

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

María ZARAGOZA SIGLER

SUMARIO: I. *Iniciativa*. II. *Discusión*. III. *Aprobación*. IV. *Sanción*. V. *Promulgación*. VI. *Publicación*. VII. *Entrada en vigor*. VIII. *Comentarios finales*.

Uno de los elementos esenciales del Estado es el orden jurídico, siendo la ley una parte fundamental del mismo. Por medio de la ley, se reflejan diversas políticas de gobierno, se atienden necesidades sociales o económicas y se expiden mandatos obligatorios que rigen la vida en sociedad.

La ley como manifestación de un proceso intelectual se expresa por medio de palabras escritas contenidas en su texto. Los textos legales constituyen el derecho legislado o derecho escrito, sin embargo, la fuente del derecho legislado no es la ley sino la autoridad del legislador, porque en las palabras de la ley se encuentra la expresión de la norma, por ello, la fuerza obligatoria de la ley descansa en el hecho de que la voluntad del legislador ha pasado a través del procedimiento legislativo.

El acto de producción normativa, llamado ley formal, suele identificarse no con un acto aislado, sino con un procedimiento que está reglamentado y cuya realización se confía, tanto en México, como en la gran mayoría de los países, en el órgano legislativo del Estado, ya se denomine parlamento, congreso o asamblea.

Se ha definido al procedimiento legislativo como el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley que, como todo procedimiento jurídico, es un conjunto de actos

metódicamente articulados con un propósito específico consistente en la elaboración y expedición de las normas jurídicas, tales actos no se realizan de manera simultánea sino por etapas o fases. De ahí que la ley formal se presenta como un acto complejo que tiene carácter vinculatorio en el número y sucesión de sus fases.

Grosso modo, pueden distinguirse tres grandes fases de producción normativa: a) introductoria, que es la llamada iniciativa legislativa en sus varias formas; b) constitutiva, que es la aprobación de las Cámaras, a la cual a veces se añade la sanción del jefe del Estado, y c) la integración de la eficacia, constituida esencialmente por la promulgación y la publicación, sólo después de la cual aparece la ley ya perfecta con eficacia *erga omnes*, es decir, obligatoria para todos.¹

En México, la ley, formal y materialmente hablando, tiene tal carácter cuando es una resolución del Congreso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y considerando que el artículo 133 constitucional, les reconoce el carácter de Ley Suprema. Tratándose de resoluciones expedidas por cada Cámara en ejercicio de facultades exclusivas se les dará el carácter de decretos.

El Procedimiento legislativo consta de varias fases o instancias: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación y entrada en vigor. En el sistema constitucional mexicano se encuentra regulado por los artículos 71 y 72 constitucionales y por las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Orgánica) y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Reglamento).

I. INICIATIVA

La *iniciativa* es la primera de las fases, da comienzo a todo el procedimiento legislativo sometiendo a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Mediante la iniciativa se concretan las prioridades legales, se definen intereses sobre determinados asuntos, se ponen en evidencia las necesidades y se proporcionan las soluciones a las mismas; igualmente, a través de las iniciativas se concretan

políticas públicas y el diseño de uno de los elementos esenciales del Estado: el orden jurídico.

En sentido jurídico amplio, se ha definido a la iniciativa como la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y a particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto.²

Dentro de nuestro sistema constitucional, la iniciativa legislativa se encuentra prevista por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que tienen derecho de iniciativa el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, por lo que en el caso mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene derecho de iniciativa ni aun si se tratare de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de iniciativa pero sólo en lo que concierne a materias relativas al Distrito Federal, diferente al resto de las legislaturas estatales en las cuales no hay una restricción a la materia.

La Constitución no otorga el derecho de iniciativa a los particulares, sin embargo, lo que acontece en la práctica es que promueven las iniciativas de su interés a través de los propios legisladores como sus representantes populares; es decir, es válido y común que en una determinada materia una cámara de comercio o un sindicato o un grupo de personas con un interés afín se acerquen con un legislador y le planteen un proyecto determinado para que pueda ser presentado con el carácter formal de iniciativa.

Cuando los particulares envían sus propuestas directamente al Congreso se catalogan en un apartado denominado "memoriales de particulares" pero, salvo determinados casos, el Congreso no está obligado a dictaminar. Por ejemplo, en el caso de permisos para usar condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros, sí debe el Congreso deliberar si otorga o no el permiso correspondiente, mas no su-

² ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1998, p. 290.

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 388.

cede si una persona presenta un proyecto de Ley de Impuesto sobre la Renta, ya que en el primer caso, la obligación para pronunciarse sobre el permiso se encuentra en el artículo 37, inciso c), fracción III de la propia Constitución, pero tratándose del proyecto de Ley, el artículo 72 sólo hace referencia a las iniciativas que se presentan por aquéllos enunciados limitativamente en el artículo 71 constitucional.

Por su parte, el Reglamento señala en su artículo 61 que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa —derecho que sólo le reconoce a los enunciados en el citado artículo 71 constitucional— se mandará pasar directamente a la Comisión que corresponda según el asunto de que se trate y la Comisión dictaminará si es de tomarse o no en consideración. Por lo que puede concluirse que de acuerdo con las normas que rigen el procedimiento legislativo mexicano no se reconoce como tal el derecho de iniciativa para los particulares y, en dado caso, dicha petición no propicia el desarrollo del procedimiento legislativo regulado por el artículo 72 constitucional.

Si bien el propio artículo 71, en su segundo párrafo expresa que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos pasarán a comisión y las que presenten los diputados y senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates, la norma secundaria establece el mismo tratamiento para ambos supuestos.

Ello es así, dado que el Reglamento dispone en su artículo 57 que pasarán inmediatamente a comisión las iniciativas de ley presentadas por uno o por varios miembros de las cámaras.

La distinción es una reminiscencia de la Constitución de 1857, su artículo 66 prescribía prácticamente lo mismo. Por su parte, el Reglamento de 1825,³ que estuvo vigente en esa época señalaba un tratamiento específico para las iniciativas presentadas por los dipu-

³ El Reglamento de 1825 fue objeto de reforma para expedir la Constitución de 1857, sin embargo, continuó aplicándose hasta el 31 de agosto de 1898, ya que fue el 1 de septiembre de 1898 cuando entró en vigor el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial* del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el 20 de diciembre de 1897. El dictamen de la Comisión de Reglamento publicado en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores de la sesión del 11 de noviembre de 1896, reconoce que "...el Reglamento de 1825 que, salvo ligeras modificaciones, puede aún considerarse en vigor, es actualmente inaceptable, pues no está en armonía con la Constitución de 1857..."

tados y senadores consistente en que debían ser presentadas por escrito y firmadas por sus autores a los presidentes de las cámaras, se les mandaba dar dos lecturas, una en la sesión en que eran presentadas y la otra al cuarto día de su presentación. El día de la segunda lectura, después de efectuada ésta, podía alguno de sus autores exponer los fundamentos en que se apoyara e igualmente, algún integrante de la Cámara tenía el derecho de hablar en contra. Posteriormente se preguntaba a la Asamblea si se admitía a discusión y si la resolución era afirmativa la iniciativa se turnaba a la Comisión correspondiente; en caso de negativa, se tenía por desechada.

Este procedimiento, con una variante en el término de la segunda lectura (ésta se daba al tercer día y no al cuarto), también lo previó el Reglamento de 1898, pero al expedirse el Reglamento vigente, en 1936, el tratamiento para las iniciativas presentadas por diputados y senadores se homologó al que se da a las iniciativas provenientes del Presidente de la República o de las legislaturas de los estados.

La Constitución señala que las iniciativas se presentan ante el Congreso de la Unión. Concretamente, por regla general se presentan ante la propia Cámara de la que el legislador forma parte, es decir, las de los diputados ante la Cámara de Diputados y las de los senadores ante el Senado⁴ y tratándose de las iniciativas del Ejecutivo Federal o de las legislaturas de los estados pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras.

Generalmente, se ha sustentado por la doctrina que los casos de excepción a la presentación de iniciativas se encuentran señalados en el inciso h) del artículo 72 constitucional. En lo personal, no comparto plenamente la salvedad de presentación de iniciativas, ya que el inciso h) hace referencia a que las iniciativas relativas a determinadas materias serán discutidas en la Cámara de Diputados, pero no obliga o limita a que la presentación se lleve a cabo en dicha Cámara.

En la práctica, cuando un senador presenta una iniciativa relativa a contribuciones puede hacerlo ante el Senado de la República, pero el trámite que se le da es turnarla a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales, con lo que se da pleno cumplimiento al mandato del inciso h) del artículo 72 constitucional.

⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, UNAM, 2003, p. 430.

El Reglamento también es omiso en señalar dónde deben presentarse las iniciativas, pero lo más lógico es que el iniciante haga la presentación en la Cámara de la que es integrante.

