

Artículo 72

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

72

Siendo la ley la principal fuente del derecho a partir de la consolidación de los procesos de absolutización del derecho, la validez de las normas jurídicas dependerá de sus formas de producción; su juridicidad ya no dependerá de su justicia o racionalidad intrínsecas, sino de su positividad, es decir del hecho de ser expedida por una autoridad competente en la forma prevista para ello.¹ Por ello la regulación del proceso legislativo será de la mayor trascendencia en los textos constitucionales.

Los artículos 133 al 141 y 144 al 153 de la Constitución de Cádiz de 1812 establecieron una minuciosa regulación del proceso legislativo. Se establecía el principio de que las leyes se derogaban con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecían. Este principio es importante tenerlo presente ya que en el derecho castellano no existía un principio de derogación tácita de la ley, debía ser expresa.

Dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, se debía leer por segunda vez, y las Cortes deliberar si se admitía o no a discusión. Una vez admitido a discusión, si la gravedad del asunto lo requería a juicio de las Cortes, pasaba previamente a una comisión. La tercera lectura se debía dar cuando menos cuatro días después de admitido a discusión el proyecto, y hasta entonces señalar día para abrir la discusión.

Las Cortes debían decidir en qué momento consideraban la materia suficientemente discutida y resolver si había lugar o no a la votación y proceder a ella inmediatamente, admitiendo o desechando en todo o en parte el proyecto, o variándole y modificándole, según las observaciones que se hubieren hecho en la discusión.

¹Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 66.

Sumario Artículo 72

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	83
Texto constitucional vigente.	92
Comentario	
Cecilia Mora-Donatto	94
El trabajo de las comisiones en la sustanciación de las iniciativas legislativas.	98
El dictamen y su contenido como el documento central en la discusión y aprobación de un proyecto de ley	98
Elaboración del dictamen y su debate en el Pleno del Senado de la República a la luz de su Reglamento	102
El dictamen y las reglas para su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de conformidad con su Reglamento	104
Las labores de la Cámara revisora y el contenido de la minuta.	107
Fase integradora de la eficacia	108
El veto presidencial	109
Bibliografía	113
Trayectoria constitucional	115

La votación se hacía a pluralidad absoluta de votos; debiendo estar presentes cuando menos la mitad más uno más de la totalidad de los diputados que integran las Cortes. En caso de desechar un proyecto de ley, no se podía volver a proponer en el mismo año.

Cuando se adoptaba un proyecto se debía expedir por duplicado en forma de ley, y ser leído en las Cortes; hecho lo cual, y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, eran presentados inmediatamente al rey por una diputación. La negativa del rey a otorgar la sanción se expresaba con la fórmula “Vuelva a las Cortes”, acompañada de una exposición de las razones para negarla. El rey tenía 30 días para usar de esta prerrogativa; si dentro de ellos no daba o negaba la sanción, por el mismo hecho se entendía que la había dado. Dada o negada la sanción por el rey, debía devolver a las Cortes uno de los dos originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservaba en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedaba en poder del rey.

Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos se refieren brevemente al proceso legislativo, al señalar que “13. Que las leyes generales comprendan á todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto él uso de su ministerio, y 14°. Que para dictar una ley se discuta en él congreso, y decida a pluralidad de votos”. Posteriormente en la Constitución de Apatzingan de 1814 se ocuparon del proceso legislativo, con clara influencia de la Constitución gaditana, de manera que debían darse las tres lecturas ya señaladas para proceder a votación en la última a fin de determinar si se pasaba a discusión.

Una vez abierta la discusión, ésta se debía dar en tantas cuantas sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declarase que estaba suficientemente discutida para proceder a la votación, a pluralidad absoluta de votos; debiendo estar presentes más de la mitad de los diputados que debían componer el Congreso. Aprobado el proyecto, se debía extender por triplicado en forma de ley, firmando el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso.

El 26 de febrero de 1822 el Soberano Congreso Constituyente determinó la fórmula para la publicación de las leyes y decretos durante la regencia y en espera de la llegada del emperador. Establecida la República Federal, los artículos 51 y 53 al 66 de la Constitución Federal de 1824 regularon el proceso legislativo. La formación de las leyes y decretos podía iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, cuyo origen debía ser la Cámara de Diputados.

Los proyectos de ley o decreto se debían discutir sucesivamente en las dos cámaras. Los que fueren desechados en la Cámara de origen, antes de pasar a la revisora, no se podían volver a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente. Si los proyectos eran aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se debían pasar al titular del Ejecutivo quien, si también los aprobaba, los debía firmar y publicar; y si no, los debía devolver con sus observaciones dentro de 10 días útiles a la Cámara de origen. Los proyectos de ley o decreto devueltos por el presidente se debían volver a

discutir en las dos cámaras. Si eran aprobados en ambas por las dos terceras partes de sus miembros presentes, se pasaban de nuevo al presidente, quien sin excusa debía firmarlos y publicarlos. Si no eran aprobados por el voto de los dos tercios de ambas cámaras, no se podían volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

De manera similar a la Constitución de Cádiz, si el presidente no devolvía el o los proyectos de ley o decreto dentro del tiempo señalado, por el mismo hecho se tenía por sancionado, y como tal se debía promulgar, a menos que corriendo aquel término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución debía verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.

Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, se devolvían con las observaciones de ésta a la de origen. Si examinados en ella eran aprobados por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, se sometían por segunda vez a la Cámara que los desechó. Para desecharlos nuevamente se requería el voto de los dos tercios de sus miembros presentes. Los proyectos de ley o decreto que en la segunda revisión eran aprobados por los dos tercios de los individuos de la Cámara de origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasaban al presidente, quien debía firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez 10 útiles con sus observaciones a la Cámara en que tuvieron su origen.

Los proyectos de ley o decretos que eran devueltos por el presidente a la Cámara de su origen, se debían tomar otra vez en consideración; y si ésta los aprobaba por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, y la revisión no los desechaba por igual número de sus miembros, se enviaban al presidente, quien debía publicarlos. Pero si no eran aprobados por el voto de los dos tercios de la Cámara de su origen o fueren aprobados por igual número de la revisora, no se podían promover de nuevo, sino hasta las sesiones ordinarias subsecuentes.

Si la Cámara revisora no aprobaba en una segunda ocasión el proyecto, se tendría por desechado, no pudiéndose volver a tomar en consideración, sino hasta el año siguiente. Cuando la Cámara revisora hacía adiciones a los proyectos de ley o decreto, se debían observar las mismas formalidades que se requerían en los proyectos para que pudieren pasarse al presidente. Las partes que de un proyecto de ley o decreto reprobase por primera vez la Cámara revisora, tendrían los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta. Cabe destacar que en la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se debían guardar los mismos requisitos para su formación.

Con la adopción del centralismo, es en la Tercera Ley Constitucional que se aborda el proceso legislativo. Los artículos 25 y 31 al 38 establecían que toda ley se iniciaría precisamente en la Cámara de Diputados; a la de Senadores sólo correspondía la revisión. Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasaba a la revisión del Senado con todo el expediente de la materia. La Cámara de Senadores en la revisión de un proyecto de ley o decreto no podía hacerle alteraciones, ni modificaciones, y debía ceñirse a las fórmulas de “aprobado, desaprobado”; pero al devolverlo a la Cámara de Diputados,

debía acompañar un extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha Cámara se hiciera cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estimase el Senado convenientes.

