

## Capítulo cuarto

FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA, EL ACTO LEGISLATIVO Y EL PROCESO LEGISLATIVO . . . . .	149
I. Órganos con facultad legislativa . . . . .	149
1. Poder Ejecutivo . . . . .	149
2. Poder Legislativo . . . . .	153
3. Poder Judicial . . . . .	154
4. Los ciudadanos . . . . .	155
II. El acto legislativo . . . . .	155
1. Los grupos parlamentarios y el acto legislativo . . . . .	158
2. Elementos del acto legislativo . . . . .	158
3. Clasificación de los actos legislativos . . . . .	160
4. Nulidad de los actos legislativos . . . . .	162
III. El proceso legislativo y la negociación . . . . .	162
1. Debate en comisiones . . . . .	168
2. El dictamen legislativo . . . . .	170
3. La glosa . . . . .	172
4. El expediente legislativo . . . . .	173
5. El diario de debates . . . . .	174
6. La moción . . . . .	175
7. La deliberación y aprobación en el pleno . . . . .	179
8. El refrendo . . . . .	188
9. La sanción . . . . .	189
10. El veto . . . . .	190
11. La promulgación . . . . .	198
12. La publicación . . . . .	200
13. El <i>Diario Oficial de la Federación</i> . . . . .	204

14. Erratas . . . . .	208
15. El epigrafiado . . . . .	209
IV. Formas de evitar el inmovilismo en el proceso legislativo en el derecho comparado . . . . .	213
1. Voto bloqueado . . . . .	213
2. Voto de confianza . . . . .	214
3. Disolución del parlamento . . . . .	214
4. Orden del día . . . . .	214

CAPÍTULO CUARTO  
FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA,  
EL ACTO LEGISLATIVO Y EL PROCESO LEGISLATIVO

I. ÓRGANOS CON FACULTAD LEGISLATIVA

Nuestro sistema de gobierno es un régimen presidencial con matices parlamentarios. En el sistema presidencial, el presidente de la República es jefe de gobierno sin depender de las cámaras del Congreso de la Unión. Esto ha originado excesos en el ejercicio del poder público. Según los artículos 71 y 122 (base primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias exclusivas del mismo.<sup>83</sup> Por eso, nuestra ley máxima advierte diferentes procedimientos para tramitar las iniciativas presentadas por estas instituciones: cuando provienen del Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los estados o de sus diputados, pasan inmediatamente a comisión; las provenientes de diputados y senadores del Congreso de la Unión, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 71 de su Reglamento Interior, referente a los debates.

1. *Poder Ejecutivo*

El Poder Ejecutivo participa en el proceso legislativo con base en los artículos 71 y 72 constitucionales. Presenta la iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión; ejercita las facultades extraordinarias para legislar según los artículos 29 y 131 constitucionales; negocia tratados internacionales de acuerdo a los artículos 76, 89 y 133 de la carta magna; hace uso de la facultad reglamentaria contemplada en la fracción I del ar-

<sup>83</sup> Faya Biesca, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, Porrúa, 1991, pp. 1 y ss., Grosso, Beatriz, *op. cit.*, nota 22, pp. 9 y ss.

título 89 de la ley suprema, con el fin de facilitar la aplicación de la ley; presenta la iniciativa del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, a través de la Secretaría de Hacienda (o de Finanzas en los gobiernos estatales). La ley de ingresos y el presupuesto de egresos pueden modificarse en el transcurso del año fiscal para el que se expedieron. El artículo 126 constitucional estipula que, “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior”. Por ello, en el ejercicio de la facultad para imponer ingresos al gobierno, el legislador federal cuenta con potestades para fijar ingresos diferentes a las comprendidos por la Ley de Ingresos; incluso, si el aumento o creación de partidas altera el equilibrio presupuestal, deberá agregarse la iniciativa correspondiente sobre ingresos o la disminución de los mismos sobre otros rubros.

Tocante al Distrito Federal, la base primera, fracción V, inciso b) del artículo 122 constitucional, señala que, “la facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”. Se infiere que, la Asamblea está facultada para modificar los proyectos que sean sometidos a su consideración, pues es una potestad legislativa implícita sobre la aprobación de proyectos de ley. En nuestro país se ha criticado el elevado porcentaje de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo. Creemos que se debe en virtud de que cuenta con mayores recursos técnicos y humanos para la elaboración de dichos proyectos. Dispone de expertos y oficinas múltiples para tal fin, además de conocer de cerca las necesidades que se presentan sobre reformas a textos legales.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> La preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo durante el siglo XX, originó que éste aprobara todo aquello que le enviara el presidente de la República. Al respecto, consultar a Piñón, Francisco, *Presidencialismo*, México, Plaza y Valdés, 1995, pp. 41 y ss., Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, ediciones El Caballito, 1972, pp. 19 y ss., Villa Aguilera, Manuel, *La Institución Presidencial*, México, Miguel Ángel Porrúa y Coordinación de Humanidades, UNAM, 1987, pp. 11 y ss., Córdova Vianello, Lorenzo, “El sistema presidencial en México”, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, varios autores, México, 1994, pp. 1 y 11; Camacho Solís, Manuel, *Cambio sin ruptura*, México, Alianza, 1994, p. 143; Gros Espiell, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 9 y ss., Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1996, pp. 19 y ss., Aguilar Rivera, José Antonio, “Tocqueville y México”, *NEXOS*, México, año 22, vol. XXII, núm. 256, abril de 1999, pp. 47-51; de la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1999, pp. 97 y ss.

### *Delegación legislativa del Poder Ejecutivo*

En México, el artículo 49 de la Constitución federal establece: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29.<sup>85</sup> En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El objetivo es formular una ley determinada. De conformidad con los artículos constitucionales 29 y 49, en el caso de suspensión de garantías, el presidente de la República puede ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar sobre áreas que éste determine, con el propósito de enfrentar situaciones de crisis, por ejemplo, a través del Consejo de Salubridad General, órgano dependiente directamente del titular del Ejecutivo, se dictarían las disposiciones generales obligatorias en el país (alcoholismo, venta de sustancias enervantes). Igualmente, en términos del artículo 131 constitucional, es viable que el Congreso de la Unión autorice al presidente de la República para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuo-