En cuanto al plazo, en términos generales, la facultad de iniciar puede realizarse en cualquier momento, puede versar sobre cualquier materia y termina con el mandato del servidor público facultado para ello.⁵ La propia Constitución señala la excepción a la regla general, en su artículo 74, fracción IV, expresa que la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación será enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre de cada año, y si es el año en que el Presidente inicia su encargo, la presentación se hará a más tardar el 15 de diciembre.

Si bien el mismo precepto señala que el Ejecutivo Federal presentará la Cuenta Pública dentro de los 10 primeros días del mes de junio, no debe entenderse que en este caso se trata de una iniciativa ya que rendir la Cuenta Pública es un acto de control del Congreso sobre el Ejecutivo que no tiene las características de una ley.

Consecuentemente, las demás iniciativas pueden presentarse en cualquier tiempo.

Las iniciativas han sido clasificadas siguiendo diversos criterios, por quien las presenta, se clasifican en iniciativas gubernativas y parlamentarias. Las gubernativas son presentadas por el Ejecutivo Federal. De acuerdo con el tratadista Paolo Biscaretti di Rufia, son las más importantes y comunes toda vez que el Gabinete es el órgano más capacitado para valorar las necesidades y procurar la emanación de leyes adecuadas. La iniciativa parlamentaria es la que presenta cualquier miembro de las cámaras.

En la práctica no se presentan iniciativas conjuntas del Ejecutivo Federal y de legisladores,⁶ lo cual es posible, dado que tanto los

⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, p. 297.

⁶ El único caso que se ha registrado de una iniciativa conjuntamente suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y el Presidente de la República fue el decreto por el cual se declararon reformados los artículos 35, 36, 41, 54, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 26 de julio de 1996 ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuyo Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

legisladores federales como el Presidente de la República se encuentran facultados para ejercer el derecho de iniciativa. Sin embargo, cabe la posibilidad de que en el marco de la Reforma del Estado que actualmente se encuentra en discusión, el producto de los acuerdos y las propuestas que deban traducirse en iniciativas puedan ser suscritas conjuntamente por legisladores federales y el Presidente de la República, acto que garantizaría un procedimiento legislativo ágil y eficiente al anticipar consensos y acuerdos.

También se las ha clasificado en auténticas, como aquéllas que se formulan ante el cuerpo legislativo competente por entes autorizados para hacerlo y provocan la acción del órgano legislativo y, las no auténticas, que son las que se formulan por quienes no tienen el derecho o la facultad o se presentan ante un órgano legislativo que no es competente o fuera del término que la ley establece.

En función de la forma en que son presentadas se clasifican en propias e impropias. Las primeras son formuladas por los funcionarios acreditados por el artículo 71 constitucional y, las segundas, por entes oficiales o privados que no se mencionan en el precepto constitucional, en este caso, tratándose de las iniciativas impropias lo más frecuente es que las propuestas son remitidas o acordadas con un legislador o grupo de legisladores para que pueda concretarse su presentación formal ante la Cámara respectiva.

Por último, se las ha clasificado en exclusivas y comunes. Las exclusivas son aquéllas cuya presentación reserva la Constitución a determinado servidor público, por ejemplo, el Presidente de la República es el único que puede iniciar el decreto de suspensión de garantías, presentar la iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Las comunes versan sobre materias que no se encuentran reservadas a que se presenten por un servidor público determinado.⁷

Considero que además de las clasificaciones anteriores, las iniciativas también deben clasificarse en simples y complejas, ya sea que su objeto de reforma sea una sola ley o bien, que consideren crear, reformar o adicionar un conjunto de leyes.

A diferencia de lo dispuesto en el Reglamento de 1898, en el que se exigía que las iniciativas fueran presentadas por escrito y firma-

⁷ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, pp. 291, 292 y 297.

das por sus autores, actualmente no existe una forma determinada o requisitos que obligatoriamente deban cumplir las iniciativas de ley, el Reglamento vigente señala dichos requisitos solamente para las proposiciones que no sean iniciativas de ley. En la práctica, las iniciativas se presentan por escrito y firmadas por sus autores, contienen una exposición de motivos, el fundamento constitucional en que se basan y el proyecto de ley o decreto correspondiente y, derivado de los acuerdos parlamentarios que en los últimos años se han expedido para el funcionamiento de ambas cámaras, se exige que las iniciativas sean remitidas también por medio electrónico y sean publicadas en la Gaceta Parlamentaria correspondiente, lo que permite a los congresistas y, al público en general, conocerlas oportunamente.

La excepción a la regla general de los requisitos que deben observar o contener las iniciativas se encuentra en la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación, dado que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en sus artículos 40 y 41, el contenido que deberán observar los proyectos respectivos.

Teóricamente, y derivado de que la Constitución no distingue, todas las iniciativas tienen igual valor, por tanto, se les debe dar el mismo tratamiento, sin embargo, en la práctica la importancia de los asuntos varía según su contenido, su impacto social y la circunstancia en que se presentan.

Sobre este aspecto, hay una propuesta que se ha presentado en el marco de la Reforma del Estado encaminada a diferenciar la importancia de las iniciativas estableciendo que el Ejecutivo Federal puede presentar iniciativas para trámite legislativo preferente, respecto de las cuales, si el Congreso no resuelve en determinado plazo se entienden por aprobadas y se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.⁸

En efecto, se propone que la iniciativa señale expresamente su carácter de prioritaria, estableciéndose un plazo de 40 días para que la Cámara de origen la discuta y apruebe y, de 40 para la revisora;

⁸ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo último al artículo 71, y se incorpora el texto actual del artículo 72 en una fracción I y se adiciona una nueva fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los senadores Santiago Creel Miranda y Humberto Aguilar Coronado, Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, núm. 14, año 2007. Primer año de ejercicio, segundo receso, Comisión Permanente, 6 de junio de 2007.

de no resolver en este plazo, se entiende por aprobada, a menos que en cualquiera de ambos supuestos, el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, caso en el cual el plazo se extenderá hasta el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Sin embargo, si la Cámara revisora desecha o modifica el proyecto se establece un plazo adicional de 20 días para que la Cámara de origen se pronuncie de nuevo sobre las observaciones de la revisora y de otros 20 para la revisora si la de origen insiste en su primer proyecto, con lo cual el trámite legislativo preferente se extiende otros 40 días, que, sumados a los 80 originales, dan un total de 120 días (4 meses aproximadamente).

Asimismo, se dispone que ni las reformas o adiciones a la Constitución ni el presupuesto de Egresos de la Federación pueden ser objeto de iniciativas para trámite legislativo preferente.

Sobre esta propuesta habría que determinar si los supuestos para trámite legislativo preferente deben señalar su carácter de urgentes o prioritarios y, en tal caso, si se dejará a la norma secundaria determinar qué deberá entenderse por urgencia o prioridad o bien, si será discrecional para las cámaras.

Otra observación es que, en principio y si no hay complicaciones en la discusión, el Congreso tiene un plazo de 80 días para aprobar la iniciativa de trámite legislativo preferente, sin especificar si son días hábiles o naturales. Suponiendo que sean naturales, el plazo es de dos meses y 20 días, considerando que por alguna razón la iniciativa es calificada para el trámite de "preferente" el plazo fijado es muy prolongado.

Sería conveniente justificar bajo qué criterios una iniciativa debe de ser preferente y otra no, dado que en la forma como la propuesta se encuentra redactada no se distingue si debe motivarse un caso de urgencia y prioridad para seguir el trámite preferente o se deja a la discrecionalidad del propio Ejecutivo tal calificación. En todo caso, para salvar este aspecto, por mandato del propio texto constitucional podría disponerse que en la norma secundaria se establecerán los criterios de urgencia y prioridad.

Asimismo, se limita al Ejecutivo para que solamente pueda presentar este tipo de iniciativas dos veces al año, con lo que surge otra pregunta, ¿por qué dos y no tres o una o cuatro?, ¿bajo qué criterio se establece la limitante?

La propuesta señala que tratándose de reformas y adiciones a la Constitución no procede el trámite legislativo preferente pero, entonces, al no ser expreso ¿sí procede tratándose de una iniciativa que derogue un precepto constitucional?, y ¿por qué solamente el Presupuesto de Egresos y no también la Ley de Ingresos?

Ahora, si la iniciativa en el trámite preferente se presenta ante la Comisión Permanente, no hay la obligación de convocar inmediatamente a periodo extraordinario; por lo que se entiende que la Cámara de origen deberá resolver el primer día útil en que el Congreso vuelva a reunirse o reanudar las sesiones. Y cabría la pregunta ¿debe entenderse el primer día del periodo ordinario de sesiones inmediato siguiente o bien, en caso de que se abra un periodo extraordinario debe resolver el primer día de éste, aun cuando el asunto no esté en la convocatoria?