Si la Cámara de Diputados, con dos terceras partes de los presentes, insistía en el proyecto de ley o decreto devuelto por el Senado, esta Cámara, a quien volvía a segunda revisión, no lo podía desaprobar sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes; no llegando a este número los que desapruében, por el mismo hecho quedaría aprobado. Cabe señalar que todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas cámaras, en primera o segunda revisión, debía pasar a la sanción del presidente de la República; y si era una modificación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador, como órgano de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.²

Si la ley o decreto sólo había tenido la primera discusión en las cámaras, y al presidente de la República no le parecía bien, podía dentro de 15 días útiles devolverla a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el Consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedaba sancionada y se debía publicar. Cuando el proyecto de ley o decreto había sufrido ya en las cámaras la segunda revisión, podía el presidente de la República (juzgándolo oportuno él y su Consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisar de su resolución al Congreso (en caso de haber sido desaprobadado por la Cámara revisora).

La ley o decreto devuelto con observaciones por el presidente de la República, debía ser examinado de nuevo en ambas cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se debía pasar por segunda vez al presidente, quien ya no podía negarle la sanción y publicación; pero si faltaba en cualquiera de las cámaras dicho requisito, el proyecto se tendría por desechado. El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado no podía volver a ser propuesto en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se hubiere renovado la Cámara de Diputados en su mitad. Las modificaciones a la Constitución que no sancionase el Supremo Poder Conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad insistiere 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 tendrían que pasar de nuevo a la sanción, y se publicarían sin ella.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 se regula el proceso legislativo en los artículos 56 al 59 y 61 al 63. Conforme a las Bases, los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasaría al Senado para su revisión. Si el Senado los aprobare, modificare o adicionare, volverían a la Cámara de su origen. Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier Cámara se necesitaba 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 requerían los dos tercios de la Cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la Cámara revisora no

²Véase Óscar Cruz Barney, "El Supremo Poder Conservador", en Eduardo Ferrer MacGregor, *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, 4a. ed., 4 tomos, 2003.

llegaré a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendría por aprobado.

Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión se pasaba al presidente de la República para su publicación. Cuando el Senado reprobaba o reformaba una parte del proyecto, la Cámara de Diputados se ocupaba solamente de lo reprobado o reformado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el Senado. Las proposiciones y proyectos desechados no podían volver a proponerse en el mismo año, a no ser que fueran reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se debían guardar los mismos requisitos, que deben observarse en su formación.

Con el restablecimiento del federalismo y la Constitución de 1824, al discutirse el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se emite el conocido voto particular de don Mariano Otero del 5 de abril del mismo año. En él, don Mariano critica las disposiciones de la Constitución federal relativas a la formación de las leyes, señala que:

Llama mucho la atención el que baste para que un acuerdo se eleve a ley el voto de los dos tercios de la Cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora; porque con esto se destruye el equilibrio conveniente en ambos cuerpos; y la llama aún más, el que en este acto las observaciones del gobierno no hagan necesario para reproducir dicho acuerdo un mayor número de votos, como sucede cuando se ha aprobado por la mayoría de las dos cámaras. Un ejemplo aclara perfectamente la contradicción de esta teoría inexplicable: suponiendo que un acuerdo salga del Congreso por la totalidad de votos de una Cámara y por los de la mayoría de la otra, si el gobierno le hace observaciones y se reproduce la misma votación, no es ya ley porque no hay dos tercios en ambas cámaras; y si ese mismo acuerdo hubiera tenido en su favor menos votos, es decir, menos garantías de acierto, si su aprobación, en vez de unánime, hubiera sido por los dos tercios de la iniciadora, y no por la mayoría, sino sólo por algo más de un tercio de la revisora; a pesar de las observaciones del Ejecutivo, habría llegado a ser ley. Para evitar este mal, que puede ser muy grave, un artículo de las reformas establece que para toda ley se necesita la aprobación de la mayoría en una y en otra Cámara.

El artículo 14 del Acta Constitutiva estableció que “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”. Con la Constitución Federal de 1857 se reguló el proceso legislativo en los artículos 66, 67, 70 y 71. Se estableció que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarían desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarían a los trámites que designase el reglamento de debates. Se aclara que todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podría volver a presentarse en las sesiones del año. El trámite legislativo se regulaba en el 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 siguientes términos:

1. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso conforme al reglamento.
 2. 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.
 3. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión a la votación de la ley.
 4. Si dicha opinión discrepare 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.
 5. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta, se procederá a la votación.
- III. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.
- En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en la Constitución.

El 18 de julio de 1872 falleció el presidente Benito Juárez. Al día siguiente Lerdo de Tejada ocupó provisionalmente el poder, que luego conservó, pues resultó electo para el siguiente periodo constitucional de 1872 a 1877, ya que triunfó sobre Porfirio Díaz. En 1873, Manuel Lozada se levantó en armas contra Lerdo, pero fue derrotado por las fuerzas del general Ramón Corona. Después de caer Lozada, aún estaban activos muchos caciques contrarios a Lerdo, y el bandolerismo seguía azotando al país.

Lerdo reinstaló el Senado e incorporó las Leyes de Reforma a la Constitución. El 13 de noviembre de 1874 con la reinstalación del Senado y la vuelta al sistema bicameral, se reformaron de manera integral los artículos 67, 70 y 71 constitucionales en el sentido de que todo proyecto de ley o de decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no podría volver a presentarse en las sesiones del año. La formación de las leyes y de los decretos podía comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no fuera exclusiva de una de las cámaras, se discutiría sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones de la Cámara de su origen, dentro de diez 10 útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.
- c) El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a; pero si lo reprobase no podrá volver a presentarse hasta las sesiones siguientes.

e) Si un proyecto de ley o de decreto fuere sólo desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esa segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; más si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Parte conducente. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones o ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado.

Durante el Segundo Imperio el proceso legislativo se reguló por la Instrucción para la Formación de las Leyes de 18 de julio de 1865. En ella se estableció que toda iniciativa de ley debía proponerse en el Consejo de Ministros, salvo que fuere imposible su reunión. Aprobada la proposición por el Consejo de Ministros debía, el Ministro que la propuso, recabar la autorización del emperador para redactar la iniciativa y sujetarla al examen del propio Consejo de Ministros o bien para proponer la idea al Consejo de Estado, encargándose este segundo de redactar el proyecto de ley o reforma, limitándose a dar forma de ley a la propuesta. Del proyecto aprobado por el Consejo de Estado se pasaría al emperador una copia y otra al Ministerio de Estado que la circularía entre los Ministros y se señalaría la fecha de discusión en el Consejo de Ministros con acuerdo del emperador.

Los proyectos del Consejo de Estado se discutían en el de Ministros, primero en lo general, de ser aprobados se pasaba a la discusión en lo particular. El proyecto aprobado por el emperador en el Consejo de Ministros se publicaba y circulaba como ley por el Ministerio del ramo de que se trate con la cláusula “Oídos Nuestros Consejos de Ministros y (en su caso) de Estado”. El texto constitucional de 1917 regula originalmente el proceso legislativo en su artículo 72 que establecía que todo proyecto

de ley o decreto, cuya resolución no fuese exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. El proceso debía ser el siguiente:

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

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

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, con-

tribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.