<sup>85</sup> La única delegación de facultades legislativas prevista en la Constitución mexicana está en la disposición contenida en el artículo 29, cuando exista invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra perturbación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Ante estos casos, el Congreso de la Unión o la propia Comisión Permanente del Congreso, podrá autorizar la suspensión de garantías que hubiese acordado el presidente de la República con los servidores públicos de la Administración Pública Federal que señala el propio artículo. Esta disposición no es clara respecto a la delegación legislativa, pues se ha interpretado por la Suprema Corte de Justicia desde 1878, a partir del amparo de Dolores Quesada viuda de Almonte, que el Congreso una vez declarada la suspensión de garantías podrá otorgar al presidente las “autorizaciones” que juzgue necesarias para enfrentar las situaciones de emergencia detalladas. Desde el texto original de la Constitución de 1857, la suspensión se refiere a las “garantías” que fuesen obstáculo para afrontar la emergencia, sin la frase de “individuales”, según se expresó en la polémica entre Ignacio L. Vallarta y León Guzmán en 1879, por lo que se ha interpretado que no sólo se refiere a las garantías individuales, sino a las garantías constitucionales, como el propio principio de división de poderes que presumiblemente prohibiría una delegación de facultades constitucionales encomendadas al órgano legislativo. Vallarta, en el amparo de la viuda de Juan N. Almonte referido, manifestó que la delegación legislativa operaba no como una renuncia total de las facultades legislativas del Poder Legislativo al Ejecutivo, ni de manera permanente y general, sino limitada a los periodos de emergencia y mediante restricciones que la propia Constitución denomina como prevenciones generales.

tas de las tarifas de exportación e importación. Cada año, el titular del Ejecutivo federal someterá a aprobación al Congreso de la Unión la facultad conferida.

El presidente de la República Mexicana tiene facultades de dos clases: de creación normativa y de colaboración en el proceso legislativo. Conforme a lo ordenado en los artículos 29 y 49, si la vida institucional del país es trastocada por alguna emergencia y una vez suspendidas las garantías por el Congreso de la Unión, el depositario del Poder Ejecutivo en calidad de legislador extraordinario, puede expedir normas jurídicas abstractas, generales e impersonales para afrontar los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de grave peligro o conflicto para la sociedad. De igual modo, el artículo 131 párrafo segundo, constitucional, establece que, el Congreso puede conceder al presidente de la República facultades extraordinarias para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estimule urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Como colaborador del proceso legislativo, tiene derecho de iniciativa, de veto y de promulgación (artículos 71, fracción I, 72 incisos b y c, y 89, fracción I, constitucionales). Cabe precisar que, la promulgación es una obligación más que una facultad. Así, el artículo 89, fracción I, legitima como facultad del depositario del Poder Ejecutivo, proveer en la esfera administrativa a la ejecución de las leyes que expida el Congreso. Por consiguiente, dentro del ámbito administrativo pueden expedirse reglamentos heterónomos (son aquellos que se expiden en razón de una ley previa dependiendo de ésta su validez jurídico-constitucional, puesto que no pueden ir contra ella ni más allá de su ámbito de regulación) y, además, reglamentos autónomos, como son los de policía y buen gobierno mencionados en el artículo 21 constitucional.<sup>86</sup>

Es oportuno indicar que, las facultades legislativas del presidente de la República Mexicana a que se refieren los artículos 29 y 31 constitucionales, *lato-sensu* implica una delegación de la función legislativa; pero, *stri-*

<sup>86</sup> Sobre el tema, véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1984, pp. 241 y ss.

*co-sensu* no pueden considerarse productoras de leyes delegadas o como resultado de legislación delegada. Las leyes dictadas con apoyo en tales preceptos son las que en el derecho constitucional se denominan ordenanzas de necesidad y, en nuestro país *leyes de emergencia*. Para muchos juristas, la legislación delegada no tiene nada de alarmante, así atente contra la teoría clásica de la división de poderes. Consagra un estado de hecho nuevo que traduce simplemente la evolución de la noción de democracia parlamentaria. Esta delegación se origina por varias causas, como la sobrecarga de trabajo del órgano legislativo; la impopularidad de varias medidas; la urgencia por resolver rápido los asuntos; la necesidad de contar en el corto plazo con un determinado texto legal, etcétera. No obstante, en ciertas épocas se actuó al margen de la ley suprema y se delegaban facultades legislativas al presidente de la República sin existir suspensión de garantías. Se dejaba de lado el artículo 29 constitucional, por ejemplo, a la fecha continúan en vigor importantes leyes expedidas por el titular Ejecutivo federal, como el Código de Comercio (1889), las leyes Generales de Sociedades Mercantiles y de Títulos y Operaciones de Crédito. En este contexto, el maestro Tena Ramírez comenta que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que, las facultades extraordinarias que el Poder Legislativo otorga al Ejecutivo son constitucionales, en virtud de ser una cooperación entre ambos poderes y no una sumisión de funciones. Esto evita que el órgano legislativo discuta cuestiones que se volverían muy complicadas, ya sea en el Pleno o en las propias comisiones.

## 2. Poder Legislativo

La principal característica del órgano legislativo en los regímenes democráticos, es ser una institución que ostenta la representación estatal, con atribuciones y una organización interna propias.<sup>87</sup> Ello se reconoce como *la autonomía normativa del Congreso de la Unión*. Se refiere a una potestad particular para dotarse sus propias normas de funcionamiento, de elegir sus propios órganos, establecer los medios materiales y personales que necesita para realizar los actos legislativos respectivos. Estos lineamientos

<sup>87</sup> Para profundizar sobre la operatividad del Poder Legislativo, consultar a Batiz Vázquez, Bernardo..., *op. cit.*, nota 81, pp. 25 y ss., Valadés, Diego, *Constitución y...*, *op. cit.*, nota 23, pp. 173 y ss., Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 385 y ss.

legales emanan del órgano legislativo, en razón de su capacidad de autonormación para concretizar sus atribuciones constitucionales. La Ley Orgánica y el Reglamento Interior constituyen dicha legislación.

El legislador determina las normas que han de incorporarse al sistema jurídico nacional, por lo que es prudente considerar sus posibles consecuencias. De ahí que los partidos políticos establezcan cursos de preparación para los candidatos a ocupar cargos de elección popular, complementados con talleres o estudios especializados inmediatamente a la toma de posesión del cargo. Esto obedece a que, el legislador comprenda los problemas y las razones que justifican la metodología de creación o adición del derecho, en virtud de que, nuestro orden jurídico nacional es excesivo, en algunos casos contradictorio y en otros sin la eficacia necesaria.

### 3. *Poder Judicial*

Esta institución no goza de la facultad de iniciar leyes o decretos, aunque en algunas entidades federativas, el Tribunal Superior de Justicia sí cuenta con esta facultad sobre su respectivo ramo, como en Baja California Sur.

Se ha discutido si la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe o no tener facultad de iniciar leyes en las materias relacionadas con sus atribuciones, ya que ella es la que conoce mejor su problemática. Al mismo tiempo, se ha planteado si podría juzgar imparcialmente el Alto Tribunal la inconstitucionalidad de leyes que el mismo propuso; la politización que se generaría al momento de rechazarse una iniciativa de la Suprema Corte y las implicaciones políticas durante el proceso legislativo. Esto pudiera afectar la separación de poderes.