Por último, la propuesta que se ha presentado simplemente repite los supuestos que el artículo 72 constitucional establece para el procedimiento legislativo ordinario.

II. DISCUSIÓN

La discusión se ha definido como el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas con la finalidad de determinar si deben o no ser aprobadas.

En los congresos o parlamentos bicamarales, como acontece con el Congreso de la Unión en México, la cámara donde se presenta el proyecto de ley para iniciar su discusión se denomina "Cámara de origen" y la otra "Cámara revisora"; es decir, se designa Cámara revisora, aquélla que conoce de la iniciativa después de haber sido aprobada en la Cámara de origen.

El artículo 72 constitucional señala en su párrafo primero, como regla general, que "todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas", sin embargo, en el inciso h) establece las excepciones al disponer que deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas. De ahí que es válido el aforismo: "En asuntos de sangre y dinero, la Cámara de Diputados es primero".

En consecuencia, salvo las materias que la propia Constitución reserva para ser discutidas en primera instancia por la Cámara de Diputados, en las cuales el Senado de la República conocerá solamente como Cámara revisora; el resto puede ser materia de discusión en ambas Cámaras de forma indistinta.

La fase de la discusión es una de las más complejas dentro del procedimiento legislativo, dado que tiene múltiples variantes que enseguida serán comentadas.

Presentada la iniciativa, pasa a Comisión, en cumplimiento de los dispuesto por los artículos 71 constitucional y 56, 57 y 58 del Reglamento, en donde será objeto de análisis, deliberación y, en su caso, aprobación.

Las iniciativas se turnan a la o las comisiones del ramo o área relacionada con la materia sobre la que versaren. Tratándose de la Cámara de Senadores, deberán turnarse además a la Comisión de Estudios Legislativos.

Las comisiones son órganos internos de las cámaras que contribuyen al cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales de la propia Cámara, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones.

Doctrinalmente el sistema de análisis de las iniciativas por parte de grupos más pequeños conformados por integrantes de la propia Cámara, se conoce como sistema de los *uffici*. En este sistema se antepone el examen de un proyecto en el pleno de la asamblea a una primera deliberación por parte de grupos más restringidos, y para ello, todos los parlamentarios se dividen para integrar comisiones permanentes⁹ que, en nuestro sistema, se denominan comisiones ordinarias.

Para que exista dictamen, el documento debe de ser aprobado y firmado por la mayoría de integrantes de la comisión o comisiones respectivas (artículos 45, numeral 7 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Una vez firmado el dictamen, se remiten a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, a fin de que se incluya en el orden del día de la sesión respectiva para su consideración en el Pleno de la Asamblea.

⁹ BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 392.

El Reglamento dispone que los dictámenes que contengan proyectos de ley o decreto deberán sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión (artículo 30, fracción IV), de ahí que, en el caso mexicano, se aplica el sistema de dos lecturas, el cual data desde el Reglamento de 1825 y, posteriormente, el de 1898 señalaba que el orden del día se integraba, entre otros apartados, por dictámenes de primera lectura y dictámenes de segunda lectura.¹⁰

Existe también un procedimiento abreviado cuando se está ante un caso de urgente u obvia resolución, en el cual, se concretan los términos y la asamblea resuelve el mismo día de la presentación del dictamen. En la práctica, básicamente este procedimiento se aplica cuando se trata de proposiciones con puntos de acuerdo y, por excepción, en la discusión de leyes.

Para determinar que existe urgente u obvia resolución se requiere que así lo considere la propia Asamblea por el voto calificado de dos terceras partes de los individuos presentes, y decretada la urgente resolución se procede a la discusión y votación del dictamen inmediatamente después de la primera lectura (artículo 59 del Reglamento). De ahí que los casos de urgencia varían según la circunstancia prevaleciente en el momento de la presentación del dictamen.

En el derecho español, cuando la iniciativa se remite a comisión y se abre la fase de análisis del texto, concediéndose un plazo de presentación de enmiendas y expirado el mismo, la Comisión elabora un informe sobre el proyecto y las enmiendas que se hubieren presentado, además, si la ponencia de la comisión estima que el proyecto supone un aumento de los créditos o disminución de los ingresos, remite la iniciativa al gobierno para que manifieste si está o no conforme con la tramitación. Recibido el informe, la ponencia de la Comisión elabora un dictamen.

En nuestro sistema, el trámite es distinto, no existe una fase de enmiendas, sino que éstas se realizan propiamente al elaborar el dictamen y, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 18 de la

¹⁰ El sistema de las lecturas, originalmente denominado sistema de las tres lecturas, nació en el medioevo inglés, cuando un alto porcentaje de los miembros del Parlamento era analfabeto, por lo que se aconsejaba desarrollar el examen de las leyes de forma oral en plena asamblea. La primera lectura servía para deliberar sobre la toma en consideración del proyecto, la segunda para una discusión más detallada sobre diversos artículos y, la tercera, para una revisión y aprobación final del texto. *Idem.*

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, están obligadas a realizar una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, para lo cual, pueden solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

Por su parte, el mismo precepto expresa que el Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.

No obstante, la obligación contenida en el citado artículo 18 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no se cumple, ya que es frecuente que las comisiones legislativas no cuenten con la información necesaria para elaborar dicha manifestación de impacto presupuestario y muchas de las iniciativas presentadas por el propio Ejecutivo Federal tampoco se acompañan de la misma.

En este aspecto, cabe apuntar que elaborar un impacto presupuestario de las iniciativas implica la elaboración de cálculos actuariales que permitan identificar el costo de la instrumentación de la medida legislativa, pero la información necesaria es a veces insuficiente y el tiempo de dictamen apremiante, lo que hace, en la gran mayoría de los casos, imposible cumplir con la obligación mencionada.

Cuando una iniciativa es desechada por la comisión dictaminadora en la Cámara de origen, se elabora un dictamen en sentido negativo, el cual, una vez firmado por la mayoría de los integrantes, se remite a la Mesa Directiva para que se dé cuenta de él al Pleno y se descargue del registro parlamentario correspondiente.

Tratándose de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal es interesante observar que el sistema constitucional mexicano permite que los choques y enfrentamientos entre poderes puedan ser amortiguados por diversas formas, por ejemplo, ni el Presidente de la República, ni los secretarios de Estado están obligados a renunciar por el hecho de que una o varias iniciativas suyas sean rechazadas desde la Cámara de origen.¹¹

¹¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, p. 294

La discusión en el pleno de la asamblea se encuentra regulada por el Reglamento y se efectúa respecto de dictámenes que resuelven sobre una iniciativa que se convertirá en proyecto de ley o decreto.

Ya en el Pleno, se dispone que leído el dictamen, se procede a la discusión en lo general y se integra una lista de oradores. Cuando el asunto se considera suficientemente discutido, es decir, después de agotada la lista de tres oradores en contra y tres a favor o los que se hubieren inscrito, se vota en lo general y, en caso de ser aprobado, comienza la discusión en lo particular; pero si el resultado de la votación es negativo, en votación económica se determina si el proyecto vuelve en su totalidad a la Comisión para un nuevo examen o si se tiene por desechado.

En la votación en lo particular se discuten cada uno de los artículos y posteriormente se votan. Si el resultado de la votación del artículo en lo particular es negativo, el Reglamento dispone que ese artículo considerado desechado "regresa" a la Comisión para una nueva deliberación. Sin embargo, aun cuando este supuesto de regresar un solo artículo a la Comisión no se ha presentado en la práctica, el Reglamento no determina qué sucede con el resto del proyecto que en la discusión en lo general sí fue aprobado, por lo que en la lógica procesal, lo que sí fue aprobado seguiría su curso.

De ser así, es decir, si se desecha un solo artículo del proyecto y el resto es aprobado, en tratándose de un artículo fundamental puede originarse una laguna grave o crear una inseguridad jurídica severa al afectar indirectamente al resto de la reforma, por lo que sería aconsejable distinguir si se trata de un artículo fundamental, entonces el proyecto en su totalidad regresa a comisión y, si no es fundamental, que el resto del proyecto siga con el trámite parlamentario. Ahora bien, también se ha dado la interpretación de que en tanto el artículo no sea devuelto al Pleno por la comisión, el resto del proyecto que sí fue aprobado se queda a disposición de la Mesa Directiva hasta que llegue la propuesta de la comisión dictaminadora.¹²

Ahora bien, si el dictamen ha sido desechado totalmente o alguno de sus artículos en lo particular, se procede, en caso de haberse presentado, a la discusión del voto particular o de los votos particulares que hubieren.

¹² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 435.

