden ser:

- a) De condena, cuya finalidad es que se condene al demandado a una prestación de dar algo, o de hacer o no hacer. Ejemplo: pagar una suma de dinero, entregar una finca.
- b) Declarativo, éste, por el contrario, tiene como finalidad se declare o reconozca la existencia de un derecho o situación

⁵³ Diccionario Jurídico, Op Cit, p. 861.

⁵⁴ Vázquez Dávalos, José, Op Cit, p. 163.

jurídica. Ejemplo: se declare propietario al reivindicante de un bien.

- c) Constitutivo, cuyo objeto consiste en crear o hacer nacer una nueva situación jurídica o modificar la ya existente. Ejemplo: convertir en propietario al que ejercita la prescripción positiva.
- d) Preservador, en el que se busca preservar o mantener en el disfrute de un derecho o situación de hecho o restituir el uso del mismo. Ejemplo: los objetivos que se logran con los interdictos de retener o recuperar la posesión.
- e) Ejecutivo, que es el cumplimiento coactivo de una obligación impuesta mediante una sentencia o reconocida en un título que trae aparejada una ejecución. Ejemplo: la ejecución de sentencia ejecutoriada en un proceso diverso o con base en un título ejecutivo.
- f) Finalmente, en el Proceso Precautorio, se busca garantizar el éxito de una acción principal. Ejemplo: el embargo precautorio de bienes del demandado o la declaración de arraigo.

2.- De acuerdo al modo, pueden ser:

- a) De conciliación, consistente en la comparecencia de las partes ante el juez competente, con el objeto de que resuelvan sus desavenencias evitando la contienda judicial. Ejemplo: la Audiencia Previa y de Conciliación, que regula el artículo 282BIS del Código Procesal Civil.
- b) El Proceso Arbitral se origina en el compromiso arbitral (convenio) que celebran las partes ante un conflicto de

interés y mediante el cual someten sus divergencias para resolverlo ante un tribunal arbitral que designan de mutuo acuerdo. Ejemplo: el contrato de transacción.

- c) Voluntario, en éste, los promoventes actúan de común acuerdo y sólo requieren la intervención del juez para afirmar una situación jurídica. Ejemplo: un determinado contrato o situación jurídica que necesita autorización judicial.
- d) Finalmente, el contencioso, por el contrario, supone una controversia, que se desarrolla ante el juez por los trámites y con las solemnidades que las leyes procesales prescriben. Ejemplo: un juicio de alimentos.

3.- Por la forma de tramitación pueden ser:

- a) Proceso Ordinario, en éste hay una gran cantidad de cuestiones que necesariamente deben dilucidarse, y seguir los largos y pesados trámites que se siguen. Se divide en varias fases: demanda, contestación, prueba, alegatos y sentencia, contra la cual se concede el recurso de apelación con trámite ante el superior. Ejemplo: un juicio ordinario civil o mercantil.
- b) Proceso Sumario, éste, al contrario del anterior, se resuelve en forma mucho más rápida, aunque conste de las mismas etapas que el anterior; de igual forma, se impide la substanciación de una segunda instancia en beneficio de la celeridad de los asuntos. Ejemplo: los procesos ante los Juzgados de Paz.
- c) Proceso de Tramitación Especial, son los legislados para determinadas acciones, por la comunidad de intereses o por

la simplicidad de las cuestiones que suscita o por la urgencia que requiere su solución, exigen un trámite mucho más breve y sencillo que el ordinario. Ejemplo: juicio en rebeldía, divorcio por mutuo consentimiento.

- d) Proceso de Jurisdicción Voluntaria, en este tipo de procesos no se da la *litis* o contienda judicial y menos un conflicto de intereses, que requieren la intervención del juzgador para declarar la existencia de un derecho o una situación de hecho o acreditar una situación jurídica, tramitándose con exclusivo interés del promovente. Ejemplo: testimonial de hechos.
- e) Proceso Incidental, ventila cuestiones de carácter accesorio o incidental que deben tramitarse paralelamente al proceso principal o como artículos de previo y especial pronunciamiento, que requieren de una solución que puede afectar la marcha del proceso o permiten substanciar algún artículo con motivo del mismo proceso o de la ejecución de la sentencia. Ejemplo: el pago de gastos y costas judiciales, otros incidentes.

4.- En razón de su contenido, es:

- a) Singular, en el caso que se trata del interés de una o más personas con relación a una acción o cosa determinada. Comprende el ordinario y los sumarios.
- b) Por el contrario, el proceso universal se da cuando, en virtud del fuero de atracción, se ventilan a un mismo tiempo diferentes acciones pertenecientes a diferentes personas para la liquidación de un activo común. Comprende tres

tipos: los sucesorios, el concurso civil de acreedores y la quiebra mercantil que se rige por una ley especial.

D) Concepto de proceso legislativo

Una vez que se ha analizado el concepto de proceso propiamente dicho, cabe señalar que uno de los tipos de proceso más importantes para la vida política de una nación como la mexicana, es sin lugar a duda el proceso legislativo, que conforma la estructura legal del gobierno, la cual es imprescindible para el sano desarrollo de cualquier país, en todos sus aspectos, desde el político hasta el económico, sin dejar a un lado el plano social, que es el principal afectado por el proceso legislativo, ya que todas las leyes que se dictan para gobernar, están basadas en las necesidades y características de la población sobre las que han de regir.

F) Significación gramatical.

El concepto etimológico de proceso legislativo, puede considerarse como un conjunto de actos que llevan a lograr el fin de crear las diferentes leyes que rigen a los individuos de una sociedad; esta definición tal vez sea un poco ambigua, sin embargo, no es otra cosa que aplicar el mismo concepto de proceso, agregando el hecho de que el fin perseguido es crear leyes.

Lo anterior en base a que proceso legislativo se desprende del vocablo proceso (*processus*, de *procedere*) significa avanzar, marchar hasta un fin determinado, no de una sola vez, sino a

través de sucesivos momentos y a su vez, legislativo viene de *legis*, que significa ley.

F) Conceptos doctrinales.

El proceso legislativo entonces es el medio por el cual se dictan las leyes que han de regir a un pueblo durante un periodo de tiempo determinado; y una de las formas más comunes de llevar a cabo estas leyes es implantándolas en una Constitución, que es un documento que contiene todas las leyes que se proponen para nomar la vida de los ciudadanos de un país.

Cuando un gobierno basa sus leyes en una Constitución, forzosamente requiere de un proceso legislativo, mediante el cual ha de formular las leyes que se contendrán en su acta constitucional, organizando de esta manera la forma de gobernar a su pueblo, por lo menos, mientras dicha Constitución se encuentre vigente.

Sin embargo, una vez que se ha establecido la Constitución de un país, es esta quien dirige los procesos legislativos posteriores, es decir, primeramente el proceso legislativo organiza una constitución, y una vez que esta impera, los procesos legislativos siguientes deben estar de acuerdo con las leyes emitidas en un principio y plasmadas en el documento constitucional; tal es el caso de México, en donde ocurre lo siguiente:

"El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las iniciativas pueden ser objeto de observaciones parciales o totales por la Cámara Revisora o por el Ejecutivo, lo que da lugar a que sea nuevamente dictaminada y votada en la Cámara de origen. Del resultado de este proceso en ambas Cámaras dependerá que se deseche y se presente hasta el siguiente período de sesiones o pase al Ejecutivo para sus efectos constitucionales".⁵⁵

Iniciaremos con el concepto de Proceso Legislativo que se hace en el Diccionario Jurídico Mexicano, el cual reza del siguiente modo:

"Entiéndase por tal, la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto".⁵⁶

Esta definición es sencilla y congruente, por lo que es muy fácil de asimilar. Sin embargo, presenta la desventaja de que, a nuestro juicio, está incompleta, puesto que no hace referencia a todas las etapas del proceso legislativo, a saber, iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

⁵⁵ Internet. URL: <http://www.cámara.deputados.gob.mx/proceso/index.html>.

⁵⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Op Cit, pp. 2564-2565.

Otro concepto jurídico que se propone para el proceso legislativo es el que se expone a continuación:

"El proceso legislativo se entiende, como el conjunto de actos y etapas formales a través de las cuales se inicia, discute, aprueba, sanciona, publica e inicia su vigencia una ley".⁵⁷

En opinión del mismo autor, Rosette, el proceso legislativo es precisamente el conjunto de actos a través de los cuales se cumple la función legislativa. Por eso se precisa también de conocer la naturaleza de esta última.

Por su parte, Jorge Moreno Collado ha definido al Proceso Legislativo, de la siguiente manera:

"El Proceso Legislativo es un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas leyes o decretos. Además, es necesario que dichas demandas hayan formalizado en una iniciativa que reúna las condiciones y características legales o constitucionales".⁵⁸

Por último, nos referiremos a la concepción que tiene el Doctor Carlos Sirvent acerca del Proceso Legislativo:

⁵⁷ Rosette Ramírez, Francisco, *La Ley y el Proceso Legislativo en México*, México, 1991, p. 23.

