

LECCIÓN XXXVII

INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES

SUMARIO: 1. *Formación de leyes.* 2. *Derecho de iniciativa del presidente de la República.* 3. *Artículo 72, Proyecto de ley o decreto.* 4. *Veto presidencial.* 5. *Refutación al doctor Tena Ramírez acerca del veto.* 6. *Hipótesis: “el que puede lo más, puede lo menos”. Necesidad del artículo 72.*

La sección II del capítulo, título III, de la Constitución de 1917, se ocupa de la iniciativa y formación de las leyes; comprende los artículos 71 y 72, que concuerdan, salvo las modificaciones de las que adelante se hablará, con los artículos 65, 66, 67, 70 y 71 reformados de la Constitución de 1857.

El artículo 71 se refiere a la iniciativa de las leyes y engloba en un solo precepto las disposiciones consignadas en los artículos 65 y 66 de la Constitución anterior. El artículo dice:

Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la república.
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaran los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

En este precepto llaman la atención dos cosas: que no se conceda derecho de iniciativa a la Suprema Corte, que es uno de los poderes, ni a los ciudadanos en general, que tienen el derecho de petición en toda clase de asuntos, y, por otra parte, que se establezca una tramitación especial para las iniciativas presentadas por el presidente de la República y por las legislaturas de los estados.

Al tratar de esta materia, Tena Ramírez, en su obra tantas veces citada, estima que, aunque la Suprema Corte sería el órgano *más idóneo técnicamente, para formular un proyecto de ley*, no debe tener esa facultad, por considerarse

que debe haber completa separación entre la función de juez, que es intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia al punto de vista del autor de la iniciativa, y añade: *¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?*

El argumento es aceptado en su parte final; pero el autor de estos apuntes estima que casi nunca estaría la Suprema Corte capacitada para formular proyectos de ley, porque, suponiendo que todos los ministros de ese alto tribunal sean, como deben serlo, muy competentes en derecho y, sobre todo, en derecho constitucional, esto no significaría que fueran omniscientes; y como muchas leyes requieren conocimientos científicos especiales en los que probablemente no estarían muy versados los ministros, resultaría que sus proyectos serían muy constitucionales, pero quizá no satisficieran necesidades prácticas ni resolvieran los problemas técnicos correspondientes.

En cuanto a los ciudadanos en general, éstos sí pueden presentar proyectos de ley, en uso del derecho de petición: lo que sucede es que antes de pasar esos proyectos a la comisión dictaminadora respectiva, la cámara debe resolver si se toma en consideración o no el proyecto de que se trate, y, en caso afirmativo, pasa a la comisión correspondiente, que, si lo acepta, lo hace suyo, y como tal se discute el dictamen correspondiente. Lo mismo sucede con las iniciativas que puede presentar algún diputado o senador aisladamente, pues el propósito que se persigue es no recargar a las cámaras con el estudio de proyectos que pueden ser inútiles o inconvenientes.

Una vez hecha la explicación que precede, fácilmente se comprende que al otorgarse el derecho de iniciativa al presidente de la República, que es quien está más enterado de la necesidad de expedir determinadas leyes y cuenta con los consejeros técnicos adecuados en cada caso, los proyectos presentados por aquel funcionario serán ordinariamente necesarios, y pueden y deben ser pasados desde luego a la comisión dictaminadora respectiva. En el mismo caso se encuentran las iniciativas que pueda presentar la legislatura de algún estado, pues es de suponerse fundamentalmente que, lo hace después de haber discutido ampliamente el asunto y después de haberse convencido de la necesidad y utilidad de la misma.

Por lo que hace a las iniciativas de los diputados y senadores como individuos, es necesario concederles ese derecho, ya que su misión es intervenir en la formación de las leyes. Sin embargo, como no es posible suponer en cada individuo un experto en la legislación, capaz de comprender todas las repercusiones que pueda tener una ley en las distintas actividades humanas, y como sería posible que por exceso de celo en el cumplimiento de su encargo, o por notoria audacia basada en la ignorancia, algún diputado o

senador podría presentar alguna iniciativa inútil o inconveniente; por ello, a fin de no quitar tiempo a la cámara respectiva, es preferible que antes de pasarse la iniciativa a la comisión dictaminadora correspondiente, la misma cámara decida si es de tomarse en consideración o no.

El artículo 72 de la Constitución vigente, concordante con el 71 de la Constitución de 1857, dispone:

Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea 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.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta 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 ésta fuese sancionado por la 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 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 período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, 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 aquella 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 período 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 versen 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 pueden 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 o sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Este artículo fue reformado en su parte final, cuando se autorizó a la Comisión Permanente para convocar, sin cortapisa, a sesiones extraordinarias, pues antes solamente podía hacerlo en el caso del artículo 84, o sea, para nombrar presidente provisional.

La diferencia sustancial entre este artículo y su concordante de la Constitución de 1857 consiste en que, para vencer la resistencia opuesta por medio del veto del Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, la Constitución actual requiere las dos terceras partes del número total de votos, en tanto que la de 1857 solamente pedía la mayoría absoluta. Es decir, más de la mitad de los votos de los que estuvieran presentes. Así, pues, se trató de reforzar en la Constitución de 1917 el veto del Poder Ejecutivo.