En el Poder Judicial Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, interpretan la legislación para emitir criterios jurisprudenciales. Además, existen otros órganos jurisdiccionales que pueden emitir criterios apegados a la legalidad o constitucionalidad, respecto los asuntos que se planteen, como la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Contenciosos Administrativos locales, las Juntas Laborales, entre otros órganos jurisdiccionales.



#### 4. *Los ciudadanos*

Los ciudadanos indirectamente pueden presentar proyectos de ley o decreto a través de un legislador. Una comisión ordinaria dictaminará estos proyectos para admitirlos o desecharlos, supuesto en que, los congresistas los podrán hacer suyos para seguir las etapas del proceso legislativo. Esto se corrobora en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que, “toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.”

Esta petición del particular se subordina a la comisión para ser o no tomada en cuenta, a diferencia de las iniciativas de las instituciones con facultades para ello. Algunas Constituciones de las entidades federativas ya establecen el derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas de leyes en su Congreso local, como en Baja California, el estado de México y Oaxaca, entre otras.

## II. EL ACTO LEGISLATIVO

Las asambleas legislativas son parte esencial de los Estados democráticos, ya sean parlamentos, congresos o cortes. En los países democráticos, dichos cuerpos deliberantes forman parte substancial de su vida política, ya que ahí se aprueba la norma máxima de un país y la legislación secundaria que han de regirlo. Para ello, se necesitan reglas que estipulen el procedimiento de producción legislativa.<sup>88</sup>

En el ámbito legislativo, el acto legislativo se refiere al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de leyes. El término engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Así, el acto legislativo se refiere a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad; en los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes,

<sup>88</sup> A fin de entender el acto legislativo en el marco del funcionamiento de los sistemas presidencial y parlamentario, véase Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 97-156.

esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo. El acto de legislar no sólo emana del Poder Legislativo. De hecho, en la antigüedad y en los regímenes con monarquía absoluta dictar leyes era una facultad soberana, inseparable de las dos que le suceden, esto es, aplicarla y juzgar con respecto a ella. A medida que esta concentración cedió al paso del Estado de derecho, que conlleva la división de poderes, esta facultad da origen justamente a un organismo formado por representantes del pueblo, al que corresponde el ejercicio del Poder Legislativo. Esto no significa que el Poder Ejecutivo haya sido excluido del ejercicio del acto legislativo, ya que es parte de sus facultades reglamentarias y administrativas, las que se traducen en documentos con carácter de ley (decretos-ley y decretos legislativos) en alguna materia o actividad específica. En el ámbito parlamentario mexicano, por acto legislativo se entiende la facultad de dictar las leyes y corresponde al Congreso su ejercicio. En el proceso de formación de las leyes participan diversos órganos, teniendo relevancia el Poder Ejecutivo. Conforme al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. El término designa por lo tanto, la acción general o individual que es votada, en uso de sus atribuciones, por alguna de las cámaras, por el Congreso General o por la Comisión Permanente, y que, como ley o decreto, es promulgado por el presidente de la República. Para que la resolución votada llegue a tener existencia como ley o decreto, debe cumplirse el procedimiento previsto en la Constitución (artículo 72), que implica una serie ordenada de actos que son realizados por los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo facultados para ello. Las fases del procedimiento son: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción u observación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la República, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los estados, y los ciudadanos pueden sugerir que se expidan leyes o decretos sobre asuntos de su interés. La discusión y la aprobación o rechazo son las etapas fundamentales del acto legislativo y son facultad exclusiva del Poder Legislativo. La sanción u observación, así como la promulgación y publicación corresponden al Ejecutivo. Con respecto a la observación, si el Ejecutivo devuelve un proyecto en lugar de ordenar su promulgación y publicación, las cámaras pueden reiniciar la discusión y modificar, adicionar o desechar el proyecto. Así, los actos legislativos conllevan una

discusión ordenada para economizar tiempo. En nuestro país, el proceso legislativo inicia con una proposición legislativa, reflejada en una iniciativa de ley o decreto que el individuo u órgano facultado envía a cualquiera de las cámaras.<sup>89</sup>

Este proceso es una pluralidad de actos que se suceden en una secuencia temporal dirigidos a realizar un acto final. Esta multiplicidad de actos jurídicos integrarán la voluntad final del legislador. De esta forma, el *acto legislativo* es la base de las etapas de la producción del derecho. No obstante, es preciso indicar que, la teoría general del derecho<sup>90</sup> distingue entre hecho y acto jurídico. Este último se caracteriza por tener un elemento volitivo, que implica la posibilidad de responsabilizar a su autor de los resultados que se deriven. Entonces, el acto jurídico se identifica como un hecho dependiente de la voluntad humana que produce un efecto legal. Este acto origina consecuencias que interesan al derecho, lo que supone una actuación humana exteriorizada que influye en el nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas.

La concepción del derecho privado se transfiere al ámbito público con un matiz especial. Es aquí donde se forma el concepto de acto administrativo, como una especie del acto jurídico. Consiste en una declaración de voluntad por un sujeto de la administración pública en ejercicio de una potestad administrativa.<sup>91</sup> Estos elementos del acto jurídico y del acto administrativo sirven de base para obtener un concepto de *acto legislativo*, referido al ámbito del derecho público. Así, el acto legislativo es una *declaración de voluntad realizada por el órgano legislativo en ejercicio de una potestad, derivada de una legislación constitucional u ordinaria, como una Ley Orgánica o un Reglamento Interior*; se refleja en una *declaración de voluntad* que refleja una postura ante un *objeto o situación, a través de una manifestación* decisoria o resolutoria, como la aprobación de una ley, un acto camaral que realiza el presidente de la Mesa Directiva

<sup>89</sup> Con relación al tema de los “debates camerales”, consultar a García Martínez, María, *op. cit.*, nota 30, pp. 17 y ss., Bothwell, Reece, *op. cit.*, nota 30, pp. 21 y ss., Campo-seco Cadena, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. De las sesiones*, LV Cámara de Diputados, 1993, 2a. ed., México, pp. 20 y ss., Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. El orden del día*, México, LV Legislatura, 1993, 2a. ed., México, pp. 45 y ss., Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, nota 22, pp. 33 y ss.

<sup>90</sup> Para abundar en la teoría general del derecho, véase Ortiz Urquidi, Raúl, *Derecho civil*, 3a. ed., México, Porrúa, 1986, parte general, pp. 273 y ss.