El Reglamento, como una medida de protección ante los abusos en los que pudiera incurrir el Congreso, señala en su artículo 128 que antes de comenzar la discusión, algunos servidores públicos como los secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativos, los directores de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, pueden informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer los fundamentos que deseen en apoyo de la opinión que pretenden sostener; no obstante, la opinión no es vinculativa para el Congreso, por lo que de no considerarse lo expuesto por el servidor público de que se trate, de todas formas el proyecto puede ser aprobado, independientemente de la probable presentación posterior de un veto por parte del Ejecutivo.

Una vez aprobado el dictamen, en tratándose de la cámara de origen, pasa a la cámara revisora con el carácter de minuta.

En la revisión de las minutas con proyecto de ley o decreto, los trámites parlamentarios son prácticamente los mismos que en la cámara de origen, es decir, se da cuenta de la minuta correspondiente se turna a comisión para su análisis y dictamen y, posteriormente, se remite para su consideración en el Pleno de la cámara revisora.

La Cámara revisora puede aprobar la minuta que dictamina, modificarla o desecharla. Si se aprueba, se remite al Ejecutivo para los efectos constitucionales. Si la desecha o modifica, la minuta se devuelve a la cámara de origen.

Cuando el proyecto de ley o decreto se desecha en su totalidad, se devuelve a la Cámara de origen con las observaciones que la revisora hubiere formulado; en este supuesto, la Cámara de origen puede volver a examinar el proyecto desechado y si lo aprueba con la mayoría de los miembros presentes, nuevamente lo remite a la revisora para que vuelva a tomarlo en consideración. Si en este nuevo examen la Cámara revisora lo aprueba, el proyecto se envía al Ejecutivo, pero si lo desecha otra vez, el proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones (inciso d del artículo 72 constitucional).

En el caso anterior, cuando un proyecto es desechado en su totalidad por la Cámara revisora y devuelto a la de origen para un segundo análisis, aun cuando el texto constitucional no lo mencione expresamente, sería cuestionable que la Cámara de origen introduzca modificaciones al proyecto, por lo que se interpreta que en el supuesto del inciso d), solamente puede insistir en el documento originalmente

aprobado, o bien, si decide acatar las observaciones que motivaron el desechamiento de la colegisladora, entonces lo que procede es un nuevo dictamen, pero en el sentido de desechar el asunto para tenerlo como definitivamente concluido.

El artículo 72 constitucional, inciso e), prevé el caso de que un proyecto de ley fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, se devuelve a la Cámara de origen para una nueva discusión, pero esta segunda discusión solamente versará sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, y no podrán alterarse, por ningún motivo, los artículos que sí fueron aprobados por la revisora.¹³

En este segundo análisis, si la cámara de origen aprueba las modificaciones realizadas por la cámara revisora, el proyecto modificado se remite al Ejecutivo Federal, pero si no fueren aprobados, es decir, si se desechan las adiciones o reformas hechas por la revisora, la cámara de origen devuelve la minuta a la revisora para que ésta tome en cuenta las consideraciones que se hicieron respecto de dichas modificaciones.

Es importante tener en cuenta que el procedimiento legislativo mexicano es un procedimiento rígido, por lo que en el supuesto del inciso e), cuando la cámara revisora modifica el proyecto, lo devuelve a la de origen, y ésta desecha los cambios, la cámara de origen no puede proponer a la revisora una tercera redacción, es decir, puede

¹³ Dentro del proceso legislativo en congresos bicamarales el tema de la resolución de diferencias entre las colegisladoras es de vital importancia. Tsebelis y Money proponen en su obra *Bicameralism*, una clasificación de los métodos vigentes para resolver las diferencias en las cámaras a la hora de legislar. Según los autores, existen diversos sistemas para lograr acuerdos, siendo los más utilizados el *navette* o navegación entre ellas, el de Comité o Comisión de Conferencia, el de sesión conjunta, el de asignar a una de las cámaras el poder de la decisión terminal y el de llamar a nuevas elecciones legislativas. Los dos primeros son los más usuales. El del *navette* o navegación, de origen francés, y que es el más socorrido en los congresos modernos, es el que adoptó México en el inciso e) del artículo 72 constitucional y consiste en que el proyecto de ley o reforma va y viene (navega) en varias ocasiones entre las cámaras hasta que hay acuerdo. El de Comité o Comisión de Conferencia es el aplicado por el congreso norteamericano, en el que el proyecto legislativo recorre su camino por ambas cámaras simultánea o sucesivamente pero las diferencias se resuelven en una reunión de legisladores delegados de los dos cuerpos hasta que arriban a una única versión del texto que luego regresa a los respectivos plenos. Los otros tres métodos son verdaderamente excepcionales. TSEBELIS, George y Jannette MONEY, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1997, pp. 54 y ss.

insistir enviando de nuevo el proyecto a la revisora pero con la redacción que originalmente había aprobado.

Ahora bien, la cámara revisora, en el segundo análisis, también se concretará a las modificaciones y el resto del proyecto permanecerá intocado toda vez que ya fue aprobado por ambas cámaras.

En la segunda vuelta, la cámara revisora puede, a su vez, aprobar las observaciones de la cámara de origen, hecho lo cual el proyecto se remite al Ejecutivo Federal, pero también puede desecharlas e insistir en las modificaciones que aprobó la primera ocasión, sin variarlas en forma alguna. Si la cámara revisora insiste en las modificaciones o adiciones, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a menos que ambas cámaras acuerden que se expida la ley o decreto sólo en los artículos aprobados dejando pendiente el examen y la aprobación los artículos desechados, modificados o adicionados.

En cada análisis de los supuestos previstos en los incisos d) y e) antes mencionados, la minuta respectiva se turna a la comisión que originalmente dictaminó el proyecto, es decir, a la comisión que conoció de la iniciativa presentada.

Vale la pena explorar un poco hasta qué punto una iniciativa puede ser modificada en la fase de discusión. Si bien las iniciativas van acompañadas de una exposición de motivos, ésta no es plenamente vinculante para las comisiones al momento de elaborar el dictamen, sino que solamente la iniciativa como tal es un documento que sirve de base para definir la materia y el objeto que al final del propio procedimiento legislativo se convertirá en el texto legal y que centra el debate parlamentario respecto de una propuesta determinada. De ahí que las comisiones dictaminadoras pueden adicionar o modificar la iniciativa acatando el único límite de la materia fijada por la misma y pueden atender otros temas que se encuentren íntimamente vinculados con el proyecto presentado aun cuando éste no los observe.

Ello es así, dado que el texto constitucional en ninguna de sus disposiciones limita o prohíbe al Congreso de la Unión que, en ejercicio de la potestad legislativa, modifique o cambie las razones que dieron origen a una iniciativa. Muy por el contrario, la verdadera función de legislar radica en esa posibilidad de modificar los proyectos de ley con la única salvedad de observar siempre que la norma producida acate los preceptos de la propia Constitución.

Por ello, debe afirmarse que la potestad legislativa es soberana; los legisladores pueden aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley o decreto propuesto en la iniciativa con independencia de que actúen como Cámara de origen o como Cámara revisora y pueden diferir y apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa formulando una propuesta distinta o, incluso contraria a la expresada en la misma.

En esta fase de discusión, incluso puede el legislador abordar un ordenamiento diverso que se encuentre vinculado con la iniciativa objeto del dictamen. Pongamos un ejemplo: si una iniciativa propone reformar una disposición de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pero al elaborar el dictamen la Comisión se percata de que esa modificación crea una antinomia con una disposición del Código Fiscal de la Federación puede o bien, desechar la iniciativa o bien, en el mismo dictamen, reformar también el Código a fin de que exista plena congruencia entre ambas disposiciones; o bien, si se adiciona un párrafo a un artículo determinado y resulta que en otra ley distinta hay una referencia o correlación a los párrafos que subsecuentemente se ven afectados por la dicha reforma, entonces es válido hacer la corrección necesaria.

Otro caso es cuando se propone la creación de una nueva Ley y la Comisión considera que no es necesario expedir un nuevo ordenamiento sino que debe retomarse la propuesta como un capítulo o apartado de una Ley ya existente, entonces mediante el dictamen correspondiente puede efectuarse la reforma que se considere apropiada a la Ley que ya existe sin necesidad de una nueva iniciativa.

Tratándose de las materias que la Constitución reserva para ser discutidas en primera instancia por la Cámara de Diputados (empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas), la Cámara revisora tiene, en igualdad de condiciones a la de origen, la facultad conferida para legislar libremente, dado que la propia norma constitucional les permite una actuación con total autonomía y en un plano de igualdad. Ello es así dado que solamente se restringe la discusión inicial en la Cámara de Diputados pero de ninguna manera se expresa que el Senado se encuentre restringido a ser un simple aprobador o desechador del proyecto en cuestión.