Ese precepto ha sido censurado por Tena Ramírez en su valiosa obra tantas veces citada por nosotros, pues en la página 259 de la primera edición de su *Derecho constitucional mexicano* dice:

No sólo incurrieron el reformador de 74 y el Constituyente de 17 en la impropiedad de incluir en la Constitución la reglamentación que pertenece a los ordenamientos secundarios, sino que además adolecieron de obscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron...

No estamos de acuerdo con esas censuras, pues por lo que se refiere a que esa tramitación debió incluirse en ordenamientos secundarios, debemos decir que se trata de la formación de las leyes, y si éstas deben ser la expresión de la voluntad del pueblo, no es un ordenamiento secundario al que debe decir cómo se forma esa voluntad. Además, hemos advertido ya que nuestro sistema, más que de división de poderes, es de colaboración de poderes, que el Ejecutivo toma parte en la formación de la ley por medio del derecho de iniciativa y del derecho de veto, por lo cual hay que precisar el alcance de este último, y esa materia no puede ser objeto de un ordenamiento secundario, ya que constituye una parte directa y muy importante de nuestro sistema constitucional, y no podría ni debería ser tratado en una ley emanada del Congreso, porque naturalmente tendería a restringir el veto del Ejecutivo, que sólo constitucionalmente puede restringirse. Las relaciones fundamentales entre los poderes deben establecerse en la Constitución, y el veto es una de ellas.

En cuanto a que haya falta de método, creemos que tampoco se justifica la censura, porque las fracciones a), b) y c) estudian precisamente el ejercicio del derecho de veto; en tanto la d), el caso de que, aprobado un proyecto por una cámara la otra lo deseche totalmente, y después de una segunda discusión en ambas cámaras, el proyecto sea aprobado, previéndose también el caso de que sea reprobado. La fracción e) estudia el caso de que el proyecto aprobado por una de las cámaras sufra modificaciones en la otra, previendo los casos de que tales reformas sean definitivamente aceptadas o rechazadas.

Hasta aquí llega lo sustancial del precepto que estamos estudiando, y en ello no se encuentra desorden alguno, y para el caso de duda respecto a los proyectos de interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se hace la aclaración, en el inciso f), de que se observarán los mismos trámites, lo cual estima inútil el doctor Tena Ramírez. Pero si se toma en consideración que pudiera suceder que no todos los diputados o senadores fueran juristas, la aclaración es pertinente. Sería inútil si todos los diputados y senadores fueran abogados, pero en un régimen democrático debe preverse el caso de que no lo sean.

El inciso g) estudia el caso de que el proyecto sea desechado en la cámara de su origen, y no hay motivo para suprimirlo de la Constitución, que, al restringir los períodos de sesiones, debe buscar también la manera de evitar a las cámaras un trabajo inútil.

El inciso h) establece la regla general de que las iniciativas pueden comenzar a discutirse en cualquiera de las cámaras, aunque consigna algunas excepciones a esa regla. Ni una ni otras deben dejarse a una ley secundaria, porque se correría el riesgo de que ésta llegara a establecer procedimientos que de hecho hicieran a una de las cámaras superior a la otra y estableciera una especie de monopolio a favor de alguna de ellas, para comenzar la discusión, dando lugar así a que se dificultara o falseara el modo de formación de la voluntad nacional.

Precisamente, para evitar ese inconveniente, el inciso i) dispone que la discusión debe iniciarse preferentemente en la cámara a la que haya sido presentado el proyecto, pero que si transcurriera un mes sin que la comisión dictaminadora respectiva haya rendido su dictamen, el proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Se ve, pues, que no hay desorden en el procedimiento que establece el artículo 72, sino que lo que sucede es que sigue un orden distinto del que le parece conveniente al doctor Tena Ramírez, y sería inútil discutir cuál de los dos órdenes es mejor, pues lógicamente basta que haya orden.

En cuanto al inciso j), que establece los casos en que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones de las cámaras, Tena Ramírez estima que es inútil, porque el veto solamente puede oponerse a las leyes o decretos, y que, por lo mismo, no había necesidad de prohibirlo para las resoluciones de una cámara aislada o de la Comisión Permanente, que no pueden expedir leyes o decretos. Esa argumentación estaría muy acertada si la Constitución hubiera sido expedida exclusivamente para juristas. Pero como se expidió para todo el pueblo, mientras más clara sea, será mejor, aunque a veces parezca redundante.

Para aclarar estas ideas, vamos a proponer un ejemplo. Supongamos que no existe el inciso que estamos estudiando, sino simplemente la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones a las leyes o decretos, es decir, de vetarlos. En esas condiciones, la Cámara de Diputados declara que hay lugar a preceder contra un secretario de Estado, por algún delito oficial, por lo que el presidente de la República trata de salvar a su colaborador y hace valer este argumento: “el que puede lo más, puede lo menos; yo puedo lo más, que es hacer observaciones a una ley o decreto aprobada por ambas cámaras, luego puedo lo menos que es hacer observaciones a la resolución de una sola de ellas”. El argumento sería notoriamente sofisticado, pero dados los compromisos que ordinariamente existen entre los políticos, no faltarían diputados y senadores que sostuvieran la validez de ese argumento. Para evitarlo, se estimó conveniente, aunque pareciera redundante, el establecer el precepto que se consigna en el inciso j) del artículo 72 de la Constitución.