Artículo 72

Texto constitucional vigente

72 *Artículo 72.* Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:³

- A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.⁴
- C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta (*sic*)⁵ y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.
Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.
- D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

³Párrafo reformado, *DOF*: 17-08-2011.

⁴Inciso reformado, *DOF*: 17-08-2011.

⁵*DOF*: 05-02-1917.

- E.** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- F.** En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- G.** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- H.** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- I.** Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
- I (*sic*).⁶ El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.⁷

⁶DOF: 24-11-1923.

⁷Inciso reformado, DOF: 24-11-1923.

Artículo 72

Comentario por **Cecilia Mora-Donatto**

72 En los Estados contemporáneos, el significado del Poder Legislativo debe vincularse al especial sentido que tiene el Parlamento en las democracias pluralistas. Solamente entendiendo a dicha Asamblea como institución y no exclusivamente como órgano —en cuanto Cámara que representa al pueblo, de manera distinta a la representación que ostenta un jefe de Estado elegido por sufragio— es posible comprender con nitidez por qué tiene sentido que le esté atribuido al Parlamento y no al Ejecutivo el poder de hacer las leyes. La legitimidad de la ley, esto es, de la máxima expresión del derecho después de la Constitución, radica en que es elaborada, discutida y aprobada por la única institución del Estado que representa de la manera más fiel, a la totalidad del pueblo, en cuanto que en el Parlamento está presente la pluralidad política a través de la cual la nación se manifiesta.

El concepto de ley como expresión de la voluntad institucional del Parlamento se caracteriza frente a las demás formas de producción jurídica, tanto por un procedimiento especialmente calificado como por la intervención de unos órganos cualificados. Dicha asamblea como institución representativa se diferencia de otras en que su legitimación es más amplia; en el caso del Parlamento se trata de un órgano colectivo y plural, en el que no solamente está representada la mayoría, sino que además tienen representación las distintas fuerzas políticas que aspiran a hacer sentir su opinión, con el fin de evidenciar o señalar posibles errores o enfoques diferentes y, eventualmente, convertirse en alternativa y ser, en el futuro, mayoría gobernante.

La ley, ni duda cabe, es portadora de esa legitimidad del Parlamento. Su vinculación popular, mediante la representación de los legisladores, le da la autoridad de las decisiones tomadas por el pueblo. En consecuencia, la representación en aquél se traduce en una mayor legitimidad de la ley, a diferencia de otras normas con rango inferior. Con base en esta perspectiva, podemos conceptualizar al Parlamento como un “componedor” o “conciliador” de intereses y podemos atribuirle, como mínimo, las características siguientes:

- I. Es un órgano colegiado en el que se integran los representantes de las diversas fuerzas políticas y en donde se intentan conciliar las distintas opiniones o, por lo menos, deben ser debatidas y estudiadas desde la diversidad de posiciones que las presentan, de tal forma que se llegue a soluciones comunes o siquiera con la posibilidad de coexistir.
- II. Es el lugar donde encuentran cabida las expresiones más diversas de partidos o movimientos políticos incluyendo, necesariamente, a los minoritarios.

III. Por último, el Parlamento es la institución de enlace entre el Estado y la comunidad, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto de que ésta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan.

Dicha concepción de la Asamblea parlamentaria como conciliadora de intereses, es la perspectiva desde la cual deben abordarse las diversas peculiaridades con que cuenta el procedimiento legislativo, en virtud de ser producto del órgano característico del Estado democrático. Es decir, los atributos que el Parlamento posee como componedor de intereses quedarían en la simple formulación teórica si no se proyectaran, como efecto irradiador, en el procedimiento legislativo; éste es un instrumento destinado a concretar el carácter democrático de dicha asamblea, y en tal sentido es posible afirmar que la ley posee los mismos rasgos distintivos que se atribuyen al órgano que la produce. En efecto, el establecimiento de plazos en la elaboración de leyes, tiene como finalidad que todos los parlamentarios cuenten con la oportunidad de estudiar los proyectos y, que aquellos que quieran aportarle observaciones lo puedan hacer. Se trata de respetar ese carácter integrador y componedor de intereses que se predica del órgano legislativo.

El respeto a los grupos parlamentarios minoritarios, corolario de esta caracterización de la Asamblea representativa, se logra no solamente con la participación de éstos en los debates, sino incluso mediante la posibilidad real de presentar objeciones, enmiendas y aun votos particulares a los dictámenes aprobados por la mayoría que, en su caso, pueden llegar a modificar el texto legal definitivo. Por otra parte, la incidencia de la actividad parlamentaria en la sociedad se aprecia de manera principal mediante la publicidad de los proyectos de ley, la existencia misma de un medio de divulgación como el *Diario de Debates*, la posibilidad de asistencia del público y, sobre todo, el acceso de los medios de comunicación, mismos que tienen una incidencia directa en la formación de la opinión pública; son, sin duda, concreciones de lo que podríamos denominar la esencia democrática del Parlamento.

En suma, en la elaboración de la ley intervienen los grupos parlamentarios tanto mayoritarios como minoritarios y aunque la decisión final, configuradora de la ley, esté en manos de la mayoría, la minoría tiene garantizado jurídicamente su derecho al debate, a la crítica y a dejar constancia de sus posiciones y divergencias. El juego de las distintas fuerzas políticas, la garantía de la decisión de la mayoría, la participación y el respeto a los derechos de la minoría son aspectos que se dan en todas las actuaciones parlamentarias, pero encuentran su máxima expresión en el procedimiento legislativo. En consecuencia, es pertinente señalar que el procedimiento legislativo está caracterizado, cuando menos, por cuatro notas elementales, a saber:

- I. Pluralidad de actos;
- II. Pluralidad de sujetos;
- III. Secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos, y
- IV. La intención del procedimiento que es la consecución de un acto jurídico final, al que se ordenan todos los actos procedimentales. Con base en estas notas, el procedimiento legislativo aparece como un instrumento a través del cual el órgano representativo del pueblo, es decir, el Parlamento expresa su voluntad legislativa, pero la trasciende de las

decisiones a que da lugar su utilización, y la concreta en un principio constitucional de carácter fundamental: el democrático. Sin embargo, en un correcto entendimiento, conviene no identificar al principio democrático, simplemente como la vigencia del principio mayoritario, es decir, el sistema donde las decisiones son tomadas por la mayoría de los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, sin más. Se trata de una comprensión del Estado democrático que supone, en primer lugar, diversas formas de participación, no solamente la clásica elección de representantes en órganos colegiados —aunque esta siga siendo la más importante— sino, además, debe potenciarse la participación ciudadana en determinados organismos y por medio de los distintos mecanismos de democracia semidirecta.

De otra parte, la democracia debe ser apreciada desde la perspectiva del pluralismo político, esto es, se debe respetar y reconocer la diversidad que existe en la sociedad, haciendo valer la tolerancia como el principal mecanismo de convivencia, y se deben dejar espacios para la participación de las minorías en el juego político a todos los niveles. En lo que a la democracia representativa se refiere, el pluralismo político exige, muy en particular, que las normas reguladoras de la actividad de las cámaras doten a las minorías de medios de acción eficaces para realizar su tarea, es decir, para llevar a cabo el control parlamentario en su sentido más amplio.