⁵⁸ Serna de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, Ed. McGraw-Hill, México, 1997, p. 46

"El proceso legislativo propiamente dicho, tiene que ver con los mecanismos y medios que se utilizan para llevar a cabo la tarea legislativa, como son la elaboración y contenido de iniciativas; la exposición de motivos; las características de la reforma, sean constitucionales o no; la organización del trabajo en la Cámara en los periodos de sesiones; así como el estudio, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia de las leyes".⁵⁹

Respecto de esta última definición, cabe aclarar que únicamente se refiere al proceso legislativo en la Cámara de Diputados, aunque en la Cámara de Senadores se lleve un proceso similar. Esta definición, sin embargo, sí sirve para nuestros fines, puesto que abarca aspectos que tendremos que tomar en cuenta al momento de proponer nuestro concepto acerca del proceso legislativo.

Hemos definido al Proceso Legislativo como "el conjunto de actos y etapas formales a través de los cuales se inicia, discute, aprueba, sanciona, publica e inicia su vigencia una ley." Mencionaremos someramente las etapas en que se divide éste, para pasar después al análisis de la que nos ocupa en forma concreta.

⁵⁹ Instituto de Investigaciones Legislativas. El Congreso Mexicano. Mexicano, 1994, pp. 68-68.

II.- Fases

Siguiendo al maestro Eduardo García Máynez, el Proceso Legislativo moderno consta de seis etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Algunos autores, como Moreno, agregan una etapa más, inmediata anterior a la publicación: la promulgación.

"La iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Como se verá posteriormente, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa (ésta sólo en materia concerniente al Distrito Federal).

La discusión es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. El proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas cámaras, a la primera, donde se discute inicialmente el proyecto, se le llamará Cámara de origen y a la segunda Cámara revisora.

La aprobación es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto. La aprobación puede ser total o parcial (votación).

La sanción es la aceptación de una iniciativa por parte del Poder Ejecutivo. Ésta debe ser

posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de veto), aunque no sea absoluta esta facultad".⁶⁰

Como se había mencionado anteriormente, algunos autores añaden una etapa más en el proceso legislativo entre la sanción y la publicación de una ley o decreto: la promulgación. Entre dichos autores, se encuentra el destacado constitucionalista Daniel Moreno Díaz, quien define a la promulgación de la siguiente manera:

"La promulgación es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo de la existencia de una ley o decreto, desprendido del hecho de que se han seguido todos los requisitos formales que existen en nuestro sistema constitucional".⁶¹

Continuando con la enumeración antes mencionada, definimos a la publicación de la siguiente forma:

"La publicación es el acto por el cual, la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace a través del Diario Oficial de la Federación, para leyes de carácter federal. En los Diarios o Gacetas Oficiales de los estados se publicarán las leyes de carácter local.

⁶⁰ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 52-53.

⁶¹ Moreno Díaz, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 448.

Por último, la iniciación de vigencia se refiere al acto o momento en que la ley empieza prácticamente a aplicarse. En el Derecho Mexicano, se conocen dos sistemas de iniciación de vigencia: el sucesivo y el sincrónico".⁶²

A) Iniciativa

Para iniciar el estudio del tema que nos ocupa, es necesario primero definir el concepto en cuestión. Ya indicamos que la Iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Esto significa que el derecho de iniciativa constituye el ejercicio de una petición formal, ante el órgano legislativo, para que estudie la propuesta, la discuta, y eventualmente sea aprobada como ley. Con la iniciativa se inicia el proceso legislativo.

Al respecto, es importante señalar que Algunos autores distinguen entre promover e iniciar una ley. Ejercer la iniciativa legislativa, no es promover el proceso legislativo, sino iniciarlo, ponerlo en marcha, que es distinto a promoverlo. Quien promueve no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del proceso legislativo.

"Por lo tanto, la presentación de proposiciones de ley, como las que pudiera hacer por ejemplo, un grupo parlamentario, no necesariamente concluye en una iniciativa,

⁶² García Máynez, Eduardo Op Cit. P. 55.

puesto que no necesariamente se toma en consideración".⁶³

Es importante señalar, que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

A continuación, y en atención a que se está tratando de definir y señalar las principales características de las iniciativas, señalaremos los elementos estructurales que deben tener, así como algunas de las características más relevantes que deben tener, así como la adecuación que debe existir entre la iniciativa y entre la realidad social.

Para Camposeco, el texto de las iniciativas cuenta, generalmente con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien la promueva, el orden y presentación de tales componentes en principio, son invariables éstos:

"Los elementos estructurales de toda iniciativa son los siguientes:

1. La Cámara destinataria o de origen;
2. El nombre de la persona u órgano que promueve;
3. La exposición de motivos;
4. El fundamento jurídico constitucional del

⁶³ Instituto de Investigaciones Legislativas, *El Congreso Mexicano*, México, 1994, pp. 67-68.

derecho para iniciar leyes o decretos;

5. La denominación de la Ley o el Decreto iniciado;
6. El texto del cuerpo normativo propuesto;
7. Las disposiciones transitorias;
8. La indicación del lugar y fecha, donde se produce el documento;
9. El nombre y firma de quienes firman o del órgano que lo presenta, con la firma de su titular que lo representa y promueve".⁶⁴

La iniciativa se refiere, en su primera parte, al planteamiento general del problema que exige de una normatividad para su solución. Dentro del primer documento, dicho planteamiento se determina también como la exposición de motivos y una vez que es aprobado el proyecto, se habla de considerandos.

En realidad el planteamiento o exposición de motivos debe referirse a las causas o factores determinantes de la ley y en ellos, además de expresar la magnitud del problema y sus repercusiones sociales o materiales, deben expresarse también los beneficios que con la ley se obtendrán.

⁶⁴ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las Iniciativas*, Cámara de diputados, México, 1990, pp. 47-48.

Desde luego, para el planteamiento y magnitud se requiere de contar con apoyos tecnológicos y científicos.

"Al respecto, de suma importancia resulta que dentro de cualquier proyecto o iniciativa se tome en cuenta, con seriedad y responsabilidad la factibilidad sobre la eficacia de la ley que se propone".⁶⁵

Actuando de otra forma, diferente a la anterior, se corre el riesgo de proponer y en su caso aprobar, leyes que aunque vigentes no son positivas (es decir, que no son observadas o acatadas) o efectivas.

A manera de ejemplificación, mencionaremos algunas de las Iniciativas presentadas durante la LVI Legislatura, hasta el 30 de abril de 1997.

Dichas Iniciativas se presentan en forma de listado y son las siguientes:

"Iniciativas presentadas durante de la LVI Legislatura, actualizado hasta el 30 de abril de 1997:

- Acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se solicita al H. Congreso de la Unión reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Adición al artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Adiciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta
- Código Federal Socialdemocrático (COFESOD)

⁶⁵ Rosette, Op Cit, p. 28.

- Ley Reglamentaria de la Nueva Constitución Socialdemocrática
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal
- Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor
- Decreto de Reforma al párrafo cuarto del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto de reformas a diversos artículos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley Aduanera y del Código Fiscal de la Federación
- Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Decreto de Reformas y Adiciones a Diversas Disposiciones relativas a los Derechos del Menor
- Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto de reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social
- Decreto para limitar facultades y prerrogativas del Presidente de la República
- Decreto para reformar el artículo 73 Constitucional en su Fracción III inciso 1o.
- Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

Trabajadores y de la Ley de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado".⁶⁶

1.- Procedencia

Sobre el derecho de iniciar leyes o decretos, la Constitución Mexicana es muy clara, pues el artículo 71 Constitucional establece:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que se presentaren los diputados o Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".⁶⁷

Como se ve, en el sistema mexicano las iniciativas pueden provenir del exterior o del interior de los órganos legislativos. Proviene del exterior cuando las envía el Ejecutivo o las Legislaturas de las distintas entidades de la República; provienen

⁶⁶ Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. McGrawHill, pp. 63-64.

del interior, cuando son presentadas por los propios diputados y senadores.

El que posee la iniciativa tiene también la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo, que es cuando la Cámara se pronuncia de manera definitiva. De esta manera si a lo largo de la fase de elaboración del texto, aquel que lo inicia decide retirarlo, está en su pleno derecho para hacerlo.

De acuerdo a la legislación mexicana, pueden iniciar leyes los miembros de la Cámara, las legislaturas de otras entidades federativas y el Ejecutivo federal y, por lo tanto, pueden también retirar su proyecto de ley antes del pronunciamiento de la Cámara respecto de la iniciativa.

En otro orden de ideas, es muy importante señalar que en ocasiones se tiende a confundir el Derecho de Petición con el Derecho de Iniciativa, puesto que presentan algunas similitudes, sin embargo, no debe existir tal confusión, porque también presentan diferencias notorias, las más importantes son las siguientes:

- Ambos son derechos constitucionales, el de Iniciativa, derecho público objetivo; el de petición, derecho público subjetivo. Tienen fundamento constitucional; el primero en los artículos 71 y 72; el segundo en el artículo 8°.
- Propósitos diferentes: uno se transforma en ley; el otro obtiene un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido.

- Además, la Iniciativa se formula exclusivamente ante órganos legislativos; la petición ante cualquier funcionario o empleado público, sin restricción de jerarquía administrativa.
- Por último, un particular no puede promover una iniciativa, aunque pueda formular una petición a una Cámara o al Congreso o su Comisión Permanente y que a la misma, recaiga una resolución que puede revestir forma de Decreto.