<sup>91</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, pp. 99 y ss, 254 y ss.

de la cámara para mantener el orden en las sesiones de debates; una declaración de procedencia o de juicio político; un dictamen de una comisión o un informe de una ponencia; una publicación del texto de un proyecto de ley; una petición del uso de la palabra; la presentación de enmiendas, etcétera. La manifestación externa del órgano legislativo es oral o escrita, que produce ciertos efectos jurídicos en ejercicio de una *potestad constitucional* y legal. No existe acto legislativo sin norma previa que lo autorice. La tipificación del acto legislativo proviene de una norma formalizada, como la Ley Orgánica o Reglamento Interior del Congreso General; de las prácticas convencionales, como un precedente o la costumbre camaraal, sin que ello afecte la naturaleza y las consecuencias del acto legislativo. Por tanto, el Poder Legislativo es una institución compleja, por lo que es imprescindible ubicar los órganos internos capaces de realizar actos legislativos.

### 1. *Los grupos parlamentarios y el acto legislativo*

Los *grupos parlamentarios* se integran por legisladores miembros de la cámara, con una organización estable en función de su ideológica.<sup>92</sup> Estos grupos son parte de las cámaras que realizan actos legislativos, unos de mero trámite y otros durante el proceso legislativo. En la práctica, se da un vínculo entre el órgano legislativo y los grupos parlamentarios, pues éstos intervienen y deciden actos resolutorios directa o indirectamente. No todos los actos de estos grupos son actos legislativos, sino solo los que realizan en ejercicio de sus competencias reglamentarias. Así, existe un amplio campo de actos no legislativos que efectúan los referidos grupos, como los vínculos fuera de las cámaras, etcétera.

### 2. *Elementos del acto legislativo*

Los elementos del acto jurídico constituyen los requisitos de validez que originan ciertos efectos jurídicos. Estos elementos pueden ser *subjetivos, objetivos y formales*.<sup>93</sup> Los *elementos subjetivos* son la competencia y

<sup>92</sup> Tocante al funcionamiento de los grupos parlamentarios, véase a Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración...*, *op. cit.*, nota 59, pp. 186-189.

<sup>93</sup> El origen del acto legislativo se encuentra en el acto jurídico de la teoría del derecho civil. Para abundar en la clasificación, elementos y efectos de este último, consultar a Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, México, Harta, 1992, pp. 47 y ss.

legitimidad jurídica para realizar un acto legislativo. La *competencia* es la potestad que corresponde a cada institución; exige una predeterminación normativa para definir los límites de sus atribuciones. Junto a la competencia del órgano, su *titular* debe acatar la Constitución Política y las leyes que emanen de ella, así como fundar y motivar sus actos envidados de potestad pública, de acuerdo con los artículos 13, 16 y 128 constitucionales. Entonces, la voluntad corresponde al propósito del titular del órgano constitucional para efectuar el acto legislativo. Es importante considerar que, la doctrina del derecho privado distingue entre la subjetividad y objetividad. El primer aspecto comprende la voluntad interna que impulsa al sujeto a realizar el acto jurídico, mientras la objetividad engloba su manifestación externa. Los actos legislativos se basan en la objetividad, es decir, se emiten conforme a la competencia del órgano legislativo, que supone la creación de una norma que responde a circunstancias sociales, políticas o económicas. Esta voluntad externa concretiza el acto legislativo.

Por su parte, los elementos objetivos del acto legislativo van ligados al contenido mismo de la declaración de voluntad. Así, los *presupuestos de hecho* son las disposiciones jurídicas que contemplan el supuesto jurídico para su consumación. Las hipótesis pueden plasmarse en un acto jurídico no legislativo derivado de un órgano no legislativo, como una iniciativa legislativa gubernamental; en cambio, un acto meramente legislativo se sitúa en el proceso legislativo. Los *motivos* constituyen las razones objetivas por las que un órgano legislativo realiza un acto legislativo. Por tanto, el motivo es el ajuste del acto concreto al propósito que se persigue. En cambio, el *fin* se refleja en el resultado y los efectos que pretende una norma jurídica, derivada de un acto legislativo. Este fin es genérico o específico: el primero atiende a la emisión del acto que actualiza una potestad reglamentada; el fin específico implica el propósito concreto que busca el acto legislativo, en función del fin genérico. Por su parte, el *objeto* es el contenido de los actos legislativo; es la expresión volitiva que define la naturaleza y características de una figura jurídica. En cambio, la *causa* es la relación entre la voluntad y el objeto; es la idoneidad del acto legislativo para lograr el efecto que se busca y no originar discrepancia entre voluntad-objeto-fin, ya que el acto legislativo se califica en razón de su objeto y los efectos que lleva implícitos.

De igual forma, los elementos formales del acto legislativo responden a las puntualidades previstas en la norma jurídica, con repercusiones en

la validez y eficacia del acto legislativo. Estas formalidades comprenden el lugar, el tiempo y el procedimiento de su producción. Así, el *lugar* se refiere al ámbito espacial en que se ubican los órganos competentes para emitir los actos legislativos; el *tiempo* se relaciona con la secuencia de los límites temporales en los que se realiza el acto legislativo, como la publicación de la iniciativa legislativa en cierto momento. Estas circunstancias influyen en el ritmo del proceso de creación de un acto legislativo, pues supone la ejecución de ciertos pasos predeterminados en la Constitución Política, es decir, las condiciones formales de validez. Dicha tramitación implica la participación de una pluralidad de órganos conforme a la carta magna y las disposiciones jurídicas aplicables. Estos actos son de forma expresa y por escrito, no obstante de que su deliberación haya sido oral; su notificación a los gobernados se hace a través de su publicación, *conditio iuris* de su eficacia.

### 3. Clasificación de los actos legislativos

Los actos legislativos normativos contemplan un supuesto hipotético de observancia general para su cumplimiento, que se prolonga cuantas veces se produce la hipótesis descrita en la norma. Esta regulación se concretiza hacia el exterior, cuando el legislador ejerce su función legislativa; hacia el interior, cuando el órgano legislativo emite su propia normatividad que lo rige, así como las resoluciones de las mesas directivas.

Los actos legislativos no normativos se producen en función de la autonomía funcional del órgano legislativo, como la aprobación de los decretos-ley,<sup>94</sup> los tratados internacionales y las fórmulas de control que se establecen respecto dichos decretos.<sup>95</sup>

Los actos legislativos de organización y gestión responden a las atribuciones de la estructura interna que al principio de autonomía conferido

<sup>94</sup> Garza, Sergio Francisco de la, *op. cit.*, nota 84, pp. 42 y ss.

<sup>95</sup> La *función de control* del Poder Legislativo engloba ciertos actos de las dependencias del Poder Ejecutivo, por ejemplo, un juicio político; la fiscalización de las políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo, así como los actos desarrollados en las comparecencias de los servidores públicos de estas dependencias, como preguntas, interpelaciones, mociones, cuestiones de confianza, autorizaciones de ciertos actos de otros órganos, etcétera. Consecuentemente, el Congreso de la Unión ha de fortalecerse para mejorar su desempeño respecto la vigilancia y el control sobre las actividades de la Administración Pública. Castro Lozano, Juan de Dios, "El fortalecimiento del Poder Legislativo", *Revisita del Senado de la República*, México, núm. 3, vol. 3, abril-junio, 1996, p. 28.

al órgano legislativo. Se refiere a los actos derivados de su propia administración y funcionamiento, como la creación de órganos internos, ya sean comisiones, mesa, etcétera; los que se refieren a la distribución del trabajo; al desempeño del servicio técnico, asesores y auxiliares; al régimen del servicio civil de carrera y a la elaboración del presupuesto, entre otros aspectos.