En suma, queda claro que el procedimiento legislativo, previsto en sus principales aspectos por las normas constitucionales, artículos 71 y 72 de nuestra Norma Fundamental, y desarrollado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y en los recientemente aprobados reglamentos de ambas cámaras, es la concreción por excelencia del principio democrático. Por virtud del procedimiento legislativo, la ley no es una imposición del Estado a la sociedad sino que, como sostenía Rousseau, el autor y el destinatario de la ley son la misma persona. Esta visión parte, sin duda, de la convicción de que el gobierno democrático es, efectivamente, el gobierno de la ley y no de los hombres. La ley —sostiene Zagrebelsky— tiene un valor en sí, como expresión de derechos democráticos. Pero también es contundente que el imperio de la ley, reflejo del principio democrático, exige leyes claras, bien redactadas, generales y ciertas, sin lo cual no puede haber autonomía del ciudadano. Una visión clara en la elaboración de las leyes iría en abono de la armonía ordinamental y, desde luego, la más exacta claridad de dichos textos reportaría un importante beneficio a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, el artículo 72 de la Constitución mexicana consagra lo que podríamos llamar el procedimiento interno que da vida al diseño de la ley; esto es, en él se concentran tanto la fase de discusión y aprobación de una iniciativa legislativa como la fase de eficacia de la misma. El Constituyente de Querétaro recogió, con variaciones mínimas, las normas que sobre el procedimiento legislativo reguló la Constitución que le antecedió. La larga estructura y la incorrecta sistematización de dicho precepto que, por otro lado, es la segunda ocasión que se reforma⁸ han provocado, en

⁸La primera reforma constitucional a este precepto fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de noviembre de 1923 y la otra reforma de agosto 2011.

la doctrina, una crítica constante con relación al excesivo detalle con el que se regula esta fase del procedimiento legislativo, mucho más propia de una norma reglamentaria que de una Norma Fundamental.

Lo cierto es que su estructura normativa obedece a una larga evolución que parece iniciarse en los 19 preceptos que sobre la compleja formación de leyes llegó a establecer la Constitución de Cádiz de 1812 y que lacónica, pero extraordinariamente contundente, logró sintetizar, en el numeral 14^o de los Sentimientos de la Nación, José María Morelos al afirmar: “Que para dictar una ley se discuta en el Congreso y decida a pluralidad de votos”. A partir de entonces la regulación sobre el procedimiento legislativo experimentó muy variadas formas, hasta llegar a su consagración actual.

El vigente artículo 72, da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto, una vez que este ha sido presentado por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, fase que además ahora y por virtud de los nuevos reglamentos de ambas cámaras encuentra una más amplia regulación. En este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Recibida la iniciativa de ley o decreto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe el proyecto de ley, además de publicarse en la *Gaceta Parlamentaria*. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara revisora. Por imperativo de este artículo, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose, a partir de la reforma de agosto de 2011, la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos⁹ sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Si bien la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, tendrán que discutirse primero en la de Diputados:

- 1) Los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien,
- 2) Sobre reclutamiento de tropas, según se desprende del inciso h) de este artículo. Tena Ramírez afirmó que esta disposición obedece a que las contribuciones en dinero y sangre son las que afectan más directamente al pueblo, y por ello debe conocerlas primero la “cámara genuinamente popular”. Por su parte, el inciso i) señala que las iniciativas de ley o decretos se discutirán de preferencia en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se ha sometido a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en este caso dicha iniciativa puede presentarse en la otra Cámara.

⁹De manera semejante a la reforma al artículo 71 constitucional, en el caso del artículo 72 también se excluyó la referencia al Reglamento de Debates para sustituirlo por la referencia a la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos. Pero conviene precisar que esta última reforma fue posterior a la expedición de los reglamentos de ambas cámaras; sobre el particular puede verse nuestro comentario legislativo “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.

El trabajo de las comisiones en la sustanciación de las iniciativas legislativas

Este es el momento en el que, una vez turnada la iniciativa por la Mesa Directiva, las comisiones legislativas desarrollarán todos sus trabajos y harán uso de las diversas facultades con que cuentan a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia. El artículo 39 de la LOCG define a las comisiones como órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Así, según puede concluirse de tal precepto, las funciones de las comisiones son: dictaminar, opinar, resolver, e informar. Por su parte, y con relación al Senado de la República, el artículo 86 señala: “Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el *análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia*”; por otra parte, el mismo ordenamiento en su numeral 89 establece: “La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, *hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos*”. Como puede apreciarse, nuestra legislación otorga un papel sumamente relevante a las comisiones parlamentarias en la elaboración del dictamen que servirá de base para el análisis y la discusión de las iniciativas de ley.

El dictamen y su contenido como el documento central en la discusión y aprobación de un proyecto de ley

Los parlamentos pueden partir de una lógica interna distinta para tramitar las iniciativas de ley, pero generalmente existirá un documento elaborado por una o más personas o comisiones en el que se analiza el contenido de dicha propuesta legislativa. En unos casos, recibida la iniciativa por el Parlamento, el órgano correspondiente la hará del conocimiento de los legisladores y la enviará a la comisión o comisiones respectivas para su estudio y dictamen. Diversas son las formas en las que los diferentes parlamentos actúan para generar dicho documento en unos casos como en Francia, es un “miembro de una Comisión designado por esta para estudiar un texto que le ha sido remitido y presentar sus conclusiones ante la Asamblea”. Precisamente con la presentación de este *rapport* de la comisión, se inicia la discusión en el Pleno. La posibilidad de tener un dictaminador unipersonal (*relatore*) existe también en la legislación italiana pero en ésta, además, cabe la posibilidad de ponencias colegiadas (*comitato ristretto*). Incluso es posible la *relazioni di minoranza*. De la misma manera que sucede en el país gallo, en Italia, el ponente realiza su labor no solamente cuando el proyecto está en comisión sino incluso en las sesiones plenarias.

Por lo que hace a la legislación alemana, el presidente de la Comisión nombra a “uno o varios ponentes para cada uno de los objetos de las deliberaciones”; al igual

que en los dos parlamentos europeos anteriores, la actividad de los ponentes se concentra en elaborar un informe escrito de las deliberaciones de la comisión, recogiendo una explicación de los cambios al texto recomendados por ésta. Además, existe la posibilidad de que una iniciativa pueda ser conocida, al mismo tiempo, por varias comisiones, lo que produce una pluralidad de ponentes, eligiéndose únicamente a uno de estos para su discusión ante el Pleno. En España, y de conformidad con los reglamentos parlamentarios, es posible la constitución de ponencias unipersonales y colegiadas, dentro y fuera del procedimiento legislativo exclusivamente para el caso del Senado, cuyo fin es redactar un informe después de estudiar y analizar la propuesta de ley remitida a la Comisión y las enmiendas presentadas a su articulado.