Una vez analizadas las diferencias entre el derecho de iniciativa y el de petición, nos encontramos con que los particulares no tienen derecho de iniciativa, sino sólo derecho de petición; al respecto, el artículo 61 del Reglamento interno del Congreso señala que toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, debiendo dictaminar dichas comisiones si las peticiones son o no de tomarse en cuenta. En caso de tomarse en cuenta, se entiende que la comisión la hace suya y ejercita su facultad de iniciativa.

En consecuencia, el documento que los particulares presenten no está comprendido como iniciativa, sino como memorial que, en estricto sentido, constituye una comunicación a la Cámara.

"Tampoco poseen facultad de iniciativa legislativa otros órganos de gobierno, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación".⁶⁸

En este caso específico, el constituyente quiso separar nítidamente la función de interpretación de la ley, que incumbe al Poder Judicial y la función de hacer la ley, que es tarea propia del Poder Legislativo, con lo cual se pretende asegurar la imparcialidad en la función interpretativa del juzgador.

A continuación, analizaremos a detalle, las principales características y aspectos más relevantes de la facultad que cada uno de los órganos facultados por el artículo 71 Constitucional tiene para presentar iniciativa de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.

Presidente de la República

El primer órgano facultado para iniciar leyes o decretos es el Presidente de la República, y es precisamente de este órgano, de donde actualmente emana aún la mayor parte de iniciativas, producto esto de nuestro sistema presidencialista.

La facultad de iniciativa del Presidente de la República, es una clara muestra de nuestro sistema de coordinación de funciones y, dado que la mayor parte de ellas las inicia el Ejecutivo, es también prueba fehaciente de la fuerza que ha ido tomando el Ejecutivo en relación al Poder Legislativo, así como al carácter técnico que han ido adquiriendo las iniciativas, puesto que el Presidente de la República, como titular de la

⁶⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Op Cit. p. 2565.

Administración Pública Federal, puede contar con mayores recursos humanos, técnicos y funcionales para estudiar y posteriormente proponer una determinada iniciativa.

"Al Presidente de la República le corresponde en forma exclusiva la presentación de algunas iniciativas como son: las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, el proyecto del presupuesto de egresos y la cuenta pública anual, a pesar de que estos dos últimos son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. También al Ejecutivo Federal corresponde iniciar, en forma exclusiva, el procedimiento de suspensión de garantías, en los términos del artículo 29 de la Constitución aunque en la especie no se trata de una ley sino de un decreto".⁶⁹

Diputados

Por lo que hace a las iniciativas de Diputados Federales y Senadores, debe entenderse que corresponde a un solo diputado o senador, o un grupo de ellos, como sería el caso de las Diputaciones de los Estados y la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

"El concepto Diputación de los Estados se refiere al conjunto de Diputados provenientes de una entidad federativa y que, para efectos del trabajo parlamentario, constituyen un grupo de un mismo partido político para que actúe

⁶⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Op Cit, p. 2565.

dentro de la cámara, coordinado por un representante electo por sus miembros".⁷⁰

Es muy importante resaltar lo anterior, puesto que las Diputaciones de los Estados se pueden llegar a confundir con las legislaturas de los Estados, siendo totalmente diferentes, puesto que en el caso de las diputaciones de los estados, se trata de un conjunto de diputados federales; es decir, dentro del Congreso de la Unión; mientras que, aunque en las legislaturas de los estados también haya Diputaciones, pero estos son Diputados locales.

Las iniciativas que presentan los Diputados y Senadores pueden correr dos trámites, a elección del autor: puede ser *presentada por escrito ante la Mesa Directiva para que informe a la Cámara y se turne a las comisiones para su estudio*; o puede ser leída por el autor desde la tribuna, para que posteriormente el presidente la envíe a la comisión respectiva.

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

Cabe añadir, que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose lo dispuesto en el Reglamento Interno del Congreso respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

⁷⁰ Composeco, Op Cit, p. 36.

"Debido a que una ley o decreto puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras, se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia la ley o decreto, y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta".⁷¹

Senadores

Al igual que sucede con las iniciativas de leyes y decretos presentadas por los Diputados, las iniciativas que presentan los Senadores pueden correr dos trámites, a elección del autor: puede ser presentada por escrito ante la Mesa Directiva para que informe a la Cámara y se turne a las comisiones para su estudio; o puede ser leída por el autor desde la tribuna, para que posteriormente el presidente la envíe a la comisión respectiva.

Solo cabe añadir, que el procedimiento que se sigue respecto de las iniciativas presentadas por los Senadores es similar al que siguen las presentadas por los Diputados. Asimismo, la formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de las exclusivas de la Cámara de Diputados, ya mencionadas con anterioridad.

Legislaturas de los Estados

Tratándose de las legislaturas estatales, la facultad de presentar iniciativas le es otorgada al órgano y no a uno o varios de sus miembros. La justificación de que estas entidades gocen

⁷¹ El Congreso Mexicano, Op Cit, p. 68.

del derecho de iniciativa es evidente: representan la voluntad popular y su función natural es la de legislar.

Asamblea Legislativa

En el caso del Distrito Federal, el inciso ñ) de la Base Primera para el Gobierno del Distrito Federal, en el artículo 122 Constitucional, confiere a la Asamblea Legislativa la facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Cabe hacer la crítica de que en el artículo 71 Constitucional, no se menciona a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano competente para presentar iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, pues sólo se menciona a las legislaturas de los estados aludiendo a tan sólo 31 de las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana, cuya naturaleza jurídica es la de Estados Libres y Soberanos, en términos de los artículos 43 y 115 Constitucionales; omitiendo al Distrito Federal, que tiene una esencia jurídica distinta de la de los Estados.

Por tanto sería recomendable añadir una Fracción más a las ya existentes en el artículo 71 Constitucional, cuya redacción quedaría más o menos así:

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las legislaturas de los Estados; y

IV. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en materias concernientes al Distrito Federal."

2.- Recepción

Una vez que se ha examinado la cuestión relativa a quienes tienen la facultad de iniciativa de leyes o decretos, es menester abordar ahora lo referente a su recepción y a su tramitación.

Cuando proviene del Ejecutivo, la presentación de la iniciativa se hace mediante un oficio que dirige el Titular de la Secretaría de Gobernación, Dependencia que conforme a lo dispuesto por el artículo 27 Fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la encargada de conducir los trámites y las relaciones del Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, a la cámara de origen o de competencia, según sea el caso, al cual se acompaña el texto del documento que materialmente contiene la iniciativa del proyecto de Ley o Decreto.

Las iniciativas que presenten el Ejecutivo, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa tienen el carácter de privilegiadas y pasan desde luego a la comisión o comisiones para su estudio. En el caso de las iniciativas presentadas por Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, como se mencionó anteriormente, puede correr dos trámites preliminares, a elección del autor, o se presenta por escrito ante la Secretaría de la Mesa Directiva para que se informe a la Cámara de la presentación del proyecto legislativo, y la Presidencia lo turne a las comisiones para su estudio; o el autor de la Iniciativa, lee el documento desde la tribuna, hecho lo

cual el Presidente dicta el turno de envío a la comisión respectiva.

La recepción de la Iniciativa constituye el primer acto formal para poner en actividad el proceso legislativo que se compone de una secuela de actos cronológicos que van desde la misma recepción hasta la publicación del texto aprobado y la iniciación de vigencia de la Ley o decreto.

3.- Trámite

La proposición legislativa contenida en el documento de proyecto de Iniciativa, como ya se afirmó, por regla general debe ser turnada a la comisión o comisiones de la competencia del asunto de que se trate, para el efecto de que se estudie el proyecto presentado y se formule el dictamen que debe hacerse del conocimiento de la Asamblea.

Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaran de urgentes o de obvia resolución. El artículo 58 del Reglamento Interno del Congreso señala que:

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

1. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al presidente de la cámara y serán

leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;

- II. Hablarán una sola vez dos miembros de la cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;
- III. Inmediatamente se preguntará a la cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la comisión o comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada".⁷²

Recordemos, que de conformidad con el artículo 61 del reglamento antes aludido, existe la posibilidad de que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la cámara de la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

B) Estudio y Dictamen

El dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los miembros de la Comisión o Congreso, en relación a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por

⁷² Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx>

acuerdo de la Asamblea, sujeta a lecturas previas, posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, la exposición en que funde su resolución.

1.- Envío a Comisión

Hemos indicado que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado y que sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaran de urgentes o de obvia resolución.

En todo este capítulo se ha venido mencionando continuamente a las comisiones, por lo que es momento de que nos aboquemos a su estudio.

Ahora bien, volviendo al tema de las comisiones, Miguel Ángel Composeco en su Manual de Temas Legislativos define a las comisiones como "órganos creados por voluntad de la Asamblea y en cumplimiento de la Ley Orgánica del Congreso, para el adecuado funcionamiento de los trabajos de dicho colegiado".

Recordemos que:

"La Cámara de Diputados funciona en Pleno y en comisiones. El Pleno es el órgano más importante de la Cámara, puesto que se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y las votaciones. Las comisiones en cambio, se componen de

grupos reducidos de diputados y son una respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los diputados de centrar sus debates en lo político, más que en los aspectos técnicos, que se reservan a las comisiones".⁷³

Por tanto, se podría concluir que la comisión es órgano de información, preparación de dictámenes y de control de iniciativas o cuestiones parlamentarias. Definición que queda respaldada por lo establecido en el numeral 39 Fracción I de la Ley Orgánica:

"Artículo 39.- Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales".⁷⁴

Sus funciones quedan definidas por la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del Congreso, pero en esencia tienden a estudiar una cuestión o una serie de cuestiones determinadas para que, mediante un dictamen producido y votado por la mayoría de sus miembros, ilustre a la Asamblea para que tome la resolución que decida. También se ocupa de la ejecución de un acuerdo o medida previamente ordenada por la Cámara.