El propio artículo 73 Constitucional establece las materias respecto de las cuales el Congreso de la Unión tiene facultades, siendo que

las materias reservadas para su discusión inicial por la Cámara de Diputados se encuentran previstas en las fracciones VII, VIII, XII, XIV, XXIX. Dado que el Congreso de la Unión está integrado por dos cámaras, y siendo que ni el artículo 72 ni el 73 hacen distinción sobre su potestad legislativa, debe entenderse que el Senado de la República en su carácter de Cámara revisora puede modificar, adicionar o rechazar las minutas que le envíe la de Diputados aun cuando se trate de las materias a que se ha hecho referencia, pues no existe precepto alguno que la limite en el ejercicio de sus facultades legislativas.

A mayor abundamiento, el primer párrafo del artículo 72 señala que las facultades de las cámaras en el procedimiento legislativo se ejercen de manera separada y sucesiva, por lo que cada Cámara actúa de forma completamente autónoma una de la otra y en caso contrario, de interpretarse que no puede introducir cambio alguno a las minutas que en las materias de mérito le remita la Cámara de Diputados, se harían nugatorias las facultades del Senado como Cámara revisora.

El procedimiento legislativo regulado en nuestro sistema jurídico no especifica plazos o términos para cada una de las fases, pero la Constitución señala en el inciso i) del artículo 72 que las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, y dado el caso, el proyecto podrá presentarse y discutirse en la otra cámara.

No obstante, el precepto constitucional no obliga a las comisiones a presentar el dictamen dentro del mes que se prescribe. La falta de plazo provoca que el procedimiento legislativo, en la gran mayoría de los casos sea muy prolongado.

Por su parte, la Ley Orgánica, para el caso de la Cámara de Senadores, establece un plazo de 20 días hábiles para que la comisión rinda el dictamen correspondiente, transcurrido el cual puede emitir una excitativa para que dictamine sobre determinado asunto dentro de un plazo de diez días. Si transcurre este nuevo plazo y no hay dictamen sin que medie causa justificada, entonces, el proponente puede solicitar que el asunto se turne a otra comisión.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica no especifica un plazo para la emisión del dictamen, por lo que se puede aplicar supletoriamente el artículo 60 que regula el funcionamiento de la Cámara de Senadores.

Por otra parte, ¿qué sucede si el dictamen que aprueba el Pleno es presentado por una Comisión distinta a la que la iniciativa fue turnada? Si bien podría alegarse que existe una irregularidad en el procedimiento legislativo, la propia Constitución, la Ley Orgánica y el reglamento no contemplan dicha hipótesis, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que tal situación queda subsanada en el momento en el que el Pleno de la Cámara de que se trate aprueba el dictamen y ha sentado jurisprudencia en este sentido:

VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XIV, agosto de 2001, p. 438. Tesis: P./J. 94/2001. Jurisprudencia.

Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente:

Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una Comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran. En ese tenor, la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria.

Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XX, diciembre de 2004, p. 1111. Tesis: P./J. 117/2004. Jurisprudencia.

Acción de inconstitucionalidad 25/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Javier Arnaud Viñas y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número 117/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

En la fase de discusión, el procedimiento legislativo presenta diversas lagunas que se traducen en deficiencias. Por ejemplo, si la cámara de origen aprueba y remite el proyecto a la revisora, ésta no resuelve y “congela” el asunto, puede decirse que se está ante un veto interno pero no hay norma que la obligue a resolver de una u otra manera y el asunto en cuestión puede quedarse estancado años, literalmente hablando. Por ello, como una solución al veto interno, en tratándose de minutas que han sido aprobadas por una de las cámaras

debería estipularse la afirmativa ficta, es decir, si la cámara revisora no resuelve en un plazo determinado que podría ser en el siguiente periodo ordinario, el asunto se entiende por aprobado y la cámara de origen puede remitir el decreto al Ejecutivo Federal.

Tampoco se dispone alguna consecuencia para el caso de que una iniciativa no se dictamine, la Constitución solamente establece que si el dictamen no se presenta dentro de un mes, el proyecto puede ser presentado en la otra cámara, pero no se establece sanción alguna por no resolver y queda la interrogante de qué sucede tratándose de las materias que se reservan para su discusión inicial en la Cámara de Diputados, a mi parecer, en este caso, el asunto aun cuando se volviera a presentar en la otra cámara volvería a quedar sin resolver o se acumularía a los asuntos pendientes, dado que en cumplimiento del propio inciso h) se turnaría de nuevo a la Cámara de Diputados.

Si bien el artículo 91 del Reglamento señala el supuesto de que cuando alguna Comisión juzgue necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio lo manifestará a la cámara en sesión secreta, en la práctica sólo se hace una comunicación en términos sencillos y generales. Por otra parte, aplicar la disposición en los términos en los que está redactada tiene varias dificultades ya que no se especifica si debe recaer una resolución del Pleno a la comunicación realizada por la Comisión; si por este simple aviso, la demora en resolver el asunto queda autorizada; ni por cuánto tiempo puede dejar de resolver, si es indefinido o sólo se trata de una prórroga, entre otros.

Indudablemente que al no haber reglamentación se fomenta el rezago legislativo, la falta de plazos deja al libre arbitrio de las Comisiones cuándo deberá abordarse un asunto y, a la vez, les permite no abordarlo y dejarlo pendiente indefinidamente.

Para evitar el rezago legislativo y conminar a las comisiones a producir el dictamen, sería recomendable una reforma constitucional a fin de que si en un plazo determinado, que puede ser de uno o dos meses, la Comisión o comisiones responsables no emiten el dictamen la iniciativa se considera aprobada y pasa para su discusión inmediatamente al Pleno; es decir, operaría la afirmativa ficta y sería un mecanismo que permitirá efficientar el trabajo en comisiones.

Otro aspecto que no se reglamenta es un procedimiento sumario para depurar asuntos que son notoriamente improcedentes ya sea por que son violatorios de la Constitución o simplemente, son producto

de una coyuntura política del momento pero que su improcedencia es notoria. Para estos casos, valdría la pena establecer un procedimiento más sencillo que permita desechar los asuntos rápidamente y, que a la vez, sirve como un instrumento que evite la acumulación de mayor rezago legislativo, o bien para asuntos que no tienen la importancia de una ley como lo son las proposiciones con puntos de acuerdo en las que, una vez aprobado el dictamen por la Comisión directamente pasen al Ejecutivo Federal o se tengan por desechados, según sea el caso, sin tener que pasar a su discusión y aprobación en el Pleno.

Igualmente, en otros negocios que en la jerga parlamentaria se les conoce como "corcholatazos", como los relativos al permiso para prestar servicios en representaciones diplomáticas del extranjero o usar condecoraciones, por ejemplo, lo idóneo sería reformar el artículo 37 constitucional, pero si ello no ocurriera, para este tipo de asuntos igual debiera aplicarse un procedimiento más sencillo.

III. APROBACIÓN

La aprobación es la fase del procedimiento legislativo en la que un proyecto de ley es aceptado por las cámaras, y dicha aprobación puede ser parcial o total.

La aprobación se da inmediatamente después de concluida la discusión en cada una de las cámaras, cuando el dictamen respectivo se somete a la votación correspondiente.

En el procedimiento legislativo ordinario, por regla general, para que un proyecto de ley o decreto sea aprobado se requiere una votación de mayoría absoluta de los miembros presentes, además de que las votaciones de ley o decreto siempre serán nominales.

La mayoría en una votación es la adhesión del mayor número a una determinada proposición. Puede ser absoluta, cuando el número sobrepasa al de la mitad de los votantes, o relativa cuando el número es inferior a esa cifra pero superior al de los votos emitidos a favor de cualquiera de las otras proposiciones sometidas a la misma votación.¹⁴

¹⁴ HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*. Recopilación de Raquel Herrera y Lasso y Jaime del Arrenal Fenochio, México, Escuela Libre de Derecho, 1986, p. 145.

Es importante aclarar que para considerar la mayoría absoluta ésta se refiere a la mitad más uno de los presentes y no del total de integrantes de la Cámara, en otras palabras, para que la Cámara pueda sesionar se requiere un quórum de la mitad más uno, y la mayoría absoluta es respecto del número de legisladores que integra el quórum. Por ejemplo, si el quórum en la Cámara de Diputados es de 251 legisladores, para que haya mayoría absoluta se necesitan 126 votos. En el caso del Senado, el quórum se integra con 65 senadores y la mayoría absoluta implica 33 votos, es decir, en ambas cámaras se requiere de un voto más de la cuarta parte del total de diputados y senadores, respectivamente.