En los actos legislativos cuasijudiciales, el Poder Legislativo manifiesta una actividad de control con características jurisdiccionales, por ejemplo, materializa la acusación del presidente de la República por traición a la patria, entre otras hipótesis.

Los actos colegiados se desarrollan en comisiones, en el pleno, en la mesa directiva, en los grupos parlamentarios, etcétera; en cambio, los actos *individuales* los realiza el presidente de la mesa directiva, un legislador, etcétera; los actos *simples* proceden de un órgano legislativo unipersonal y los complejos se producen con la *intervención de dos o más entes legislativos*. Estos actos son producto de la voluntad del órgano legislativo a través de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Los actos atributivos y los traslativos de competencias confieren ciertas facultades a un órgano, como el nombramiento de una ponencia; la creación de una comisión de investigación; la delegación de atribuciones a un miembro de la mesa directiva; la encomienda a comisiones de ciertos asuntos, etcétera.

El acto unilateral ocasiona efectos jurídicos con independencia de cualquier injerencia de otros actos; los actos bilaterales son producto de la concurrencia de varios organismos constitucionales, sean o no legislativos. Como ejemplo de estos últimos, la aprobación de una ley por el órgano legislativo requiere la sanción del titular del Ejecutivo, y en las reformas constitucionales se involucran a los Congresos locales.

Los actos de iniciación expresan la voluntad del órgano legislativo para arribar a ciertos efectos jurídicos, por ejemplo, una iniciativa legislativa; los actos resolutorios deciden el fondo del asunto y del resultado jurídico al que se quiere llegar, como un dictamen legislativo. Es posible que estos actos concluyan sin decidirse el fondo del asunto propuesto, por ejemplo, retirar de la discusión un proyecto de ley.

Los actos de trámite se refieren a todo aquello que impulse el desarrollo del proceso legislativo. Estos actos ocupan un lugar privilegiado en la actividad legislativa, pues existe una diversidad de etapas y funciones para que el Congreso de la Unión cumpla con su potestad de

emitir leyes. Para ello, se considera la competencia y atribuciones del órgano legislativo, de conformidad con la normatividad interna del Poder Legislativo.

Como las acciones del órgano legislativo, en su mayoría son de carácter político, los actos de trámite gozan de una gran discrecionalidad, como las preguntas, las interpelaciones, la explicación de un voto, la presentación de enmiendas, etcétera. El problema que plantean los actos referidos es respecto el control al que se sometan, en razón de no existir control jurisdiccional sobre los actos legislativos, ya que es un aspecto de inviolabilidad del Poder Legislativo.

#### 4. *Nulidad de los actos legislativos*

Es importante determinar la existencia de vicios en los actos legislativos, pues al ser nulo no producirá los efectos jurídicos que se persiguen. En la práctica es difícil determinar los vicios de estos actos, ya que la normatividad interna del Congreso de la Unión no contempla supuestos sobre los vicios que puedan perjudicar al acto legislativo. Además, la estructura y funcionalidad del Congreso general se basa en el principio de autonomía e inviolabilidad, hecho que lo hace más complejo, ya que dificulta la impugnación de los actos legislativos ante los órganos jurisdiccionales para declarar su nulidad.

### III. EL PROCESO LEGISLATIVO Y LA NEGOCIACIÓN

En la *teoría jurídica* positivista normativista, el proceso legislativo se constituye en las fases determinadas en la Constitución, que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley. En los Estados democráticos, esto se refleja en el derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados; b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo, y d) publicación por el Ejecutivo.

En la *teoría sociológico-jurídica-política*, la iniciativa de ley, incluyendo las reformas constitucionales, es un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y en algunos casos, son ellos los que presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la iniciativa, el análisis em-



pírico-documental de las iniciativas de ley así lo prueba, incluso, el texto de la iniciativa es tomado en consideración no vinculatoria por los jueces (ministros) para su interpretación.

Durante el proceso de elaboración de la ley, se acude a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse; algunos consideran esta acción política-legislativa una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios electorales y cuyos candidatos, ya legisladores, se comprometieron con los electores a cumplir con un programa de acción y una plataforma electoral acorde a su ideología. El resultado del quehacer de la cámara o las cámaras legislativas termina con su aprobación y remisión al Poder Ejecutivo, el cual en un régimen presidencialista tiene la facultad de vetarlo total o parcialmente y la obligación de remitirlo con las correcciones respectivas al cuerpo legislativo, que para aprobarlo requiere de una mayoría calificada, que complica su expedición, sobre todo en el sistema bicameral. De ahí la importancia de la técnica de la negociación, como la expresa, que se refleja en el cabildeo durante el proceso legislativo, y tácita, cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de la contraparte en el diseño de la misma, con el objetivo de lograr que la oferta sea aceptada. Esta incorporación puede producirse cuando no existe un alto grado de conflicto entre los proyectos ideales de cada Poder, de manera que el proyecto presentado puede incluir el proyecto ideal de la contraparte.

La negociación expresa es cardinal para las partes en razón de que, tienen un alto grado de conflicto entre sus proyectos ideales, por lo que, la incorporación simultánea de proyectos ideales puede ser muy problemática a través de la negociación tácita. Esta negociación se requiere cuando la tácita no es exitosa. Esto puede darse si se interpretan erróneamente las preferencias de la contraparte, cosa que sucede por restricciones en la información. Firmemente, la negociación tácita o expresa no necesariamente se presenta en el ámbito legislativo; para ello, se requiere que una ley necesite del consenso entre los grupos parlamentarios y que, las partes involucradas tengan diferencias con relación al proyecto legislativo. Estas preferencias pueden representar los intereses de cualquier grupo, por lo que cada parte elige apoyar lo que a su juicio más convenga. Consecuentemente, el beneficio de la negociación legislativa es limitar el poder de un grupo e incluir a otros, maximizando las ventajas de la negociación legislativa al menor costo. Así, la teoría de la negociación

analiza las situaciones donde se toman las decisiones y donde la acción óptima de una persona depende de la conducta que escoja realizar otro actor. Estas realidades se parecen a los juegos en los que cada individuo debe escoger un plan de acción que responda a las acciones de los demás jugadores. Este plan de acción es una estrategia. En esto se conjugan, estrategias, jugadores, reglas del juego y las ganancias. Cada jugador elegirá la estrategia que maximice sus ganancias, por lo que, es relevante que cada uno elija una estrategia y tome en cuenta las reglas del juego y lo que los otros jugadores pueden hacer, evaluando sus diferentes estrategias según lo que espera que el otro jugador haga, eligiendo la estrategia que potencializa su posibilidad de ganar.<sup>96</sup>