Las comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos

⁷³ El Congreso Mexicano, Op Cit, p. 59.

⁷⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/40/40.htm>

parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, a este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario. Los diputados podrán formar parte de un máximo de dos comisiones ordinarias. Todo esto basándose en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso.

"Las comisiones pueden ser en cuanto a su duración, permanentes o especiales; y en cuanto a materia, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia, de Investigación o Jurisdiccionales".⁷⁵

Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Asimismo, cada una de las Cámaras nombrará las comisiones especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

Según el artículo 42 de la Ley Orgánica anterior, la Cámara de Diputados contaría con el número y tipo de comisiones que se requirieran para el cumplimiento de sus atribuciones. Las comisiones serían:

1. Comisión de régimen interno y concertación política.
2. De dictamen legislativo.

⁷⁵ Rosette, Op Cit, p. 26.

3. De vigilancia de la contaduría mayor de hacienda.
4. De investigación.
5. Jurisdiccionales, y
6. Especiales.

Las comisiones de la cámara están facultadas para solicitar, por conducto de su presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio.

En cuanto a las comisiones ordinarias y de acuerdo con el artículo 39 Fracción 2 de la aludida ley, éstas serán las siguientes:

Artículo 39.

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

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura, y son las siguientes:

- I. Agricultura, Ganadería;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención A Grupos Vulnerables;

- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comercio Y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones Y Transportes;
- VII. Cultura;
- VIII. Defensa Nacional;
- IX. Desarrollo Rural;
- X. Desarrollo Social;
- XI. Distrito Federal;
- XII. Educación Pública Y Servicios Educativos;
- XIII. Energía;
- XIV. Equidad Y Género;
- XV. Fomento Cooperativo Y Economía Social;
- XVI. Fortalecimiento del Federalismo;
- XVII. Gobernación Y Seguridad Pública;
- XVIII. Hacienda Y Crédito Público;
- XIX. Jurisdiccional;
- XX. Justicia Y Derechos Humanos;
- XXI. Juventud Y Deporte;
- XXII. Marina;

- XXIII. Medio Ambiente, Recursos Naturales;
- XXIV. Participación Ciudadana;
- XXV. Pesca;
- XXVI. Población, Fronteras Y Asuntos Migratorios;
- XXVII. Presupuesto Y Cuenta Publica;
- XXVIII. Puntos Constitucionales Y Sistema Federal;
- XXIX. Radio, T.V. Y Cinematografía;
- XXX. Recursos Hídricos;
- XXXI. Reforma Agraria;
- XXXII. Relaciones Exteriores;
- XXXIII. Reglamento Y Prácticas Parlamentarias;
- XXXIV. Salud;
- XXXV. Seguridad Social;
- XXXVI. Trabajo Y Previsión Social;
- XXXVII. Transporte;
- XXXVIII. Turismo;
- XXXIX. Vigilancia de la Contaduría; Y
- XL. Vivienda.

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del **artículo 93** constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal".⁷⁴

Actualmente, existen diversos órganos parlamentarios, como son la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros.

Respecto a la integración de dichas comisiones, el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso establece lo siguiente:

"Título Segundo De La Organización Y
Funcionamiento De La Cámara De Diputados

Capítulo Sexto De Las Comisiones Y Los Comités

Sección Segunda De Su Integración

Artículo 43.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún diputado pertenecerá a más

⁷⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet. URL: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyInfo/40/40.htm>

de dos de ellas; para estos efectos, no se computara la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y a las de investigación.

2. Para la integración de las comisiones, la junta de coordinación política tomara en cuenta la pluralidad representada en la cámara y formulara las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones.

3. Al proponer la integración de las comisiones, la junta postulara también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidara que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

4. En caso de que la dimensión de algún grupo parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente.

5. Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo podrá solicitar su sustitución.

6. Los integrantes de la mesa directiva de la cámara no formaran parte de las comisiones".⁷⁷

⁷⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyInfo/40/40.htm>

Cabe añadir que de acuerdo al Reglamento Interno del Congreso, las comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. Asimismo, los miembros de las comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas y, por otra parte, el presidente de la Cámara no podrá pertenecer a ninguna comisión durante su encargo.

El artículo 87 del Reglamento Interno del Congreso advierte que toda comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Es importante establecer que para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito. Todo ello teniendo como fundamento legal el artículo 88 del aludido Reglamento.

A continuación se transcriben los artículos 89, 91, 92 y 93 del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, que regulan aspectos diversos sobre el trabajo de las comisiones:

"Artículo 89.- Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las

instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lentitud o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al c. Presidente de la República. (Reformado, diario oficial, 20 de enero de 1975).

Artículo 91.- Cuando alguna comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo debe manifestar a la cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las comisiones el Artículo 87 del Reglamento Interior del Congreso. Pero si alguna comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días la secretaría lo hará presente al presidente de la cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.

Artículo 92.- Cualquier miembro de la cámara, puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las secciones del gran jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Artículo 93.- Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los

individuos que los forman. (Reformado, diario oficial. 21 de octubre de 1966)".⁷⁸

2.- Reunión con servidores del ejecutivo

El artículo 93 Constitucional establece que Los Secretarios del Despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie una negociación concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

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

El Artículo 90 del Reglamento Interno del Congreso señala que pueden también las comisiones, para ilustrar su juicio en el

⁷⁸ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet.URL:<http://www.cddhcu.gob.mx>

despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los siguientes servidores del Ejecutivo: Secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión.

"En el caso de que las comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para dirigirse oficialmente en queja al c. Presidente de la República. Las comisiones de ambas cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante".⁷⁹

Como se ha observado en México en los años recientes, cada vez es más común que los secretarios de despacho comparezcan ante el Poder Legislativo para orientar el criterio de los legisladores.

3.- Análisis de opiniones

La Ley Orgánica del Congreso referente a este tema, señalan que las reuniones de las comisiones ordinarias no serán públicas. Cuando así lo acuerden sus miembros, podrán

⁷⁹ *Ibidem*, p. 7.

celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

La Fracción 4 del Artículo 45 de la Ley Orgánica manifiesta lo siguiente:

"Artículo 45, Fracción 4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularan un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al presidente de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional".⁸⁰

⁸⁰ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL:<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/40/40.htm>

4.- Lecturas

Para comprender mejor esta etapa, relativa a las dos lecturas, es menester una breve referencia al orden del día, base de las sesiones del Congreso.

El orden del día es la disposición ordenada de los asuntos que deberá conocer, discutir y resolver (aprobar o desechar) la Cámara durante una sesión.

Además de lo establecido en el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno del Congreso, en el orden del día, pueden incluirse los asuntos, proposiciones que los distintos grupos parlamentarios les interesa comunicar a la Asamblea, ya sean estas propuestas tomas de posición, comentarios, declaraciones y denuncias.

El orden del día se integra de la siguiente manera:

1º Actas de la sesión anterior, para su discusión y aprobación; comunicaciones de la otra Cámara, de los Poderes de la Unión, de las legislaturas de los estados o de los gobernadores.

2º Asuntos de trámite legislativo propios de la Cámara, tales como iniciativas del Ejecutivo, las legislaturas o de los legisladores; dictámenes de proyectos de ley o de decreto, para discusión (que debieron tener una primera lectura antes de ese día; todo dictamen debe leerse dos veces en el Pleno, a menos que exista dispensa); dictámenes señalados para

discutirse e iniciar el debate, y minutas de ley (con los cuales se inicia propiamente el proceso de revisión de la ley).

3º Todas las participaciones de los parlamentarios que tienen interés político en que sean planteadas ante la Asamblea y la opinión pública. También puede incluir los memoriales de los particulares.

Primera

En cuanto a esta primera lectura, parte de una etapa previa a la discusión en la Asamblea, encontramos que el siguiente artículo del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el que la aborda:

"Artículo 94.- "Las comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean tomadas por la comisión permanente durante el receso. Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los diputados o senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio. Al abrirse el período de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores antes del 15 de agosto de cada año. Los dictámenes que las comisiones produzcan, sobre asuntos que no

llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura, con el carácter de proyectos".⁸¹

Esto significa que la primera lectura se realiza, una vez que se haya producido el respectivo dictamen sobre una determinada iniciativa de leyes o decretos y debidamente firmada y asentada la votación de los miembros de la Comisión; se enviará a la mesa directiva o a la Comisión Permanente en su caso, y posteriormente, cuando inicie el período de sesiones se realizará la primera lectura.

Segunda

En cuanto a esta segunda lectura, debemos atenernos a lo que reza el artículo 95 del ordenamiento jurídico antes citado, que dice:

Artículo 95: "Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere".⁸²

La segunda lectura, como podemos observar del análisis del artículo anterior, se tendrá por hecha, salvo dispensa, una vez que ha llegado la hora de la discusión, previa inclusión en el orden del día.

⁸¹ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx>

⁸² Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx>

Es importante mencionar que ambas lecturas deben realizarse ante el Pleno.