La propia Constitución establece, de forma expresa, los casos en los que se requiere una mayoría calificada, entendiendo por ésta al número mínimo de votos que en determinados supuestos se requieren para considerar la aprobación y que expresamente está señalado en el precepto normativo correspondiente, siendo los siguientes:

- a) Para la elección de los Consejeros Presidente y electorales del Consejo General del IFE, se requieren dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos de la Comisión Permanente (artículo 41, segundo párrafo, fracción III).
- b) Para superar el veto del Ejecutivo, son necesarias dos terceras partes del número total de votos en ambas cámaras (artículo 72, inciso c).
- c) Para la erección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes, se requieren dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras (artículo 73, fracción III, numeral 5).
- d) Para el nombramiento de Gobernador provisional cuando se ha declarado la desaparición de poderes de un Estado, son necesarias dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (artículo 76, fracción V).
- e) Para la convocatoria para sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna de sus Cámaras, se requieren dos terceras partes de los presentes de la Comisión Permanente. (artículo 78, fracción IV).
- f) Para el nombramiento y remoción del titular de la entidad de fiscalización de la Federación, son necesarias dos terceras

partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (artículo 79, fracción IV, segundo párrafo).

- g) Para la integración de comisiones investigadoras, se necesita el 25% votos del total de diputados y 50% del total de senadores (artículo 93, último párrafo), aunque este caso no es absoluto.
- h) Para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, debe reunirse una votación de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (artículo 96).
- i) Para la elección de magistrados electorales de la Sala Superior y de las Salas regionales del Tribunal Federal Electoral, se requieren dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (artículo 99, octavo párrafo).
- j) Para la designación del Presidente y Consejeros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son necesarias dos terceras partes de los presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la Comisión Permanente (artículo 102, apartado B).
- k) Para emitir la Resolución de la Cámara de Senadores erigida como jurado de sentencia en juicio político, se requieren dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 110).
- l) Para llevar a cabo las reformas a la Constitución son necesarias dos terceras partes de los individuos presentes en ambas cámaras (artículo 136).

Ahora bien, también será necesaria la mayoría calificada cuando así lo exija expresamente alguna disposición contenida en una ley ordinaria, por lo que, fuera de dichos casos, la aprobación se hace por mayoría absoluta. Tal es el caso de la aprobación de los vocales de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, cuyo requisito es de dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.¹⁵

En nuestro sistema existen tres clases de votaciones, nominales, económicas y por cédula.

¹⁵ Artículo 75 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1999.

Por su parte, el Reglamento señala los casos en que las votaciones deban darse de forma económica, es decir, no son nominales, sino que se define cuando la mayoría de los presentes en la asamblea se manifiestan a favor de una propuesta simplemente levantando la mano o poniéndose de pie, como la decisión de dispensar la lectura de algún asunto, la aprobación de proposiciones distintas a iniciativas de ley o decreto, la aprobación del orden del día, entre otros, o bien, por cédula.

Es menester aclarar que la fase de la aprobación se refiere a la aprobación que se realiza en el Pleno de la Cámara y no de la Comisión que elabora el dictamen.

IV. SANCIÓN

La sanción es la aceptación que hace el Poder Ejecutivo respecto de un proyecto de Ley o Decreto aprobado por el Congreso.

La sanción es una fase que implica el control del gobierno sobre la ley aprobada por el parlamento o congreso, que tiene su antecedente más remoto en el *royal assent* –sanción y promulgación– proveniente desde el medioevo inglés.

El inciso a) del artículo 72 constitucional expresa que aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará para su discusión a la otra y si ésta lo aprueba, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviese observaciones que hacer lo publicará inmediatamente; por lo que propiamente hablando, en nuestro sistema constitucional el Ejecutivo no sanciona o, mejor dicho, no emite un acto que implique la sanción de la ley o decreto, sino que se ha interpretado que el acto por medio del cual lo manda publicar es la sanción.

De ahí que se sustente que cuando dicha sanción es negada se habla del derecho de veto que tiene el titular del Poder Ejecutivo, dicho en otras palabras, si el Presidente de la República formula observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso ejerce su derecho de veto.

La institución del veto ha sido creada con la finalidad de lograr un equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se ha expresado que tal facultad del Ejecutivo es un instrumento que lo capacita para defenderse de las agresiones de las cámaras y en un momento determinado puede funcionar como un arma constitucional frente a los actos del Legislativo.

El veto puede adquirir una nueva dimensión funcional como un instrumento eficaz de control, convirtiéndose en uno de los más complejos instrumentos de control que involucra tanto al Congreso, como al Presidente,¹⁶ pero además posee una utilidad suplementaria, ya que no es solamente un escudo del Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas.

De actualizarse la hipótesis del veto, el proyecto regresa a la Cámara de origen para un nuevo análisis, requiriéndose para superarlo una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.

Por su parte, el Poder Ejecutivo cuenta con un plazo de 10 días útiles para presentar sus observaciones, a menos que corriendo dicho término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, caso en el cual deberá ser devuelto el proyecto con sus observaciones el primer día útil en que el Congreso esté reunido (incisos a y b del artículo 72 constitucional).

El veto es uno de los controles que en el sistema de pesos y contrapesos le ha sido otorgado al Ejecutivo Federal ya que mediante su interposición puede anularse la labor legislativa en un determinado asunto.

En la actualidad, el veto es una herramienta que ha cobrado importancia y que ha sido ejercido en los últimos años derivado del cambio en la composición de las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

En relación con la facultad de veto, mucho se ha discutido su procedencia respecto de resoluciones relacionadas con facultades exclusivas de cada una de las cámaras, encontrando dos posturas antagónicas. Una de ellas se pronuncia a favor y la otra en contra.

Herrera y Lasso, al analizar este tema, concluye que ante las facultades exclusivas de las cámaras resulta evidente la imposibilidad técnica del veto, ya que el artículo 72 constitucional, en su párrafo inicial excluye expresamente al veto de las resoluciones exclusivas dado que solamente regula la formación de leyes y decretos del Congreso.¹⁷

¹⁶ VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 302 y 374.

¹⁷ HERRERA Y LASSO, *op. cit.*, pp. 144, 145.

Este criterio es compartido por varios tratadistas mexicanos como lo son Tena Ramírez, Jorge Carpizo y Elisur Arteaga, quienes sostienen que no es posible ejercer el veto sobre resoluciones exclusivas de cada una de las cámaras, ni de resoluciones del Congreso como asamblea única, ni de la Comisión Permanente, por no ser resoluciones del Congreso en los términos que expresa el artículo 72, inciso b), de la Constitución Política, sino simplemente sólo son susceptibles de ser objetados mediante el veto los actos del Congreso de la Unión cuando actúa como legislador ordinario.

En el artículo 72, inciso j, se expresa que el Ejecutivo Federal no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales ni al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente; pero éstos no sólo son los únicos supuestos en los que no procede el veto, ya que el artículo 70 menciona que la Ley orgánica del Congreso no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

La discusión anterior ha tomado importancia en nuestro país en época reciente, derivado de las observaciones presentadas por el Ejecutivo Federal al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio de 2005 y respecto de tales observaciones la Cámara de Diputados interpuso controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desafortunadamente, la resolución emitida por la Suprema Corte no resolvió la interpretación que debe darse al texto constitucional al no sentar jurisprudencia, pero en su momento determinó que la Cámara de Diputados debía dictaminar las observaciones presentadas por el Ejecutivo Federal y someter el dictamen respectivo a votación conforme las normas que rigen el procedimiento legislativo.

Aunado a ello, en tratándose del veto, la norma constitucional deja varias interrogantes sin resolver. Por un lado no se define si procede el veto cuando se trata de resoluciones emitidas por una sola de las cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, igualmente, cuando el Congreso está en sesiones y el proyecto debe ser devuelto el primer día útil en que vuelva a reunirse, no se especifica si se

trata sólo de periodo ordinario o si es posible tratándose de periodo extraordinario.

Ello porque la propia Constitución establece en su artículo 67 que en periodo extraordinario sólo se ocupará de los asuntos que se expresan en la convocatoria respectiva y puede darse el caso de que la mencionada convocatoria no contenga el asunto objeto de veto.

Ahora bien, tampoco se dispone qué sucede si reunido nuevamente el Congreso y pasado el primer día útil el Presidente no publica la Ley, no hay posibilidad de ordenar la publicación y solamente queda esperar que al Ejecutivo le dé la gana cumplir con tal obligación.

El texto constitucional también es confuso si se permite o no el veto parcial, si el Ejecutivo Federal sólo observa una parte del proyecto, ¿puede publicar la que no fue observada o debe devolver todo? En la práctica se devuelve el proyecto completo, aun cuando la deliberación de las cámaras sólo se concrete a las observaciones presentadas.

De ahí que sería conveniente una adecuación constitucional para atender estas y otras interrogantes.

Existen, además, otros dos medios de control que tiene el Ejecutivo Federal para interferir con la expedición de una ley que le es inconveniente, que son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Ambos medios de impugnación se presentan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, de acuerdo con la sentencia que al efecto se emita, se determinará si la ley habrá o no de aplicarse y, si en dado caso, el Congreso tiene la obligación de modificar la ley expedida.