Consecuentemente, la negociación beneficia a las partes si cooperan entre sí, por lo que el entendimiento se enmarca en un intercambio de recursos. Este poder de negociación de las partes depende de varios factores, como la fuerza de su amenaza y las reglas del juego, reglas que determinan cómo se realizará la negociación; independientemente de la fuerza de amenaza, las reglas pueden dar más poder a una parte que a otra. Igualmente, hay que considerar los costos de transacción, como los costos de comunicación y de tiempo, dinero y esfuerzo. Otros costos de transacción típicos se refieren a los incurridos en permisos y trámites que deben obtenerse y cumplirse para poder realizar una transacción, como es el caso de los permisos de venta o los derechos de compra de primera mano. Los costos de transacción disminuyen los beneficios netos de la negociación, tanto porque a cualquier beneficio generado en la transacción hay que descontarle los costos de transacción incurridos para obtener los beneficios netos, como porque los costos de transacción disminuyen la posibilidad de generar beneficios de la negociación. Entonces, para maximizar los beneficios de la negociación, se debe indemnizar estos gastos, de ahí que, esta negociación legislativa sea un intercambio de preferencias que resultan en el diseño de un proyecto específico de ley, donde la negociación determinará cuánto de cada recurso se intercambia-

<sup>96</sup> A cerca del tema de la “negociación” y vinculación el área de la política y el ámbito jurídico en materia legislativa, se basaron estas reflexiones en Mcaipine, Alistair, *El nuevo Maquiavelo*, España, Gedisa, 1999, pp. 78 y ss., Traducción de Elisabeth Maivolo, del título original *The New Machiavelli*, Londres, Aurum Press, 1977; Fernández Collado, Carlos y otros, *Marketing político e imagen de gobierno en funciones*, México, McGrawHill, 2003, pp. 95 y ss., Matero, Juan y otros, *Liderazgo*, México, Aguilar, 1999, pp. 39 y ss., Denny, Richard, *Motivar para ganar*, México, Selector, 2001, pp. 15 y ss.

rá por el otro. Así, la negociación establece el precio de la transacción al determinar el contenido del proyecto de ley en cuestión, es decir, cada parte puede renunciar a sus preferencias para obtener la satisfacción de otras. Este sacrificio es el precio que se paga a cambio de la satisfacción resultante. Luego, esta zona de negociación incluye ambos proyectos ideales, por lo que ambos proyectos ideales son asequibles. Cuál sea el resultado de la negociación, depende del poder de negociación de cada uno. Entre más se parezca el proyecto negociado al proyecto ideal de una parte diríamos que, mayor es la presencia de las preferencias de esa parte en el proyecto negociado.

Entonces, un resultado general de la negociación sin costos de transacción es que, no existe ningún proyecto diferente del acordado que sea preferido por ambas partes. Si tal proyecto existiese, las partes lo elegirían; si estas reglas de la negociación legislativa permiten que quien recibe la propuesta de proyecto lo modifique de alguna manera, entonces esta parte se convierte en el oferente de un nuevo proyecto que implica que, el vendedor hubiera estado dispuesto a sacrificar preferencias cuyo sacrificio ya no es valioso para el comprador. Es posible que, para el vendedor valga más el ideal del comprador que el peor proyecto que, él estaba dispuesto a aceptar. Esto se relaciona con la disminución de los costos de transacción y no otorgar poderes monopolizadores a las partes involucradas, de ahí la importancia de negociación en el pleno y en las comisiones.

En las comisiones se puede modificar un proyecto de ley, aunque el Pleno siempre le puede retirar el proyecto de ley a la comisión, declarándolo urgente o de obvia resolución. Entonces, si las comisiones funcionan bien como estructura orgánica básica de la división del trabajo en las cámaras, se reflejan la posibilidad de formación de mayorías del Pleno. El proyecto legislativo en la comisión se debate en lo general y en lo particular. En lo general, permite si la cámara está satisfecha con el proyecto en términos generales, mientras que el debate en lo particular permite la discusión de cada artículo de forma aislada. Una vez aprobado el proyecto en lo general, se pasa a la discusión en lo particular, para que los miembros de la cámara expresen qué artículos han de ser discutidos con mayor énfasis. Entonces, el debate en lo particular se realiza en el orden en el que aparecen los artículos, debatiendo y votando cada uno antes de pasar al siguiente. Este debate en lo particular determinará si cada artículo reservado debe prevalecer como está, ser rechazado o si queda pendiente. La sesión en la que definitivamente se vota un proyecto, es aqué-

lla en la cual se lleva a cabo la votación en lo particular, puesto que esta votación es la que determina la composición definitiva del proyecto. De ahí que, al aprobarse todo el proyecto en lo general, se han aprobado cada uno de sus artículos en lo general. No obstante, durante la discusión, los legisladores pueden presentar por escrito modificaciones a los artículos discutidos, en cuyo caso se votará si la modificación se remite a la comisión respectiva para que la considere o se desecha. Esto le da poder de veto a la comisión respecto de las modificaciones y la proposición expuesta podrá ser considerada por la comisión, sólo si el artículo es rechazado, en cuyo caso la comisión reelaborará el artículo y lo presentará nuevamente a la Cámara para su discusión en sesión posterior.

Al final de cuentas, los miembros del Pleno son miembros de diferentes comisiones y saben que, el respeto al trabajo de las otras incentivará la cordialidad en el trabajo de su comisión, pues la intervención en la decisión de una comisión puede ser castigada con futuras intervenciones en las decisiones de quienes promovieron la intervención. En cambio, en el Pleno, la negociación se desarrolla a través de una mayoría simple, que puede aceptar o rechazar el proyecto presentado por la comisión (el dictamen) o modificarlo, por medio del rechazo del proyecto en lo general, suprimiendo artículos en la votación en lo particular y proponiendo modificaciones a la comisión dictaminadora.