Respecto a este asunto, es necesario aclarar que el dictamen, una vez elaborado, se remitirá a la Mesa Directiva para que su presidente organice el orden del día y lo someta a discusión, primero se lee la iniciativa y después el dictamen de la comisión.

5.- Razón de ser de su realización

La razón de ser de estas dos lecturas se basa en lo siguiente:

Todo proyecto de ley se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos. En cuanto a la discusión en lo particular, si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrán a discusión separadamente una después de otra, señalando previamente su autor o la comisión que la presente. Pueden también presentarse por escrito adiciones o modificaciones. Una vez leídas deberán votarse y, si se admiten, se turnarán a la comisión.

Artículo 96: El presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

Artículo 97: "Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo,

será discutido una sola vez".⁸³

De los anteriores artículos, podemos deducir fácilmente que ambas lecturas se realizan con el claro y específico objetivo de dar a conocer a los Diputados o Senadores, el dictamen sobre una determinada iniciativa, y que sobre la base de ello puedan tener mejores bases para la siguiente etapa en el proceso legislativo.

C) Discusión, Aprobación o Rechazo

Como se desprende del Diccionario de Términos Parlamentarios, la definición etimológica y lata del término discusión, es la siguiente:

"La discusión es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. El proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas cámaras, a la primera, donde se discute inicialmente el proyecto, se le llamará Cámara de origen y a la segunda Cámara revisora.

La aprobación es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto. La aprobación puede ser total o parcial o su rechazo".⁸⁴

⁸³ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx>

⁸⁴ Diccionario de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados (et-al), Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997.

Como se desprende de su raíz etimológica, que significa resolver, este término es aplicable dentro del Proceso Legislativo, con el objeto de ofrecer la riqueza argumentativa sobre todos los dictámenes y puntos a resolver y a someter a votación, y así evitar la monopolización de la participación en las Cámaras, por lo que es parte fundamental en las sesiones del Congreso.

La discusión parlamentaria está sujeta a reglas en todos los Congresos. En el caso de la discusión parlamentaria en el Derecho Positivo Mexicano, éste se rige por los preceptos contenidos en los artículos 95-134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

González Oropeza señala como etapas del debate las siguientes: Exposición temática, discurso, discusión, repreguntas, interpelación, suspensión y cierre o clausura.

En la presente tesis, nosotros abordaremos los siguientes aspectos del debate: Inscripción de Oradores, Participación, Tiempo de Intervención, Interpelaciones, Discusión en lo General, Discusión en lo Particular, Reserva de Artículos, Desarrollo del Debate y Minuta.

1.- Inscripción de Oradores

Una vez que se haya presentado el dictamen de la comisión y llegada la hora de la discusión, se lee la iniciativa y el dictamen antes referido. El artículo 96 del Reglamento Interior del Congreso establece lo siguiente:

"Artículo 96.- El presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión".⁸⁵

El artículo anteriormente citado regula lo referente a la inscripción de oradores, el procedimiento que se sigue para ello, es el siguiente: una vez que se haya presentado el debate deberá desarrollarse inicialmente con la inscripción de oradores en pro y en contra de dicha iniciativa o dictamen.

Es importante señalar que la inscripción es generalmente reducida a tres oradores para apoyar e igual número para atacar el debate, aunque obviamente con la aprobación del Congreso se puede ampliar el número de oradores.

Participación

El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso respectivo es el Presidente de Debates de la sesión (y con la nueva Ley Orgánica también del Congreso), y quien tiene que marcar la pauta del debate y vigilar por el cumplimiento de las reglas del debate.

Deducido de lo anterior, el presidente está excluido de participar en el debate, a menos que se permita que deje de presidir la sesión para participar en el mismo.

⁸⁵ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL:<http://www.cddhcu.gob.mx>

Tiempo de Intervención

El autor González Oropeza nos indica que la táctica que surgió en el Senado de los Estados Unidos, consistente en no fijar límites de tiempo al debate parlamentario, reconocido como *filibusterismo*, tenía por objeto forzar a algunos de los parlamentarios a declinar su posición original por la presión del tiempo y de las circunstancias que origina un debate prolongado durante días o semanas sobre un punto de discusión.

El mismo autor nos señala que a partir del año 1820 en el Congreso de los Estados Unidos se comenzó a establecer límites de tiempo para los discursos.

En el caso de México, en base al artículo 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, los discursos de los individuos de las cámaras sobre cualquier negocio no podrán durar más de media hora, a excepción de que la cámara otorgue permiso para ampliar el tiempo.

2.- Interpelaciones

El artículo 61 constitucional protege a los integrantes del Congreso de la Unión de cualquier "reconvención" por sus expresiones o gestos. No obstante, el decoro de las asambleas y de los debates requiere mesura en las argumentaciones, puesto que dicho artículo establece lo siguiente:

"Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en

el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".⁸⁶

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

De lo anterior se desprende que en México aunque el Presidente de la Mesa debe llamar la atención de algún parlamentario cuando su lenguaje o su actitud sean inapropiados o francamente injuriosos, ello no implica que los parlamentarios no pueden externar su opinión, puesto que gozan de inviolabilidad en sus opiniones, de acuerdo con el precepto legal anteriormente citado.

Los únicos casos en los cuales se puede reclamar el orden durante el desarrollo de una discusión y con ello interrumpir a un legislador que tenga el uso de la palabra se encuentran descritos en el artículo 105 del Reglamento Interno del Congreso, que a la letra dice:

"Artículo 105.- No se podrá reclamar el orden sino por medio del presidente en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento cuando se infrinjan artículos de este reglamento, en cuyo caso deberá de ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. McGrawHill, México, 1999. art. 61.

corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión".⁸⁷

A los casos anteriores en los cuales se puede reclamar el orden durante el desarrollo de una discusión se le conoce como Moción de Orden. Existe otro tipo de moción denominada moción suspensiva, prevista en el artículo 109 del ordenamiento legal referido:

"Artículo 109.- Ninguna discusión se podrá suspender sino por estas causas: primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo a no ser que se prorogue por acuerdo de la cámara; segunda, por que la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad, tercera, por graves desórdenes en la misma cámara, cuarta, por falta de quórum, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria BASTARA LA SIMPLE DECLARACIÓN DEL Presidente, quinta, por proposición suspensiva que presente alguno a algunos de los miembros de la cámara y que esta apruebe".⁸⁸

La moción suspensiva implica que se lleve a cabo un procedimiento especial que contempla el artículo 110 del Reglamento antes citado. Éste consiste en que en el caso de dicha moción, se lee la proposición, y acto seguido y si así lo desearan, el autor de la proposición y algún impugnador, si lo

⁸⁷ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet.URL:<http://www.Cddhcu.gob.mx>

⁸⁸ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet.URL:<http://www.cddhcu.gob.mx>

hubiere, podrán hacer uso de la palabra para defender sus posiciones respecto de la proposición respectiva.

Continuando con dicho procedimiento se preguntará la cámara si ha lugar a discutir y votar la moción suspensiva. Existen dos hipótesis.

En caso afirmativo, la proposición presentada se discutirá y votará en el acto, momento en el cual seis individuos de la cámara pueden hacer uso de la palabra al efecto, tres lo harán en pro y tres en contra.

En caso negativo, la proposición se tiene por desechada y la discusión puede seguir su curso normal.

Para valorar la importancia de la moción suspensiva y algunos de los casos en que se presenta con mayor frecuencia basta enunciar la siguiente cita:

"En la práctica legislativa la moción suspensiva se presenta cuando la asamblea estima que las comisiones deben tomar en cuenta algunas de las observaciones hechas por los legisladores y presentar nuevo dictamen".⁸⁹

3.- Discusión en lo General

La raíz etimológica de discusión es la siguiente:

"Discusión: examen, consideración, del latín tardío *discussionem*, acusativo de *discussio* (radical *discussion*) discusión, del latín *discussio*, acción de romper o desmenuzar. En español

⁸⁹ Serna de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, Ed. McGraw-Hill, México, 1997, p. 50.

deriva de discutir que según el DEL 1992 viene a su vez del latín *discutere*, disipar, resolver. Uno. Examinar atenta y particularmente una materia entre varias personas. Dos. Contender y alegar razones contra el parecer de otro.

Como verbo, la palabra discutir se traduce en otras lenguas como sigue: portugués, *dicutir*, inglés, *to discuss*; francés, *discuter*, alemán, *erörtern, diskutieren* e italiano, *discutere*".⁹⁰

Podemos decir que en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las más importantes funciones de la representación política, la deliberativa, puesto que los integrantes de las asambleas escrutan y evalúan las cuestiones que les son planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas.

El jurista Francisco Berín Valenzuela, considera que la reglamentación del debate se organiza mediante las siguientes etapas: Discurso, Discusión, Preguntas, Interpelación, Suspensión y Cierre.

Así pues, si se aplica lo anterior a la discusión de proyectos en el ámbito parlamentario la significación más apropiada es la que insinúa un examen atento de un asunto entre varias personas que integran un cuerpo legislativo.