Sobre este punto, cabe mencionar que en tratándose de leyes que han sido observadas por parte del Ejecutivo Federal, en las que el Congreso de la Unión ha superado el veto correspondiente, no debe haber posibilidad de que, posteriormente, el Ejecutivo Federal, interponga una controversia constitucional, pues en este supuesto, sería el propio Ejecutivo Federal el que, haciendo uso de un mecanismo de control que pudiera tornarse exacerbado, nulifique totalmente la labor del Congreso, rompiendo el sano sistema de pesos y contrapesos que debe prevalecer en un Estado de derecho.

En consecuencia, sería conveniente realizar una reforma a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. PROMULGACIÓN

La promulgación es el reconocimiento formal o solemne que el titular del Ejecutivo Federal realiza respecto de la ley o del decreto aprobado y sancionado y, por tanto debe de ser obedecida, es decir, le dota de la fuerza obligatoria necesaria para que sea cumplida y, al mismo tiempo, ordena su publicación.

Consecuentemente, se ha sustentado que para que la ley tenga obligatoriedad, entendida ésta como una propiedad indispensable de la ley, es precisa su aplicación a aquellos individuos para quienes se prescribe, aplicación que se da por el mero hecho de ponerla en conocimiento de dichos individuos, es decir, mediante el acto de promulgación.¹⁸

En el lenguaje jurídico suele decirse que con la promulgación la ley se hace ejecutoria en el sentido de que surge la obligación para todos los servidores públicos de observarla y hacerla cumplir, además de que por virtud de dicho acto, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley se tenga por disposición obligatoria y la da a conocer a quienes deban cumplirla.¹⁹

Ahora, ¿qué sucede si el Presidente no promulga? Para responder a esto, es menester mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado los términos de promulgación y publicación como sinónimos, sin embargo, esto no es del todo correcto ya que son dos actos distintos jurídicamente hablando y el hecho de que exista la práctica de no promulgar adecuadamente no quiere decir que ello sea correcto.

En fecha reciente, el único caso en que el Ejecutivo Federal ha expedido un verdadero decreto promulgatorio se registra el 20 de diciembre de 2004, cuando promulgó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005 y que posteriormente fue objeto de una controversia constitucional, en el cual expresó las razones y motivos de la promulgación.

¹⁸ AQUINO, Santo Tomás DE, "La Ley", Barcelona, Labor, 1935, p. 25, citado en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 438.

¹⁹ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *op. cit.*, p. 398. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 42a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 61.

Supongamos el caso en que el Presidente publica una ley sin la fórmula de la promulgación, en este caso, ¿la ley carece de fuerza obligatoria?

El criterio emitido sobre la promulgación constata que no hay obligación de cumplir una ley no promulgada, pero si el término se utiliza como sinónimo de publicación pudiera entenderse que aplica para que los particulares tengan la posibilidad de conocer la norma. No obstante, tal criterio a la letra dice:

LEYES NO PROMULGADAS. No hay obligación de cumplir las prevenciones de una ley o reglamento no promulgados.

Quinta época, t. VI, p. 871. Landa y Escandón, Guillermo de, t. X, p. 640. Guerra, Higinio, t. XIII, p. 448. "Hijas de Remus", Sucesoras, t. XVI, p. 262. Baranda, Esther, t. XVI, p. 336. Aguilar, José Guadalupe y Coags. Tesis jurisprudencial núm. 123, Apéndice 1917-1975, Octava Parte, p. 216.

De ahí que el Ejecutivo Federal, en cumplimiento a la obligación de promulgar, debiera hacerlo debidamente en todos los casos expidiendo el decreto promulgatorio correspondiente.

En nuestro sistema jurídico, cuando se expide una ley y se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, al inicio y al final del documento se publica un texto que obedece a la promulgación y al refrendo, que, por lo general, se encuentra redactado en los siguientes términos:

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

(Nombre), Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:"

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en (lugar, que puede ser la Residencia del Poder Ejecutivo Federal o Palacio Nacional), en la

Ciudad de México, Distrito Federal, a (fecha). (Nombre del Presidente de la República). Rúbrica. El Secretario de Gobernación (Nombre del Secretario). Rúbrica”.

VI. PUBLICACIÓN

La publicación es el acto por el cual, la ley aprobada y sancionada por el Ejecutivo se da a conocer a los destinatarios que estarán obligados a cumplirla y se realiza en el órgano oficial correspondiente.

Para el caso mexicano, la publicación se realiza en el *Diario Oficial de la Federación* que es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

La publicación es una de las etapas más importantes del procedimiento legislativo, dado que de ella depende que la ley pueda ser efectivamente aplicada, además de que por medio de ella se logra que las leyes sean conocidas por aquellos a quienes obligan, es decir, los particulares no están obligados a cumplir lo prevenido en disposiciones que no han sido publicadas, por lo que la publicación tiene los efectos de una verdadera notificación.

Una ley no puede iniciar su vigencia si no ha sido previamente publicada y la solemnidad de la publicación se encuentra implícita en la fórmula que debe encabezarla y que se encuentra prevista en el artículo 70 constitucional, por lo que no puede ser omitida ni sustituida por otra:

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

(texto de la ley o decreto)”

La publicación tiene ciertas características, como son, identificar al órgano que emite el documento; transcribir íntegro el texto de la

ley o decreto, incluyendo desde el título hasta las firmas de quienes actuaron como directivos de cada una de las cámaras; debe haber total coincidencia entre el texto enviado por el órgano legislativo y el publicado en el *Diario Oficial de la Federación* sin que haya alteración alguna entre ambos; en caso de divergencia entre los textos, se ha sostenido que mientras no haya una declaración de autoridad competente que reconozca tal circunstancia, debe tomarse como válido el texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y, por último, debe contener el refrendo del secretario responsable de la publicación del diario o periódico oficial.

En el caso de México, al momento de publicarse una ley o decreto, solamente se publica la parte relativa al Decreto o Ley propiamente dichos, es decir, el texto que corresponde a los artículos, disposiciones o normas, más no así el contenido del dictamen correspondiente. Sobre este punto, sería pertinente que también se publicara la parte considerativa de los dictámenes aprobados por las cámaras, dado que es en ellos donde radica la *ratio legis* o los motivos que tuvo el legislador para realizar tal o cual reforma o para expedir determinada ley, aunado a que esta medida obligará al legislador, de forma inmediata, a poner más cuidado en los argumentos que tiene para la toma de decisiones en el procedimiento legislativo mexicano.

Ahora bien, el inciso a) del artículo 72 constitucional señala que si el Ejecutivo Federal no tuviere observaciones que hacer a la ley o decreto aprobada por el Congreso, la publicará inmediatamente; por su parte, el artículo 89 fracción I, establece como una obligación del Presidente promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Pero en ninguna disposición se establece una sanción si el Presidente no cumple con su obligación de publicar habiendo expirado el plazo que tiene para presentar observaciones, es decir, si ejecuta lo que comúnmente se conoce como veto de bolsillo.

En algunos países, si el Presidente o el Jefe del Estado no publica la ley, puede hacerlo el Presidente del Congreso, como acontece en Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Uruguay. Esta medida puede ser oportuna como un medio de control sobre el Ejecutivo y evita una laguna ante el supuesto de que el Presidente no publique.

VII. ENTRADA EN VIGOR

La entrada en vigor o iniciación de vigencia tiene como principal característica que a partir de ella la fuerza imperativa de la ley por la cual sus órdenes o mandatos deben de ser obedecidos cobra vida en el mundo jurídico, de tal manera que de no ser observadas tales órdenes legales pueden ser aplicadas coactivamente; es decir, es el momento en el cual la ley debidamente publicada comienza a surtir efectos, o dicho en otras palabras, el carácter imperativo de la ley y su fuerza coactiva por medio de los que sus órdenes o mandatos deben de ser obedecidos o, en caso contrario, aplicados coactivamente, requieren necesariamente de que se conozca con toda precisión el momento a partir del cual adquiere fuerza de obligar, es decir, cuando se inicia el periodo de su vigencia.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o. del Código Civil Federal, 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 reputen 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.

Y en el artículo 4o., señala que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

En tal contexto, el Código Civil Federal dispone dos sistemas para la iniciación de la vigencia, el sincrónico y el sucesivo.

El sistema sincrónico es aquél conforme al cual la ley entra en vigor de manera simultánea en todo el territorio en donde será aplicada, a partir de la fecha exacta que señala el decreto que la promulga.

El sistema sucesivo, que dispone el artículo 3o. del Código Civil Federal, es aquél en el que, si la ley de que se trata no señala una fecha para entrar en vigor, la vigencia iniciará transcurridos tres días contados a partir de su publicación y un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, entre el

lugar en que se hizo la publicación en el periódico oficial y el lugar en donde entrará en vigor.