Es importante precisar que, el Pleno cuenta con varias vías para modificar el dictamen de la comisión. Este es el problema real de la negociación en el Pleno, que pueda existir un proyecto preferido por la mayoría de la Cámara y que éste, de todos modos no sea adoptado, o que la mayoría de la Cámara prefiera el *statu quo* ante al proyecto que resulte del debate en lo particular. Si un dictamen se aprueba en lo general es por que alguna mayoría dentro de la Cámara así lo prefiere, por lo que, una vez aprobado, se convierte en el nuevo *status quo*. No obstante, los acuerdos intrapartidarios hechos para lograr la mayoría pueden romperse en la votación de cada artículo, puesto que es posible que una mayoría diferente a la que apoyó el proyecto en lo general decida durante la votación en lo particular o durante la negociación en la comisión, suprimir o modificar uno o varios artículos del proyecto. Por tanto, es factible que al final de la votación en lo particular algunos legisladores que apoyaron el dictamen se enfrenten a una ley que ya no les agrada pero que no pueden bloquear. Por ende, entre más plurales sean las Cámaras, más agudos pueden ser los debates, pues se origina la posibilidad de formar varias

mayorías. Por ello, es viable salvaguardar a las cámaras de adoptar proyectos no óptimos sin tener que retirar poder al Pleno, como modificar el sistema de debate y votación en lo particular, y permitiendo que el Pleno adopte modificaciones sin el consentimiento de la comisión.

Algunos tratadistas han planteado que, lo viable para la negociación sería, formular reglas específicas de debate para cada dictamen. De cualquier forma, la negociación entre la comisión y el Pleno se da tácitamente cuando, la primera intenta reflejar las preferencias del segundo, y expresamente, por medio del proceso de modificaciones. Así, esta negociación refleja dos dimensiones: entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que se da en el contexto de la regulación del veto, y la negociación en el Poder Legislativo, a través de la aprobación de proyectos de ley. Por tanto, esto debe buscar disminuir los costos de transacción de las negociaciones legislativas y producir mayores excedentes cooperativos, lo cual es socialmente valioso si las partes en la negociación representan los intereses de los distintos grupos sociales.

De lo expuesto, podemos inferir que, el proceso de expedición de las normas jurídicas por el Congreso de la Unión, requiere que ambas cámaras estén en funciones. La actividad legislativa conlleva la revisión permanente de los ordenamientos legales que conforman el derecho positivo vigente, a través de reformas, adiciones, supresiones o modificaciones, así como la interpretación de la ley para adecuarla a la realidad. Para ello, el proceso legislativo se constituye por una pluralidad de actos legislativos sucesivos que realizan diversos órganos y sujetos, cuyo objetivo es realizar un acto jurídico-legislativo final.<sup>97</sup> De ahí que, los actos legislativos del proceso legislativo están ordenados bajo el imperio de la Constitución Política, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, así como los acuerdos parlamentarios que se emitan para regular la actuación del Poder Legislativo.<sup>98</sup> Estas normas procedimenta-

<sup>97</sup> García Martínez, María, *op. cit.* nota 30, pp. 2 y ss., Gámiz Parral, *op. cit.*, nota 47, pp. 33 y ss.

<sup>98</sup> La normatividad que prevé el funcionamiento y organización interna del Congreso de la Unión, describe la forma y los procedimientos para emitir el derecho positivo vigente. Así, el proceso legislativo está constituido por un orden lógico de actos encaminados a un fin, actos que no pueden quedar al arbitrio de la voluntad del legislador. Entonces, existe una diferencia entre las normatividad destinada a regular los actos de los gobernados y la que se ocupan de los actos del órgano legislativo para elaborar la legislación de nuestro país. La reglamentación que se ocupa de las etapas de la producción legislativa, es la Constitución Política, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, incluso, la costumbre camaral.

les encauzan la producción de actos legislativos bajo una forma y tiempo determinado.

No obstante, hay otra legislación que regula ciertos aspectos del funcionamiento del proceso legislativo, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los códigos electorales, entre otras. Igualmente, existen usos y cortesías que se aceptan por los integrantes del cuerpo colegiado, con el propósito de cumplir y resolver ciertos procedimientos. Así, los actos legislativos se reflejan en una iniciativa, en su discusión y aprobación; en un dictamen de comisión o del pleno, en su discusión y aprobación. Todo ello encaminado a la toma de decisiones conjuntas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de la sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia de una legislación.

### 1. *Debate en comisiones*

Es sabido que, una de las principales funciones de esta institución política es la deliberativa, la cual debe consistir en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuentes de un asunto de carácter político, social, económico, financiero, o de otra índole, para tomar una decisión en el seno de una asamblea parlamentaria, lo que implica una suma de conocimientos, y acentuando sentido del deber, para poder determinar el sentido de una votación. De ahí que, la discusión de un proyecto de ley, forma parte del procedimiento legislativo y requiere del análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea. Implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las comisiones relativas a la materia implicada, para que en caso de ser modificado y aprobado, se continúe con dicho procedimiento para llegar a su publicación en los órganos oficiales, a fin de que el pueblo se entere de su contenido y proceda a su cumplimiento.

Así, el camino que recorre un proyecto de ley suele ser distinto en los diversos países, pues el procedimiento está determinado por la naturaleza de sus regímenes políticos, que pueden ser parlamentarios o presidencialistas; por la estructura unicameral o bicameral de sus órganos legislativos y por las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto último es particularmente importante, porque si se conserva un adecuado equilibrio entre los poderes, en el que haya respeto recíproco a las funciones que ambos desarrollan, la discusión de los proyectos de

ley, se lleva al cabo con una más amplia autonomía e independencia, en beneficio de la población.

De esta forma, una vez superada la fase de integración de la iniciativa que origina el proceso legislativo, comienza la etapa deliberativa en comisión. El fin es aprobar un dictamen para elevarlo al Pleno de la cámara y llegar a una decisión legislativa.<sup>99</sup> Una vez que la mesa directiva de la cámara hace constar la existencia de una propuesta normativa, se remite el proyecto de ley a la comisión legislativa competente. Este trámite se realiza sin la intervención del Pleno, a no ser que se plantee un conflicto entre varias iniciativas o que algunos legisladores soliciten el envío del texto a cierta comisión. Igualmente, el Pleno puede alterar el reparto de proyectos legislativos, con el fin de asumir el estudio, deliberación y aprobación de los mismos, sin la intervención de las comisiones; pero una vez determinada la asignación de un proyecto de ley a una comisión, se procede a su estudio para establecer los cambios, enmiendas y rectificaciones pertinentes. Es importante enfatizar sobre la publicidad de las deliberaciones en la comisión, para que los gobernados y sectores involucrados planteen sus consideraciones.

La discusión en la comisión constituye un punto intermedio entre el legislador individual y el pleno. Se establece una disciplina que permite una mayor participación individual con opiniones más específicas, reflejadas en votos particulares, puntos de acuerdo y dictámenes de comisión. Asimismo, se reflejan las plataformas políticas de los legisladores, los intereses partidistas o de grupo. Esto origina una participación dinámica de las presidencias, de las secretarías e integrantes de estos cuerpos colegiados,<sup>100</sup> pues desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto. Las deliberaciones se someten a reglas de debate

<sup>99</sup> Cfr. Serna de la Garza, Ma. José, *op. cit.*, nota 82, pp. 14 y ss.