A continuación se citan palabras de Berín Valenzuela, en las cuales se resalta la importancia de la discusión:

"La discusión de un proyecto de ley, forma parte del procedimiento legislativo y requiere

⁹⁰ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. Cit, p. 361.

del análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea. Implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las comisiones relativas a la materia implicada, para que en caso de ser modificado y aprobado, se continúe con dicho procedimiento para llegar a su publicación en los órganos oficiales, a fin de que el pueblo se entere de su contenido y proceda a su cumplimiento".⁹¹

En nuestro país, dentro de la discusión de proyectos de ley o decreto existen dos tipos de discusiones: la discusión en lo general y discusión en lo particular. Esto en base al artículo 97 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que reza así:

"Artículo 97.- Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos. Cuando consten de un solo artículo será discutido una sola vez".⁹²

En los numerales 114 al 120 y 132 al 134 del Reglamento Interno del Congreso se pueden encontrar los detalles relacionados con estos dos niveles del debate. Cabe destacar el hecho de que la existencia de dos niveles de discusión está relacionada tanto con el cuidado que los legisladores deben tener en el estudio de un proyecto como un todo y de cada

⁹¹ Ibidem, p. 362.

⁹² Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx>

una de las partes, como con la necesidad de ajustarse a un principio elemental de economía funcional, lo cual puede apreciarse en el curso que puede seguir la discusión en lo general si después de ésta, la cámara no aprueba en lo general el proyecto de ley, se debe preguntar en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, se devolverá a manos de dicha comisión para que lo reforme; pero si la resolución fuere negativa, se tendrá por desechado el proyecto, y no habrá lugar ya a discusión en lo particular, artículo por artículo.

4.- Discusión en lo Particular

Una vez que hemos analizado lo relativo a la discusión en su sentido lato y que hemos mencionado los tipos de discusión parlamentaria, así como mencionado las características más trascendentales de la discusión en lo general, ahora nos referiremos a la discusión en lo particular, que tiene su fundamento también en el artículo 97 del multicitado Reglamento interno del Congreso.

Esta discusión en lo particular se refiere a que una vez que el proyecto de ley o decreto ha sido discutido en su conjunto, posteriormente debe ser discutido cada uno de sus artículos. Aquí cabe hacer la aclaración en el sentido de que si dicho proyecto de ley o decreto consta de un solo artículo, éste será discutido tan solo una vez.

5.- Reserva de Artículos

La reserva de artículos está regulada por los artículos 117-120 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dicen:

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

Artículo 118.- Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, y en el segundo volverá el artículo a la comisión.

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

Artículo 120.- Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra,

señalándolas previamente su autor o la comisión que las presente".⁹³

De lo anterior se desprende que una vez que se ha realizado la discusión en lo particular, es decir, artículo por artículo, y si algún artículo no es aprobado, entonces volverá a comisión.

6.- Desarrollo del Debate

A este desarrollo se refieren los siguientes artículos del Reglamento Interno del Congreso:

"Artículo 114.- Antes de cerrarse en lo general la discusión de proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 de este reglamento. En los demás asuntos que sean económicos de cada cámara, bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que éste acuerde ampliar el debate.

Artículo 115.- Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y

⁹³ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL: <http://www.cddhcu.gob.mx>

otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

Artículo 116.- Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieran pedida".⁹⁴

7.- Votación

Una vez que se ha discutido lo suficiente un proyecto de ley o decreto, se procede a la votación.

"La votación es el mecanismo por medio del cual se aprueba o rechaza un proyecto de ley en el seno de las cámaras".⁹⁵

Dicha votación se da una vez que se han cerrado las discusiones en lo general y en lo particular respecto del citado proyecto de ley o decreto y su articulado.

Existen tres clases de votaciones: nominales art. 147, económicas art. 150 y 151 y por cédula arts. 153 y 154 del aludido Reglamento La votación nominal es el tipo utilizada para aprobar o desechar proyectos de ley o decreto. El procedimiento que caracteriza a dicha votación está contenido en el artículo 147 del multicitado Reglamento del Congreso:

⁹⁴ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet.URL:<http://www.cddhcu.gob.mx>

⁹⁵ Serna de la Garza. Op Cit. p. 51.

" Artículo 147.- La votación se hará del modo siguiente: I.- Cada miembro de la cámara, comenzando por el lado derecho del presidente se pondrá de pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no; II.- Un secretario apuntará los que aprueben y otros que aprueben; III.- Concluido este acto, uno de los mismos secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la cámara por votar, y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el presidente; IV.- Los secretarios o prosecretarios harán enseguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas una los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaran; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación".⁹⁶

La votación económica consiste en ponerse de pie los legisladores a favor y permanecer sentados los que la censuran.

En cuanto a la votación por cédulas, es utilizada para la elección de personas y depositadas en una ánfora colocada en la mesa.

En la práctica también se produce la votación electrónica aunque no éste regulada y procede a través de los aparatos instalados en su lugar.

El procedimiento lo dictan los artículos 146 al 164, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁶ Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, URL:<http://www.cddhcu.gob.mx>

8.- Minuta

Respecto de la minuta, Miguel Soberón Maneiro, nos da la siguiente definición:

"Minuta. (Del latín minuta: borrador o extracto de un contrato o escritura). La minuta es un documento preliminar, en el que se consignan las bases de un contrato o acto que después ha de elevarse a escritura pública.

Es un documento no definitivo que tiene (o puede tener) los elementos intrínsecos del contrato o acto que habrá de celebrarse, pero al que le falta la formalidad de escritura pública".⁹⁷

Así pues, diríamos que se trata de contratos o actos incompletos, que no dan lugar a exigir prestaciones propias exigidas en el mismo documento. Nos da una idea más cercana a borrador, puesto que pasada la votación que apruebe en lo particular todos los artículos de un proyecto de ley en la cámara que deba enviarla al Poder Ejecutivo para su sanción, se debe enviar dicho proyecto, con todas las adiciones y modificaciones aprobadas, a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule una minuta de lo aprobado y la presente lo antes posible. El único objetivo de la formulación de dicha minuta es hacer las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

⁹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Op Cit, p. 2140.

9.- Cámara de origen

Jorge Madrazo, en el Diccionario Jurídico Mexicano, define a la Cámara de Origen, de la siguiente manera:

"Cámara de Origen. Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de conocer y discutir, en primer término, los proyectos o iniciativas de ley o decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las cámaras".⁹⁸

Dicha expresión es utilizada por el artículo 72 de nuestra Carta Magna. En la Constitución de 1824 apareció por primera vez en los artículos 54, 55 y 56 y en la Constitución de 1857 en el artículo 71. Por otra parte, países como Argentina y Venezuela también usan dicha terminología.

Es importante señalar que en el procedimiento de formación de una ley o un decreto cuya resolución no sea exclusiva de una sola Cámara, las Cámaras del Congreso de la Unión son designadas como cámara de origen y como cámara revisora.

Así pues, a la Cámara de Origen le corresponde ser la primera en conocer, discutir y en su caso aprobar, las iniciativas de leyes o decretos que presenten quienes gozan de esa facultad.

Derivado de lo anterior, también la cámara de origen es la primera en conocer las observaciones que en su caso le hiciere

⁹⁸ Ibidem, p. 395.

el Presidente de la República a la iniciativa aprobada por el Congreso.

Es indistinto, en general, cuál de ambas cámaras es la de origen. Sin embargo, la Constitución establece que en proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, y tratándose de la solicitud de destitución de funcionarios judiciales formulada por el Presidente de la República, la cámara de origen debe ser necesariamente la de diputados.

La probable razón por la cual la Cámara de Diputados debe ser la Cámara de Origen en los casos anteriores, se debe, según la doctrina, al carácter genuinamente popular de la misma.

10.- Cámara revisora

El mismo autor, Jorge Madrazo nos plantea la definición de Cámara Revisora:

"Cámara Revisora. Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de conocer y discutir, en segundo término (después de la Cámara de Origen) los proyectos o iniciativas de ley o decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las cámaras".⁹⁹

⁹⁹ *Ibidem*, p. 395.

Todo lo referente tanto a la Cámara de Origen como a la Cámara Revisora está regulada por el artículo 72 de nuestra Constitución.

A la Cámara Revisora, le corresponde ser la segunda en conocer, discutir y en su caso, aprobar, las iniciativas de leyes o decretos que presenten las entidades facultadas para ello; asimismo, conoce en segundo término de las observaciones que en su caso hiciere el Presidente de la República a una iniciativa aprobada por las cámaras.

De la interpretación a contrario sensu de los preceptos contenidos en los artículos 72 inciso h) y 111 de la Constitución, podemos establecer con toda precisión que tratándose de proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas y del procedimiento de destitución de funcionarios judiciales, ha de ser la Cámara de Senadores la que funja como cámara revisora.

11.- Proceso de revisión

La definición etimológica de revisión que nos ofrece el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios es la siguiente:

"Revisión. Del latín *revisio, onis*, se entiende como la acción de revisar, que quiere decir someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla".¹⁰⁰

¹⁰⁰ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op Cit, p. 884.

En cuanto a su definición en el ámbito del proceso legislativo, de acuerdo a Francisco Rivera Alveláis, la Revisión de leyes y decretos es lo siguiente:

"La revisión de leyes o decretos es el examen al que es sometida, por una de las cámaras (la revisora), determinada iniciativa, previamente discutida y aprobada por la otra cámara (la de origen), si es un sistema bicameral; es también el análisis sobre un proyecto de ley, aprobado por ambas cámaras, que realiza el titular del ejecutivo para determinar si la promulga y publica o si ejerce el derecho de veto. Asimismo, la revisión puede consistir en un estudio para actualizar alguna normatividad vigente, en cuyo caso, es también aplicable en sistemas unicamerales".¹⁰¹

Nosotros nos inclinamos por la primera definición que se da en la anterior cita, puesto que al hablar de proceso de revisión, en nuestro sistema bicameral mexicano, la ley se está refiriendo al examen de una iniciativa de ley o decreto, que ha sido previamente aprobada en la Cámara de origen, que hace la cámara revisora sobre dicha iniciativa.