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

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

Sin bien el dictamen, ponencia, *rapport*, *relazione* o *report* es un documento al que la mayor parte de los parlamentos contemporáneos recurre para conocer de las iniciativas de ley, no hay homogeneidad en la manera de estructurarlos y mucho menos en los puntos esenciales que deberán contener los mismos para ser considerados como tales. Es frecuente encontrar informes o reportes diferentes, dependiendo de la Comisión o subcomisión del Parlamento que la redacte y de la legislatura en que se haya elaborado. El *rapport* francés en el segundo tercio del siglo pasado se estructuraba de la siguiente manera:

- 1) Exposición histórica del problema por tratarse,
- 2) Análisis de la situación social que ha llevado a la iniciativa de la acción parlamentaria,
- 3) Descripción de las primeras proposiciones legislativas,
- 4) Examen crítico del proyecto, y
- 5) Recomendaciones del *rappporteur*. Hacia finales de los ochenta, este esquema se transformó para ofrecerse un *rapport* de tres columnas en donde se contrastan el texto en vigor

de la ley que se pretende reformar, el texto del proyecto de ley y las proposiciones de la Comisión.

La *relazione* italiana se compone de dos partes: *narrativa e conclusiva* recogiendo esta última las enmiendas al texto original del proyecto de ley. En el Parlamento inglés el *report* es un informe del texto de la iniciativa y las enmiendas discutidas en el *Committee*. El proyecto y las enmiendas propuestas por la Comisión constituyen el *report* en la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos. Durante la I Legislatura de la democracia española, el informe de la ponencia fue muy cuidadoso manteniendo artículo por artículo el esquema siguiente:

- 1) Contenido del precepto,
- 2) Contenido y fundamento de las enmiendas presentadas al precepto,
- 3) Criterio de la ponencia, y
- 4) Texto que se propone.

En las legislaturas siguientes los informes fueron simplificándose paulatinamente hasta llegar a ser en ocasiones lacónicos. Hoy día, es habitual que el informe que rinde de la ponencia se haga bajo la siguiente fórmula:

La ponencia encargada de redactar el informe [...] ha estudiado con todo detenimiento dicho proyecto de ley, así como las enmiendas presentadas al mismo, y en cumplimiento de lo dispuesto en él [...] propone su aprobación con competencia legislativa plena y de conformidad con el texto remitido por el Gobierno.

Algunos autores nacionales han señalado que el dictamen deberá contener:

- a) Las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos.
- b) Plantear la viabilidad de la iniciativa que se discute, así como la inexistencia de conflicto de las leyes.
- c) La justificación política o su renovación y un esbozo de prospectiva de cómo se habrán de regular la materia, las relaciones, los derechos y las obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma. O bien, estarán integrados por cinco puntos básicos:
 - 1) Proemio,
 - 2) Antecedentes,
 - 3) Considerandos,
 - 4) Puntos resolutivos, y
 - 5) Mayoría de firmas.

Para nosotros, el informe es el documento creado por una comisión parlamentaria que, de una parte, auxilia al conocimiento de todos los parlamentarios del trabajo preparatorio de la Comisión y, asimismo, sirve de base para la discusión y deliberación de la Asamblea. Por consiguiente, el reporte incluye las valoraciones políticas de los

grupos representados de manera proporcional en el seno de ésta y las enmiendas que cada grupo ha propuesto a la iniciativa legal. Por tanto, no es conveniente esperar del dictamen, un documento técnico, perfectamente elaborado, sino más bien accesible y ordenado, según lo decida cada legislatura para su trabajo interno, pero eso sí bajo un concepto uniforme; el siguiente esquema creemos cumple con tales extremos.

1. *Breve introducción.* Sirve para invocar los artículos que permiten la participación del Parlamento en la materia a legislar y la competencia del órgano que presenta la proposición, así como el título de la iniciativa de ley y el número que se le asigna; turno de la Mesa a la comisión; recepción formal de la iniciativa en la comisión y el mandato de elaboración del informe, composición de la subcomisión encargada de elaborar el informe y el nombramiento del ponente; descripción de las reuniones, consultas, foros, comparecencias, etcétera, que se hayan desarrollado por la subcomisión; fecha de la sesión en que se aprobó el dictamen y el señalamiento de informes particulares, si los hubiera. De existir diversos procedimientos para legislar, éste sería el lugar indicado para establecer que la iniciativa se tramitará, por ejemplo, a través del procedimiento legislativo ordinario.
2. *Motivos y justificación de la proposición de ley.* Se compone por una descripción de las causas o circunstancias que han llevado al poseedor de la facultad de iniciativa a presentarla; generalmente estos se encuentran en la exposición de motivos, no parece recomendable transcribirla, salvo que sea estrictamente necesario. Asimismo, se describirán los argumentos y las razones invocadas por la iniciativa para proponer tal regulación.
3. *Esquema de las enmiendas y acuerdos alcanzados por la comisión o subcomisión.* Pueden presentarse de manera horizontal y con un esquema de columnas cuyo título respectivamente se establecería bajo el siguiente orden:
 - a) Texto del precepto de la iniciativa;
 - b) Contenido de las enmiendas presentadas al artículo;
 - c) Criterios y acuerdos de la Comisión o subcomisión;
 - d) Texto del precepto que propone la Comisión.
4. *Fundamentos de las modificaciones.* Es oportuno ofrecer en el informe las razones y motivaciones de las modificaciones que la subcomisión incorpore a la iniciativa o que justifiquen la inclusión de otros preceptos.
5. *Preceptos suficientemente discutidos y acuerdos firmes.* Si hay acuerdos sobre los que la subcomisión tenga la certeza de que serán defendidos y votados en el Pleno en un mismo sentido, deberán señalarse como tales en el informe.
6. *Firmas e informes de minoría si los hubiera.* Los informes deben aprobarse por mayoría y las posiciones minoritarias tienen el derecho de presentar, también por escrito, sus informes o dictámenes de minoría, mismos que también serán objeto de discusión ante el Pleno de las cámaras.

El informe puede ser un documento ordenado y técnicamente sencillo, y ello no mengua en absoluto su importancia, además es un instrumento que recoge los acuerdos políticos a los que han llegado los miembros de la subcomisión, si en ésta se encuentran representados de manera proporcional los grupos parlamentarios, cabría esperar que los acuerdos ahí alcanzados serán los mismos a los que se llegue en el Pleno, pues no hay que olvidar que las comisiones parlamentarias reflejan a pequeña escala la distri-

bución de las fuerzas políticas existentes en el seno del Parlamento, por lo que sus acuerdos guardan una sólida correspondencia con los de éste. En un sentido político, la misma mayoría que se manifiesta en el Pleno puede producirse en comisiones, respetándose de esta forma los principios de mayoría y representación en la adopción de las decisiones plenarias.