En el sistema sucesivo, la *vacatio legis* no es uniforme, sino distinta para cada lugar, según la distancia geográfica en que se encuentre respecto del lugar en donde se publica el periódico oficial.

Ahora, dada la extensión del territorio mexicano, incluyendo las islas, la aplicación del sistema sucesivo da origen a problemas de difícil solución, bien lo reconocía el ilustre jurista mexicano Eduardo García Máynez, al preguntarse de qué manera ha de calcularse la distancia comprendida entre el lugar en que el *Diario Oficial de la Federación* se publica y aquél en que la disposición tiene que cumplirse, si bastaba con trazar una línea recta sobre el mapa o habría que tomar como base las vías de comunicación y, si este último fuera el caso, si hubiera varias vías de comunicación cuál era la que serviría para el cálculo de la distancia.

En mi opinión debe tomarse en consideración que las disposiciones del Código Civil Federal sobre la entrada en vigor de una ley datan desde la expedición del Código en 1928, época en la cual no existía el desarrollo tecnológico actual, y por tanto habría que tomar medidas necesarias para hacer llegar, materialmente hablando, el texto de la ley impreso en la publicación del *Diario Oficial de la Federación* a lugares remotos o alejados de la capital del país, situación que ha quedado completamente rebasada y que, por tanto, da como resultado que el sistema sucesivo no se aplique por sus diversos inconvenientes, el más importante de ellos, la falta de certeza y seguridad jurídicas para determinar el momento en que una ley ha entrado en vigor.

Sin embargo, aun cuando el Código Civil Federal establece reglas para la entrada en vigor de las leyes, el artículo 72 constitucional es omiso en el tema, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en el sentido de que el legislador ordinario puede establecer libremente la entrada en vigor de la ley, aun cuando la norma comience a surtir efectos el mismo día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, y que a la letra reza lo siguiente:

LEYES. EL LEGISLADOR TIENE FACULTAD PARA FIJAR EL DÍA EN QUE INICIA SU VIGENCIA, PUDIENDO SER, INCLUSO, EL DÍA DE SU PUBLICACIÓN.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 71 y 72, señala a quiénes compete el derecho de emitir leyes y el procedimiento que se sigue para su formación, pero no prevé regla alguna sobre el momento en que deban iniciar su vigencia, por lo que es incuestionable que esta materia puede ser regulada libremente por el legislador ordinario. En consecuencia, el hecho de que una ley haya entrado en vigor el mismo día de su promulgación, no vulnera disposición constitucional alguna, pues debe tomarse en consideración que la promulgación de una ley, no es otra cosa que su publicación formal, esto es, su finalidad consiste en lograr que las leyes sean conocidas por aquellos a quienes obligan y, naturalmente, los particulares no están obligados a cumplir lo prevenido en disposiciones que no han sido publicadas, por ende, el legislador ordinario cuenta con la libertad para establecer el momento en que inicia la vigencia de una ley, al no existir disposiciones constitucionales que le impidan establecer que el ordenamiento jurídico estará vigente a partir del día de su publicación oficial, aun cuando lo deseable es que una ley sea conocida por todos sus destinatarios antes de que cobre vigencia.

Amparo en revisión 241/2002. Ricardo García de Quevedo Ponce. 31 de octubre de 2002. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarias: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco y Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 297/2002. Fernando Perfecto Cruz. 31 de octubre de 2002. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarias: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco y Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 442/2002. Luis Ángel Villa Piñera. 31 de octubre de 2002. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarias: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco y Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 713/2002. Televisión Azteca, S. A. de C. V. 5 de agosto de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava.

Amparo en revisión 261/2003. Lend Lease México, S. A. de C. V. y coag. 5 de agosto de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de agosto en curso, aprobó, con el número 50/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de agosto de dos mil tres.

Registro núm. 183261. Localización: Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVIII, septiembre de 2003, p. 29. Tesis: P./J. 50/2003. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.

Ahora bien, el plazo existente entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se denomina *vacatio legis*, y ésta variará dependiendo del sistema de iniciación de vigencia que señale la propia ley.

Lo recomendable es que la *vacatio legis* no sea demasiado breve para que los destinatarios cuenten con un plazo suficiente para conocerla y adaptarse a las nuevas disposiciones. Si bien esta recomendación no se aplica como una regla general, en la práctica, bajo ciertas circunstancias sí es observada por el legislador al conceder, en algunos casos, un plazo prudente para cuando debe expedirse regulación y normatividad secundarias o la instrumentación de nuevos procedimientos que hagan posible una adecuada aplicación de la ley.

Normalmente, en el capítulo relativo a "artículos transitorios" es en donde el legislador señala expresamente el día o el momento inicial en que la ley entrará en vigor.

En relación con el periodo de vigencia, la ley o la norma puede tener un carácter permanente en cuanto rige o tiene fuerza imperativa a partir del día de su vigencia y normalmente, por un tiempo indeterminado, hasta en tanto no pierda vigor por la expedición de una ley posterior que la abroge.

Excepcionalmente se expiden leyes *ad tempus*, las cuales señalan, desde el momento de su promulgación, la fecha en que dejarán de estar en vigor, son leyes temporales que se expiden en determinados estados de emergencia.²⁰

²⁰ GALINDO GARFIAS, Ignacio, *Derecho civil*, 8a. ed., México, Porrúa, 1987, p. 123.

VIII. COMENTARIOS FINALES

Como se puede apreciar, el procedimiento legislativo mexicano consta de varias fases pero no existen plazos ni una adecuada reglamentación para cada una de ellas, personalmente estimo que ha funcionado porque las disposiciones que lo rigen permiten diversas interpretaciones que hacen posible la aplicación a modo de que convenga según la circunstancia que prevalece, pero que, sin embargo, en determinados casos puede llegar a excesos inconvenientes.

Es necesario adecuar el texto constitucional para subsanar algunas deficiencias, evitar el veto de bolsillo, previendo que el Congreso ordene la publicación de una Ley si el Presidente no lo hace; suprimir la posibilidad de un veto interno cuando la cámara revisora no dictamina una minuta proveniente de la Cámara de origen en un plazo específico, determinar si procede o no el veto sobre resoluciones exclusivas de las cámaras, específicamente tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación, permitir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga facultad de iniciativa tratándose de su ley orgánica, entre otros aspectos.

Igualmente, es necesario un nuevo Reglamento con disposiciones acordes con la Ley Orgánica vigente, a la realidad del Congreso mexicano, y contener normas que actualmente se encuentran en acuerdos parlamentarios que, por lo general, son completamente desconocidos dado que no se exige su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, por ejemplo, la obligación de presentar las iniciativas no sólo por escrito, sino en medios electrónicos, hacer obligatoria su publicación en la Gaceta Parlamentaria, plazos cortos y más específicos para la elaboración del dictamen por parte de las comisiones y a falta de éste, establecer la afirmativa ficta.

Se requiere también, una disposición que elimine cualquier posibilidad de veto interno, a fin de que en el caso de minutas que han sido aprobadas por la cámara de origen, la revisora dictamine y apruebe o, en su caso, deseche el asunto en un plazo determinado y no lo deje sin resolver indefinidamente.

Por ejemplo, en materia de servidores públicos, tratándose de nombramientos de magistrados, en donde no hay una terna como en el caso de los electorales o de cónsules, embajadores, o empleados superiores de Hacienda, hay ocasiones en que la cámara correspon-

diente deja pasar meses o incluso más de un año sin resolver, en tal caso, debiera preverse que si el nombramiento no se aprueba en determinado plazo aplica la afirmativa ficta.

Fortalecer el trabajo en comisiones estableciendo sanciones para los legisladores faltistas a las reuniones de comisión y, asimismo, para los presidentes que no convoquen a reunión habiendo asuntos pendientes que dictaminar.

Igualmente, es necesario reformar el artículo 37 constitucional, mas en tanto esto no ocurra, sería conveniente un procedimiento más expedito para otorgar permisos para utilizar condecoraciones que otorga un gobierno extranjero o incluso para que el Presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional en viajes cuya duración no exceda los siete días naturales.

Para proposiciones con puntos de acuerdo, una vez aprobado el dictamen por la Comisión, debería inmediatamente enviarse al Ejecutivo y no someterlo a la consideración del Pleno de la Asamblea.

Finalmente, casi todos los procedimientos jurídicos cuentan con plazos específicos, eso acontece con normas procesales que aplica el Poder Judicial Federal, o procedimientos administrativos, y no existe, en la lógica jurídica, un argumento para que uno de los poderes del Estado no cuente con un procedimiento detallado y preciso para la creación de leyes o la emisión de resoluciones en el caso de decretos.