D) Sanción

La sanción es la aceptación de una iniciativa por parte del Poder Ejecutivo. Ésta debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido

¹⁰¹ Ibidem, p. 885.

por el Congreso (Derecho de veto), aunque no sea absoluta esta facultad".¹⁰²

1.- Envío al Ejecutivo

Una vez pasada la votación que aprueba en lo particular todos los artículos de un proyecto de ley o decreto tanto en la cámara de origen, como en la revisora, y que haya sido adicionada y modificada por la Comisión de Corrección de Estilo, debe ser enviada al Ejecutivo, con lo que inicia propiamente la etapa del proceso legislativo conocida como sanción.

"La etapa de la sanción se refiere a aquella fase que comienza a partir de que el proyecto de ley aprobado por las cámaras pasa a manos del Poder Ejecutivo para que su titular ejerza, si así lo considera pertinente, su derecho de veto sobre el proyecto en cuestión".¹⁰³

Como se desprende del inciso B del artículo 72 constitucional, todo proyecto de ley o decreto enviado al Ejecutivo y no devuelto con observaciones a la cámara de origen, dentro del término de diez días hábiles siguientes a su recepción, se reputará aprobado por el Ejecutivo; a excepción de que corriendo dicho término el Congreso concluyera su periodo de sesiones, en cuyo caso la devolución debe hacerse el primer día útil en el que se vuelva a reunir.

¹⁰² García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1993, pp. 52-53.

¹⁰³ Serna de la Garza, Op Cit, p. 51.

2.- Veto

El término "veto" proviene del latín *veto* (yo) prohíbo y del indoeuropeo *gwet*, que significa *decir, hablar*.

Moreno Collado define al veto en materia legislativa, de la siguiente manera:

"El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar este veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras".¹⁰⁴

De la cita anterior se desprende que el veto persigue dos finalidades: la primera, asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la segunda, fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al legislativo.

Sin embargo, dicha facultad es relativa, puesto que el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta se aprobada por dos tercios de los miembros presentes en ambas cámaras, tendrá el carácter de ley, sin importar las objeciones del ejecutivo.

El inciso c) del numeral 72 constitucional, establece que en caso de que el titular del Ejecutivo ejerza el derecho de veto, el proyecto deberá ser nuevamente discutido por la cámara de

¹⁰⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op Cit, pp. 1062-1063.*

origen; si en ésta fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nueva cuenta a la revisora. Si ésta última lo confirma por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto deberá volver al Poder Ejecutivo para su promulgación.

"El veto , en realidad es un signo distintivo de los regímenes presidenciales, que proporciona un freno importante al presidente frente a un Congreso hostil o arrebatado, pero que en el presidencialismo es una institución 'inútil dado el cuasi monopolio de iniciativa legislativa del presidente"

Derivado de lo anterior, en la actualidad, en México, la facultad que tiene el Ejecutivo de vetar una determinada ley o decreto, ha perdido fuerza e interés, puesto que la mayoría de las leyes son iniciadas por el Presidente de la República. Si el Congreso las aprueba aún con modificaciones de fondo a la iniciativa presidencial, el Ejecutivo no objeta nada, en virtud de las previas negociaciones entre las cámaras (su mayoría) y el Presidente.

E) Promulgación

Hay quienes afirman la sinonimia entre promulgación y publicación, basándose en la utilización que hace la Constitución de ambos términos, en sus artículos 72 y 89.

Juristas como Jorge Carpizo, opinan que no se puede distinguir cuando la Constitución usa dos términos diferentes, que tienen significaciones diferentes, por lo que opina, ambas expresiones deben ser usadas como sinónimos.

No obstante, nosotros consideramos que la promulgación es una etapa distinta de la publicación. Nos apoyamos en los fundamentos que se enunciarán a continuación.

La raíz etimológica del término promulgación es la siguiente:

"Promulgación. Del latín *promulgare*, publicar una cosa solemnemente; del latín *legem*, regla dictada por la autoridad, norma, precepto; del latín *Lex Legis*, colección o reunión de reglas; del latín *Decretum*, orden de la autoridad que tiene fuerza de ley".¹⁰⁵

Por otra parte, la definición que nos ofrece Molina Piñeiro de dicho término, es la siguiente:

"Dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida".¹⁰⁶

Por tanto, la promulgación de la ley encierra la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria.

Según el maestro Felipe Tena Ramírez, promulgar significa etimológicamente, llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. Aunque en la práctica e incluso en legislaciones extranjeras, ambos términos suelen confundirse, en el ámbito de la doctrina es posible hacer una diferenciación.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 1065.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 792.

Por medio de la promulgación, el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir. En virtud de ello, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.

En cambio, la publicación es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

F) Publicación

El término "publicación" proviene de:

"Del latín *publicator, publicare*, acción y efecto de publicar. Publicar, difundir por medio de la imprenta u otro procedimiento de reproducción un escrito, estampa, etc. Hacer notoria o patente por voz del pregonero o por otros medios, una cosa que se quiere hacer llegar a ser noticia de todos".¹⁰⁷

De acuerdo a Molina Piñeiro, Publicación significa lo siguiente:

"La publicación de leyes y decretos, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo que consiste en que una vez que la ley ha sido

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 794.

discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México, se llama Diario Oficial de la Federación, con lo que adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos".¹⁰⁸

Del análisis metódico de la cita anterior, se desprende que la publicación no es facultad discrecional del Presidente de la República que pueda o no ejercer, sino que es una obligación ineludible que tiene que acatar. Es más, si por alguna circunstancia, el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de motu proprio.

Así pues, sintetizando, mediante la publicación se notifica solemnemente a la sociedad del texto promulgado y es, por tanto, condición previa para su cumplimiento, puesto que se presume que nadie ignora el derecho, de ahí la trascendencia de la publicación de la ley. Con la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

G) Iniciación de la vigencia

Vigencia, procede del latín *vigentem*, acusativo de *vigens* válido, en vigor; la vigencia de leyes y decretos es la calidad obligatoria de las mismas, y a la vez, el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles.

Es decir, se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo. Dicha validez se rige por tres principios fundamentales, a saber:

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 794.

1. Las normas jurídicas rigen para el futuro.
2. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, es aceptable la retroactividad que beneficia a los destinatarios de la norma.
3. Las propias normas regulan su validez temporal.

La iniciación de la vigencia de la ley ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina. Nos adherimos a la opinión de Eduardo García Máynez, en el sentido de que la iniciación de la vigencia es una etapa más en el proceso legislativo.

En el Derecho Positivo Mexicano, la iniciación de la vigencia está regulada por los artículos 3, 4 y 5 del Código Civil y el 14 de la Constitución. De acuerdo con las leyes anteriores, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sincrónico y el sucesivo.

1.- Sistema Sucesivo

El Código Civil establece lo siguiente:

"Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

Disposiciones preliminares

Artículo 3.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus

efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se queden publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".¹⁰⁹

Este sistema se denomina sucesivo e implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor, que se intenta resolver con el procedimiento de establecer un plazo de un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia de la Ciudad de México, a partir de la publicación de la ley.

Este sistema es considerado unánimemente por la doctrina como anacrónico para los tiempos actuales y los tratadistas se inclinan por la supresión de dicho sistema.

2.- Sistema Sincrónico

Respecto a este sistema, el Código Civil para el Distrito Federal establece lo siguiente:

"Artículo 4.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde

¹⁰⁹ Código Civil para el Distrito Federal, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 2.

ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".¹¹⁰

El sistema sincrónico, como puede observarse, está reglamentado por el artículo 4º del Código Civil, y éste consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga por lo tanto desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación.

Lo anterior, lo hace más idóneo que el sistema sucesivo. Sin embargo, en México también ha estado sujeto a prácticas viciosas, al aprobarse reformas constitucionales cuya *vacatio legis* se extiende muchos años.

Existen leyes que también señalan, junto con el inicio de su vigencia, la terminación de la misma. Estos son señalados en artículos transitorios contenidos en la misma ley.

La pluralidad existente en el actual Congreso de la Unión repercute en todas y cada una de las fases que integran el Proceso Legislativo en México, en cuanto a que las iniciativas presentadas ante dicho Congreso sean estudiadas y dictaminadas en las Comisiones competentes, remitiéndolas al Pleno para sus lecturas, discusiones en lo general y en lo particular así como su aprobación o rechazo, si es favorable la votación enviarla al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación e inicie su vigencia.

¹¹⁰ Código Civil para el Distrito Federal, p.2.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Principio de División de Poderes divide al gobierno en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, asignando a cada uno de ellos determinadas funciones. En el caso del Legislativo, representado en nuestro país por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores) su función primordial es la de dictar leyes, aunque cabe hacer mención de que en el Proceso Legislativo propiamente dicho, también interviene el Ejecutivo. Por consiguiente, y de acuerdo a lo antes expuesto, consideramos que en nuestro país existe una colaboración de poderes.