Elaboración del dictamen y su debate en el Pleno del Senado de la República a la luz de su Reglamento

Por primera vez en la historia de nuestras asambleas representativas, los nuevos reglamentos de las cámaras¹⁰ regulan con mayor precisión el contenido y con realismo el tiempo de elaboración de los dictámenes. El Reglamento del Senado, primero en aprobarse y aplicarse, señala que los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente y que al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos. De conformidad con este ordenamiento, los elementos de un dictamen son:

- 1) Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;
- 2) Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;
- 3) Fundamentos legal y reglamentario;
- 4) Antecedentes generales;
- 5) Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;
- 6) Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;
- 7) Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;
- 8) En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;
- 9) Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y
- 10) Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

Para la formulación de los dictámenes, y de conformidad con el nuevo Reglamento de la Cámara Alta, las comisiones pueden convocar audiencias públicas y recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública o de cualquier otro ente público elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos. Las comisiones deberán dictaminar las iniciativas y proyectos turnados dentro de un plazo no mayor a 30 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, plazo que puede verse alterado por la trascendencia y complejidad

¹⁰El Reglamento del Senado de la República fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2010. Por disposición de su artículo transitorio primero, su entrada en vigor el 1 de septiembre de 2010. El Reglamento de la Cámara de Diputados fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 2010.

de una iniciativa. Al dictamen se le acompaña con la lista de asistencia a las reuniones de comisiones en las que fue acordado. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la *Gaceta* y posterior debate y votación en el Pleno.

Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la *Gaceta Parlamentaria* cuando menos 24 horas antes de la sesión del Pleno, en la cual son puestos a debate y votación. Una publicación de esta naturaleza surte los efectos de primera lectura. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos 12 horas antes de la sesión. Sin cumplir el requisito de publicación en dicha *Gaceta*, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre ningún dictamen o voto particular. Por lo que se refiere a su texto normativo y régimen transitorio, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular.

Debate en lo general. Una vez leído o presentado el dictamen, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada grupo. A continuación el presidente formula una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen y las da a conocer al Pleno; de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato a votación. De haberse formado listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra.

Cuando han hablado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el presidente informa sobre quiénes han intervenido, así como los nombres de los inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. Si el Pleno considera que sí, el presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación. Si el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes; el presidente repite la consulta cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el presidente procede a consultar al Pleno y, de acuerdo con la respuesta del Pleno, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación; y cuando se agota la lista de los oradores registrados, el presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen.

Concluido el debate en lo general, el presidente abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular. Asimismo, informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados. Los debates en lo particular, se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen sea para suprimirlos o modificarlos.

Debate en lo particular. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

- El autor o, en su caso, un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;
- Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;
- Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;
- De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;
- Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. Si el Pleno considera que sí, el presidente declara concluido el debate y ordena proceder a la votación. Si, por el contrario, el Pleno responde que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;
- De registrarse oradores a favor únicamente, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se consulta al Pleno y dependiendo de la respuesta se procede de manera la misma manera que en la anterior ocasión; y
- Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.

El dictamen y las reglas para su discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de conformidad con su Reglamento

El Reglamento de la Cámara de Diputados conceptualiza al dictamen como un acto legislativo colegiado, a través del cual una o más comisiones presentan por escrito una opinión técnica calificada para aprobar o desechar minutas, iniciativas de ley o decretos; observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo federal a proyectos de ley o decretos, o de la Cámara de Senadores en los términos del artículo que aquí comentamos; cuenta pública; proposiciones y solicitudes de permiso para prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero; aceptar o usar condecoraciones extranjeras; admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente.

Los dictámenes que atiendan minutas deberán abocarse solamente a éstas. Los demás podrán atender una o varias iniciativas o asuntos, siempre y cuando traten el mismo tema. De igual manera, podrán proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. En el caso de la Cámara Baja, las comisiones deberán resolver los asuntos turnados en un plazo no mayor a 45 días hábiles. El dictamen deberá contener los elementos siguientes:

- 1) Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;
- 2) Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;
- 3) Fundamento legal para emitir dictamen;
- 4) Antecedentes del procedimiento;
- 5) Nombre del iniciador;
- 6) Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;
- 7) Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- 8) En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- 9) Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
- 10) Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan.

Tratándose de dictamen positivo:

- a) El proyecto de decreto;
- b) La denominación del proyecto de ley o decreto;
- c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
- d) Los artículos transitorios.

Si, por el contrario, se trata de un dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo. En ambos casos, el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa y, finalmente, lugar y fecha de la reunión de la Comisión en que se aprueba. Las diputadas o los diputados que voten en contra, también lo harán constar en el dictamen mediante su firma, acompañada de la frase: “En contra” y no podrán cambiar el sentido de su voto plasmado en el dictamen, ni retirar su firma.

Discusión en lo general. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente: se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular. El presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por 10 minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la Comisión correspondiente; si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseché el dictamen aprobado por la Comisión; un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. El orador no podrá ser interrumpido por moción de cuestionamiento; A continuación, el presidente formulará una lista de oradores en contra y otra a favor.

Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra; una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará

la discusión, solamente si hubiera oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal; cuando en las listas de oradores en contra y a favor se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido.

Cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra; si el orador no se encuentra en el salón de sesiones, perderá su turno. Cuando ninguna diputada o diputado pida la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, y una vez que algún integrante de la Comisión explique los motivos que esta tuvo para dictaminar, se procederá a la votación nominal, y cuando el titular de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.

Por otra parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados distingue la discusión de un dictamen cuanto éste es en sentido negativo y para ello establece un mecanismo propio para su debate, que es el siguiente: El presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la Comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos; Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra hasta por tres minutos; En el caso de que no se inscriba orador para la discusión, el presidente propondrá su votación de inmediato; El presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la Comisión; En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y En caso negativo, se devolverá a la Comisión para que elabore un nuevo dictamen.

Discusión de las reservas. La discusión de los dictámenes con proyectos de ley o decreto en lo particular, implica la reserva de artículos determinados para su análisis. Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos incluidos en el proyecto, que tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen y se registrarán ante la Secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación al Orden del Día, en cuyo caso las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular.

Las reservas se discutirán de la siguiente forma: El proponente hará uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que la sustenten; El presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos cada uno; Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la lista, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión, sólo si hubieran oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo; Cuando no hubieran oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor; Cuando no hubiera oradores a favor del artículo incluido en el proyecto podrán hablar hasta dos oradores en contra, y

Cuando no hubiere oradores inscritos, el presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado.

Las labores de la Cámara revisora y el contenido de la minuta

La existencia de un sistema bicameral, como el consagrado en nuestra Constitución, permite que la elaboración de las normas con rango de ley sea un procedimiento de colaboración entre ambas cámaras que permita la reflexión del proyecto aprobado por la Cámara de origen. La función de la revisora consistirá en aprobar o presentar observaciones y enmiendas al proyecto aprobado por la de origen, pero nunca podrá desvirtuar el dictamen aprobado por ésta. La legisladora procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En este momento pueden presentarse, de acuerdo con el precepto que aquí se comenta, tres situaciones distintas, a saber:

Que la Cámara revisora apruebe el proyecto de ley sin modificaciones, en cuyo caso se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (inciso a).

Que el proyecto de ley o decreto fuese *desechado en su totalidad* por la Cámara revisora, en cuyo caso volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora, que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la Cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (inciso d).