SEGUNDA.- El Poder Legislativo en México se ha fortalecido ante los otros dos Poderes a consecuencia de la composición plural de cada una de las cámaras y la no mayoría absoluta de ninguna de los grupos parlamentarios representados en la actual legislatura (LVIII). La pluralidad y la no mayoría absoluta en el actual Congreso de la Unión trae como consecuencia un fenómeno político de gran importancia para la vida nacional, ya que se puede pensar a largo plazo si las fuerzas políticas representadas en el mismo, se dirigen con responsabilidad y corresponsabilidad con el Ejecutivo Federal en el Semiparlamentarismo o en su defecto cuando maduren esas virtudes en el Congreso de la Unión en el Parlamentarismo como Sistema de gobierno en México.

TERCERA.- Se encuentran antecedentes Constitucionales muy remotos del Proceso Legislativo Mexicano. La primera referencia la constituye la Constitución de la Monarquía Española de 1812, que ya contenía en sus preceptos dicho proceso, y que no es elaborada en territorio nacional por la situación geopolítica imperante en esos tiempos. Otra es la Constitución de 1857, antecedente inmediato y fuente principal del contenido de los preceptos derivados de las normas que regulan lo referente al proceso legislativo en nuestra actual Constitución, expedida en 1917 y que en su artículo 72 establece dicho proceso.

Es importante asentar que en la Constitución de 1857 el Poder Legislativo era unicameral, por lo que el proceso legislativo era distinto al actual en virtud de que las iniciativas eran presentadas ante la Cámara de Diputados, estudiadas, dictaminadas, discutidas y aprobadas, en ésta misma.

En 1874, con la reincorporación del Senado, el proceso legislativo se desarrolló en la misma forma que contemplaba la Constitución de 1824, es decir, se necesitara la aprobación tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores para crear o reformar una ley.

CUARTA.- En el Proceso Legislativo desarrollado en los Estados Unidos de Norteamérica, el derecho de iniciativa es exclusivo de los legisladores; su presentación puede ser en ambas Cámaras al mismo tiempo; el respeto al derecho individual de los Senadores, de las minorías, en la elaboración del dictamen, calendarización de los dictámenes, debate y votación para su aprobación o rechazo, facultando al Presidente de dicho país a

ejercer el derecho de veto si las leyes aprobadas por el Congreso no se apegan a su programa de gobierno.

QUINTA.- En el Proceso Legislativo Español el derecho de iniciar leyes compete al Ejecutivo Federal, legisladores, Asambleas de las Comunidades Autónomas y al pueblo. Las iniciativas reciben dos nombres. Proyectos de iniciativas de ley y proposiciones. Las presentadas por el Presidente del Gobierno pasan directamente a comisión y las proposiciones son iniciativas al momento de ser consideradas; el Presidente del Gobierno tiene injerencia en todo el proceso legislativo, y la sanción, publicación es obligatoria para el Rey con su respectivo refrendo.

SEXTA.- La pluralidad en las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y la no mayoría absoluta de ninguna de las fracciones parlamentarias representadas en la actual legislatura, trae consecuencias favorables respecto de la presentación de las iniciativas de leyes o decretos, en virtud de que pensando en una carrera legislativa fructífera en lo personal y colectiva buscarán mediante este medio satisfacer las necesidades, siempre y cuando dichas iniciativas se conviertan en leyes.

SEPTIMA.- La composición plural en las cámaras del Congreso de la Unión repercutirá en el estudio y dictamen de las iniciativas de ley presentadas por los órganos facultados en nuestra Constitución, en cuanto que las fracciones parlamentarias representadas en las Cámaras del Congreso de

la Unión desarrollarán en las comisiones y harán valer sus derechos solicitando la información requerida a los entes obligados para tal fin, así como insertar sus puntos de vista a la iniciativa con una votación favorable con o sin modificaciones, o sugerir a la comisión se posponga su consideración.

OCTAVA.- La pluralidad en ambas cámaras influye en forma importante en la discusión de los dictámenes presentados ante los plenos de las comisiones y las cámaras privilegiando la negociación entre los actores de la presente legislatura (LVIII), haciendo una práctica cotidiana en el quehacer legislativo a los acuerdos parlamentarios, con el objetivo de agilizar el proceso legislativo o al no llevarse al cabo, se daría una suspensión grave en la creación de leyes o decretos, por dejar a un lado los intereses nacionales

NOVENA.- La composición pluripartidista en nuestras cámaras de la LVIII Legislatura requiere compromisos reales para materializar nuestro proceso legislativo a fin de evitar la parálisis legislativa y que el Ejecutivo Federal ejerza, si así lo considera pertinente, su derecho de veto, regresando con observaciones el mayor número de leyes aprobadas por ambas cámaras del Congreso de la Unión al no apegarse a su Plan Nacional de Desarrollo.

DECIMA.- En cuanto a la Publicación de una ley o decreto además de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, para notificar a la sociedad el texto promulgado y es, por lo tanto condición previa para su cumplimiento. Con la

publicación, la ley o decreto se hace obligatoria y ejecutable, proponiendo se utilice el Internet, como medio moderno de difusión, por ser de acceso rápido y práctico a través de la página oficial de las cámaras de Diputados y de Senadores y en el canal de televisión del Congreso de manera abierta, para hacer del conocimiento de la sociedad el documento promulgado.

DECIMA PRIMERA.- Respecto a la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 3 de Septiembre de 1999, ésta posee cambios estructurales en cuanto a la toma de decisiones políticas. Surgen nuevos órganos: la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, entre otros. En el ámbito de la función adjetiva se establece una nueva estructura técnica y administrativa conformada por un cuerpo de profesionales y técnicos cuya admisión, actividad y permanencia será regulada por los principios del servicio civil de carrera. Como cabeza de los servicios técnicos y administrativos se crea la Secretaría General y las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros. Asimismo con la actual reforma a los numerales 39 y 90 de la citada ley se incrementan a 40 en la Cámara de Diputados y 47 en la Cámara de Senadores el número de Comisiones. Finalmente, creemos que los preceptos legales contenidos en los artículos de la Nueva Ley Orgánica del Congreso, buscan resolver la problemática planteada en el marco de un Congreso plural y la no mayoría absoluta existente de ninguna de las fracciones parlamentarias

en la actual legislatura, mediante la creación de dichos órganos, privilegiando la coordinación, por lo que consideramos que la expedición de la Nueva Ley es positiva.

BIBLIOGRAFÍA.

BIBLIOGRAFIA

a) Libros

- BERLIN VALENZUELA, Francisco Derecho Parlamentario, Ed. FCE, México, 1993.
- BUEN, Néstor DE Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio Derecho Constitucional, Mexicano Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel De las iniciativas, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1990.
- CARPISO MCGREGOR, Jorge La Constitución de 1917, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.
- GONZALEZ URIBE, Héctor Hombre y Estado. Ed. Porrúa, S.A., México, 1997.

- HERRERA Y LASO, Manuel Los Constructores del Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1947.
- IGLESIAS, José María Cuestiones Constitucionales, Ed. UNAM. México, 1996.
- MORENO DIAZ, Daniel Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.
- PIÑÓN G., Francisco Presidencialismo. Estructura de Poder en Crisis, Ed. Plaza y Valdez Editores, México, 1995.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999.
- SANTAOLALLA FERNANDO LÓPEZ, Derecho Parlamentario Español, Ed. Espasa-Calpe, S.A., España, 1990.
- SERNA DE LA GARZA, José María Derecho Parlamentario, Ed. McGrawill, S.A., México, 1997.
- VARIOS Derecho Parlamentario de México, Ed. Porrúa, S.A., México, 1997.
- VARIOS El Congreso Mexicano, Ed. Instituto

de Investigaciones Legislativas,
México, 1994.

VARIOS

Derechos del Pueblo Mexicano.
México a través de sus
constituciones, Ed. Porrúa, S.A.,
México, 1994.

VIZCARRA DÁVALOS, José

Teoría General del Proceso, Ed.
Porrúa, S.A., México, 1997.

b) Diccionarios Jurídicos

Diccionario de Términos Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, Parlamentarios, Instituto de 1997.

Investigaciones legislativas.

Diccionario Jurídico Ed. Abeledo Perrot, Argentina, 1987.

Enciclopedia Encarta en Microsoft Corporation, Estados Español 99 Unidos, 1999.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, Barcelona, España, Tomo XXXIII 1967.

Nueva Enciclopedia Jurídica; Ed. Francisco Seix, Barcelona, España, 1993.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan Diccionario para Juristas, Ed. Mayo, México, 1981.

c) Legislación

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa
S.A., México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed.
McGrawwHill, S.A., México, 1999.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos
Mexicanos, en Internet, URL:
<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/46.40.htm>

Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos
Mexicanos, en Internet, [URL:http://www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

Código Civil para el Distrito Federal, Ed., Porrúa, México, 1996.

d) documentos

ROSETTE RAMÍREZ, Francisco La Ley y el Proceso Legislativo
En México, S/E, México, 1991.

e) Internet

internet URL:
[http://www.Camaradediputados.
Gob.mx/proceso/index.html](http://www.Camaradediputados.Gob.mx/proceso/index.html)

Internet URL:
[http://www.gob.mx/tribunal.](http://www.gob.mx/tribunal)
Uqroo.mx/tribunal/orgleg01.html