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

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

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

Para concluir esta etapa del procedimiento legislativo, es necesario señalar cómo deben enviarse los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su revisión. Por imperativo del artículo 220 del Reglamento del Senado, todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Senado en su condición de Cámara de origen, se envía inmediatamente a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo que aquí comentamos. Los proyectos que pasan del Senado a la Cámara de Diputados son firmados por el presidente y un secretario. Al proyecto se anexan los siguientes elementos de información:

- a) La iniciativa o iniciativas que le dan origen;
- b) En su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la Aprobación del dictamen;
- c) Reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto; y
- d) Los demás que se estimen pertinentes. Un secretario de la Mesa certifica el expediente y sus anexos. Lo mismo se hará con los proyectos de ley o decreto que deben remitirse por el Senado al Ejecutivo federal en cumplimiento del inciso a) del artículo que venimos comentando.

En el ámbito de la Cámara de Diputados, su Reglamento señala que el proyecto enviado a la Cámara de Senadores a través de oficio se integrará en un expediente con toda la información generada durante el proceso legislativo. El oficio de remisión será firmado y sellado por el presidente y al menos un secretario. Se enviarán, entre otros elementos de información:

- a) La iniciativa o iniciativas que hayan dado origen al proyecto;
- b) Copia simple de la versión estenográfica de la reunión de la Comisión en la que fue aprobado el dictamen;
- c) Copia simple de la versión estenográfica de la discusión del dictamen ante el Pleno, y
- d) Otros documentos obtenidos dentro del proceso de elaboración como son el reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal.

Dicha minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que no se correspondan con las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

Fase integradora de la eficacia

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado, se comunicará al Ejecutivo, a los efectos de iniciarse lo que en la doctrina se conoce como la fase integradora de la eficacia. Cabe recordar aquí que el

artículo 89, fracción I de la Constitución señala como derecho y obligación del presidente de la República “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión”; en consecuencia, corresponde en este momento al titular del Ejecutivo manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación, o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.

En caso de que el presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto, procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo. Es fundamentalmente una institución vinculada en sus orígenes a los sistemas monárquicos, que se redimensiona en el constitucionalismo decimonónico con los sistemas dualistas, basados en el principio monárquico. En los sistemas dualistas el monarca, mediante la sanción, incorporaba su voluntad, su necesario consentimiento para que la norma aprobada por el órgano representativo pudiera ser considerada ley; esto es, daba a la ley el imperio, la autoridad del Estado. Según el principio monárquico, la soberanía estaba radicada en el rey y éste al sancionar, transmitía la fuerza de su propio carácter. La ley en estos sistemas dualistas para ser tal, debía contar con la concurrencia de las dos voluntades: la del Parlamento representante de la sociedad, y la del monarca que a su vez era la cabeza del Estado.

El veto presidencial

A partir de la reforma de agosto de 2011, el presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier proyecto de ley, esto es, presentar observaciones al mismo dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción, según lo indica, desde entonces, el inciso b) del artículo en comentario. El veto, es pues, una facultad que permite al presidente participar en el procedimiento legislativo a través de las observaciones que éste puede hacer a las resoluciones emanadas de ambas cámaras del Congreso. Esta figura jurídica es considerada el principal contrapeso político del Ejecutivo frente al Legislativo; el uso o la amenaza de uso de este instrumento se convierte en la mejor defensa del titular del Ejecutivo, para impedir la publicación de proyectos de ley que a su juicio no contribuyan al mejoramiento del orden jurídico cualquiera que haya sido el motivo de su creación.

El veto puede ser ejercido de manera parcial o total; conociéndose un tercer tipo como veto de “bolsillo”. El veto parcial (*item veto*) es considerado el más efectivo de todos. Mediante dicho instrumento, el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto de ley con las cuales no está de acuerdo y está autorizado para promulgar el resto del mismo, con el que sí coincide. De esta forma, el articulado del proyecto que satisface al Legislativo y al Ejecutivo es publicado; mientras que el resto es sometido a una revisión del Legislativo para generar un consenso más amplio, entre sus miembros, que permita una votación capaz de superar el veto presidencial.

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

Finalmente, el llamado veto de “bolsillo” (*pocket veto*) se presenta cuando la Constitución no le fija al Ejecutivo una obligación de promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley discutido y aprobado por el Congreso. En la práctica, esto se presenta cuando el Ejecutivo “guarda en el cajón o en el bolsillo” un proyecto de ley, ignorando que le fue remitido. Como es fácil inferir, esta situación es más que un veto; se trata de una costumbre perniciosa que convierte al Legislativo en rehén del Ejecutivo. Esta situación, que no en pocas ocasiones, se presentó en nuestro procedimiento de creación de leyes, empezó a cuestionarse fuertemente a través de diversas iniciativas de reforma constitucional y mediante la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que resolvió la controversia 78/2003 promovida en ese año por el gobernador de Aguascalientes contra la Cámara de Diputados de la entidad, en la que los 11 ministros concedieron la razón a los legisladores locales, y con ello sentaron un precedente para terminar con el llamado “veto de bolsillo”, al que comúnmente recurren los titulares del Ejecutivo cuando existen confrontaciones políticas con diputados de oposición. De esta forma, la Corte declaró la validez del artículo 32 de la Constitución de Aguascalientes, en el que se autoriza al Legislativo de la entidad a publicar leyes cuando el Ejecutivo local se niegue a realizar ese trámite. Si bien se trata de un asunto meramente local, no deja de ilustrar la intención del máximo tribunal de que el procedimiento legislativo no se vea entorpecido por la voluntad de los poderes ejecutivos.

En este orden de ideas es donde podemos incardinar la reforma al artículo en comentario cuya figura del veto presidencial lo consagra, a partir de la reforma constitucional de 2011, de la siguiente manera:

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los 10 días naturales siguientes su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

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

Transcurridos los plazos indicados en el inciso *b*), ya no será necesario que el Ejecutivo federal ordene la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la ley o decreto, ya que será ordenada por el presidente de la Cámara de origen sin que para dicha publicación se requiera de refrendo. No obstante la reforma reciente, la regulación de dicha facultad legislativa del presidente no ha dejado de generar discusiones y confusiones en la doctrina y en la práctica, respectivamente; sobre todo subsisten, entre otras, las siguientes interrogantes:

- a) ¿El presidente en México tiene la facultad de veto parcial y total; o simplemente posee la facultad de veto total?;
- b) ¿Para superar el veto se deberán conseguir “las dos terceras partes del número total de votos” de los miembros presentes o del total de los legisladores?, y
- c) ¿Puede el presidente vetar las reformas constitucionales y el Presupuesto de Egresos? Con base en nuestra legislación y en la práctica parlamentaria reciente, intentemos dar respuesta a las interrogantes que anteceden.

Suponemos que merced a la redacción del texto y a la interpretación del destacado jurista Jorge Carpizo, quizá uno de los primeros estudiosos del tema, se ha venido afirmando, en un amplio sector de la doctrina mexicana, que el presidente cuenta con la facultad de veto parcial y total en lugar de únicamente total. Como hemos señalado, la diferencia entre el veto parcial y el total no descansa en la capacidad de hacer observaciones a una parte o a la totalidad de un proyecto de ley, sino en la facultad de que el presidente pueda vetar una parte y promulgar el resto (*item veto*). La Constitución mexicana es contundente, pues el Ejecutivo solamente puede regresar al Congreso todo el proyecto de ley sin posibilidad de promulgar una parte; lo anterior con independencia de que las observaciones del presidente versen sobre una parcialidad o la totalidad del mismo. En suma, y con fundamento en el artículo que aquí se comenta, el presidente de la República posee solamente la facultad de veto total.

Con relación a la segunda cuestión, el precepto en comentario indica que si un proyecto vetado es confirmado “por las dos terceras partes del número total de votos”, entonces ese proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. El problema aquí se encuentra, en determinar si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada Cámara, o las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si entendemos que la finalidad de superar el veto presidencial implica hacerlo mediante mayorías más sólidas y contundentes, parece acertado sostener que lo que la Constitución está señalando es que se trate de las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores. Esto es, únicamente podrían restarse a los 500 diputados y 128 senadores las vacantes no cubiertas. De esta manera se estaría reflejando con mayor firmeza la voluntad del Legislativo. Pero también es cierto que, con mucha frecuencia, este tipo de votaciones suelen basarse en el número de legisladores presentes. Convendría que el legislador lo aclarara. La realidad es que sobre este tópico la redacción de dicho precepto no es ciertamente clara y mueve a la confusión, o cuando menos deja paso a la interpretación.

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

El Ejecutivo de la Unión, no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

En suma, con base en este artículo, el presidente tiene la facultad de veto sobre cualquier proyecto de ley con las limitantes antes señaladas a las que podríamos agregar:

- 1) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras;
- 2) Las facultades de la Comisión Permanente;
- 3) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única;
- 4) Las facultades jurisdiccionales ejercidas por ambas cámaras o de manera individual; y
- 5) La Ley Orgánica del Congreso General de conformidad con el artículo 70 constitucional.

Establecidos los límites a la facultad presidencial de veto, debemos señalar que con relación a las reformas constitucionales ni el artículo 72 ni el 135 consagran expresamente nada al respecto. Por tanto, el argumento más sólido ante tal indefinición de nuestra Norma Fundamental, es que las reformas constitucionales no pueden ser equiparadas a una ley secundaria y, por tanto, no son susceptibles de ser vetadas por el presidente de la República. Sin embargo, éste no ha sido un argumento suficiente, pues el expresidente Vicente Fox consideró vetar la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena en 2001.

Con base en el mismo argumento, venía afirmándose que tampoco podía ser vetado el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues se trataba de un decreto promulgado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la controversia constitucional presentada por dicho titular del Ejecutivo federal mediante la cual se impugnaba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005; la Corte en este caso aceptó que el presidente podía hacer observaciones a dicho Decreto y, por tanto, se conminó a la Cámara de Diputados para que analizara las observaciones que el titular del Ejecutivo había hecho al Decreto de Presupuesto.

Más allá de la interpretación que la Suprema Corte realizó, a través de la respuesta a la controversia 109/2004, respecto del Presupuesto de Egresos de 2005, misma que fue aprobada mediante una votación muy cerrada de seis votos a favor y cinco en contra, lo que ya de suyo demostró la complejidad del tema; lo cierto es que la regulación del veto presidencial en nuestra Constitución no dejará de generar controversia

con relación al presupuesto, pues provocará reflexiones el hecho de que el presidente pueda vetar la Ley de Ingresos y que esto no sea posible tratándose del Presupuesto de Egresos, instrumentos que parten de una lógica de acompañamiento. Algunos de los argumentos más sólidos que se esgrimieron para asumir tal decisión, fueron los siguientes: las reglas del artículo que aquí se comenta, con relación al veto, son reglas que siguen a cualquier procedimiento, salvo mención expresa que esté establecida para los casos en los que la Cámara cree normas generales, sean estas leyes o cualquier otra modalidad de decretos.

También se esgrimió que el veto en sí es un acto de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante el cual se impide que un Poder se sobreponga a otro; es decir, en forma genérica a través del veto, el Ejecutivo participa del procedimiento legislativo, puesto que conforme al artículo que aquí se comenta en sus incisos a), b) y c) todo proyecto de ley o decreto, aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter sino una vez que para el Ejecutivo precluye el plazo en cuanto a emitir sus observaciones, caso en el que, ya sea que se deseché o se acepte, tiene la obligación de promulgar y publicar; con la salvedad impuesta a raíz de la reforma de 2011 en el que transcurridos los plazos para su publicación, si el Ejecutivo no lo hace podrá ordenarlo el presidente de la Cámara de origen.

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

Junto con la sanción y la promulgación, el presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado. A partir de esta reforma, ya no deberán existir casos de parálisis en la promulgación y publicación de los proyectos remitidos al Poder Ejecutivo, una vez que sean aprobados por el Congreso. Con el establecimiento de los plazos en el inciso b) del artículo en comento, se dará mayor certeza a la fase integradora de la eficacia normativa en nuestro derecho y con ello, desde luego, se tendrá más confianza en el procedimiento legislativo.

Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel, “Democracia, parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)”, en *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 2, Universidad Externado de Colombia, 1997.
- , “Control parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Civitas, 1995.

- _____, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.
- AVRIL, P., y Guiquel, *Droit parlementaire*, París, Montchrestien, 1988.
- BIGLINIO CAMPOS, Paloma, *La publicación de la Ley*, Madrid, Tecnos, 1993.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados-LVII Legislatura, 1998.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1996.
- CIOLO, Vittorio di, Ciauro Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoría e nella pratica*, Milán, Giuffrè, 3a. ed., 1994, p. 310.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando y Ana María Redondo García, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, en Jesús M. Corona Ferrero *et al.* (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos/Asociación de Letrados de Parlamentos, 1994.
- FINER, H., *Teoría y práctica del gobierno moderno*, trad. de E. Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 1964.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- JENNING, Ivor, *Parliament*, Londres, Cambridge University Press, 2a. ed., 1970.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “Pluralismo Político”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Civitas, 1995.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- _____, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2006.
- _____, “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.
- _____ y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, UNAM/Congreso del Estado de Tamaulipas/LXI Legislatura, 2012.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, “Sanción, promulgación y mandato de publicación de las Leyes”, en Ángel Garrarena (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 27a. ed., México, Porrúa, 1993.
- UGALDE, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial”, en Cecilia Mora-Donatto, (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional/Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Fundación de Derecho Público, Venezuela/Fundación Jurídica Venezolana/Hispaner, Nicaragua/Petróleos Mexicanos (Pemex)/Universidad Central de Chile/Universidad Externado de Colombia/Universidad de Lima; UNAM, 2002.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il diritto mite. Legge, diritti y giustizia*, Turín, 1992.

Artículo 72

Trayectoria constitucional

Primera reforma

72

Diario Oficial de la Federación: 24-XI-1923

XXX LEGISLATURA (1-IX-1922/31-VIII-1924)

Presidencia de Álvaro Obregón Salido, I-XII-1921/30-XI-1924

El Ejecutivo de la Unión no podrá formular observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 17-VIII-2011

LXI LEGISLATURA (1-IX-2009/31-VIII-2012)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se cambia el término “Reglamento de Debates” por el de “Ley de Congreso y sus reglamentos respectivos”, en virtud de la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999. En el segundo párrafo se dispone que el titular del Ejecutivo federal cuente con 30 días naturales para hacer observaciones o modificaciones a partir de que le sea remitido un proyecto de ley o decreto. Se elimina la figura de *veto de bolsillo*.