<sup>100</sup> Las comisiones legislativas permiten profundizar y especializarse en determinados campos del conocimiento, así como aprovechar las aptitudes de sus integrantes. Santiago Roel expresa que, es conveniente otorgar al legislador una comisión correspondiente a su capacidad como ser humano, como político o como profesional. Esto facilita un mejor desempeño de las funciones constitucionales del Congreso de la Unión. Estos órganos deliberativos reflejan la composición partidista de la asamblea, para convertirse en expresiones del pluralismo ideológico del país. Son puentes permanentes de comunicación con los otros poderes constitucionales, con las entidades federativas, los grupos de presión, los sectores interesados y con los particulares. Conjuntamente, las comisiones manifiestan el funcionamiento del régimen constitucional, reflejado en una separación y colaboración de los poderes de la Unión.

y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley. En este sentido, el derecho parlamentario y la técnica legislativa presentan analogías con el derecho procesal, en cuanto que también sus procedimientos tienden a proteger lo correcto y la funcionalidad del proceso democrático, en el que se reduce la vida de las asambleas, la relación dialéctica mayoría o posición. Además, la función deliberativa ha desarrollado una fase política por la cual se dan negociaciones y compromisos entre los actores deliberantes para apoyar o desechar el punto que se trate, no tanto por las consideraciones o argumentaciones vertidas en la deliberación, sino por intereses o convicciones de partido, filiación o simpatía. Entonces, en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política, que es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas. Una de las principales funciones de los legisladores, es la de elaborar las leyes que regirán a la nación. En la organización política actual se acentúa el hecho de que, la preparación de los proyectos de ley o decreto son encomendados a cuerpos técnicos especializados; pero únicamente corresponde a los legisladores la discusión de dichos proyectos, con independencia del análisis de su contenido. Es el debate, el que puede determinar e ilustrar a la nación sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de los proyectos propuestos. En los regímenes pluripartidistas, es indudable que el procedimiento de elección popular, hace que el debate cobre mayor significación, porque es precisamente en las discusiones, donde se muestran los diversos criterios que imperan en la sociedad. Cualesquiera que sea la reglamentación del debate, se organiza de acuerdo con las etapas siguientes: discurso; discusión; preguntas; interpelación; suspensión y, cierre. Aplicado lo anterior a la discusión de proyectos en materia legislativa, la acepción más indicada es la que alude al examen atento de un asunto entre varias personas que en conjunto integran un parlamento o cuerpo legislativo.

## *2. El dictamen legislativo*

El estudio de las iniciativas legislativas en comisiones, es con el propósito de determinar su procedencia y sus posibles efectos. Se revisan las



formalidades esenciales, por ejemplo, si el autor de la iniciativa goza de facultad jurídica para presentarla; si el órgano legislativo ante el que se presenta es competente; si existen contradicciones jurídicas en su contenido o con otras leyes; si es acorde a la Constitución política; si hay congruencia con los tratados y convenios internacionales signados por nuestro país; si se apega a las reglas gramaticales; corroborar si los fenómenos sociales, políticos, jurídicos o económicos que se analizan son verídicos, exactos y acordes a las necesidades a que se aluden. Esto contribuye a determinar las posibles consecuencias de legislación a aprobar, así como los beneficiados o perjudicados.

El dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes deben emitirse dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general, los legisladores que dictaminan son los miembros de la comisión respectiva, con el propósito de analizar un proyecto legislativo en forma integral, como la exposición de motivos, la estructura del cuerpo normativo y la correcta redacción de los artículos transitorios, para no crear confusiones y equivocaciones. El fin es determinar si procede la inserción de dicho proyecto normativo en el sistema jurídico mexicano. Por ello, un dictamen se convierte en la opinión de los legisladores sobre un proyecto legislativo; es una conclusión sobre un asunto específico de una comisión o del pleno de la cámara.

En nuestro sistema constitucional federal, en el Congreso de la Unión toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación; no obstante de esta disposición, el pleno de la Asamblea puede autorizar una prórroga. Tradicionalmente un dictamen cuenta con cinco puntos básicos: proemio; antecedentes; considerandos; puntos resolutivos y, mayoría de firmas. En caso de empate dentro de la comisión que pretende rendir el dictamen, su presidente tendrá el voto de calidad que resuelva el sentido del mismo. Los integrantes de la comisión que hayan disentido del dictamen pueden acompañar al mismo su voto

particular. Si una comisión es omisa para rendir su dictamen, la iniciativa o petición puede someterse nuevamente a la otra Cámara después de transcurrido el término de un mes, según el inciso i) del artículo 72 constitucional.

Para integrar un dictamen no existe regla escrita, simplemente cuidar ciertos aspectos, como los fundamentos constitucionales y legales; una descripción del origen de la propuesta normativa, como la comisión que lo dictamina, los datos que identifican la iniciativa, etcétera. Seguidamente, se incluyen los considerandos, que emanan de la exposición de motivos de los proyectos legislativos y de las discusiones en comisiones, para luego plasmar una parte resolutive que exprese sobre la aprobación en comisión o en pleno. En el supuesto de existir votos particulares, también deben incluirse. Estos versan sobre una posición neutra, a favor, contraria o de abstención. Estos dictámenes se firman por los integrantes de la comisión o comisiones participantes, aunque el Pleno de la cámara está facultado para aprobar cualquier resolución diferente a la planteada por la comisión legislativa. En el ámbito federal, el proceso legislativo se fundamenta en la carta magna, en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior del Congreso General; en el ámbito local, se sigue conforme las Constituciones de las Entidades federativas, las Leyes Orgánicas y los Reglamentos Interiores de los Congreso Estatales. De esta manera, el dictamen permite conocer la postura de cada uno de los partidos políticos y prever así el resultado de la votación en el Pleno de la Asamblea; se exponen las razones que fundan un dictamen aun cuando en el periodo de discusión no hubiere quien tomase la palabra en contra del dictamen.

### 3. *La glosa*

Para la técnica legislativa, la glosa de documentos se refleja en todo comentario, explicación e interpretación que los parlamentarios hacen a un texto que consideran oscuro o difícil de comprender, ya sea que se trate de una iniciativa de ley, reforma o decreto, como también, aquellos documentos que son de su conocimiento. En el Congreso de la Unión de México, se utiliza el término glosa del informe presidencial, para hacer referencia al análisis del informe presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por parte de las Cámaras de diputados y senadores. Cabe señalar que, en sentido estricto no se realizan anotaciones ni se hacen co-

mentarios que aclaren alguna parte obscura, insuficientemente planteada o difícil de comprender, sino más bien se vierten críticas por parte de los partidos opositores a la gestión gubernamental y argumentos tendentes a defender el documento del Ejecutivo por quienes son miembros del partido mayoritario.

#### 4. *El expediente legislativo*

En la técnica legislativa, el empleo de expedientes es fundamental para la reunión ordenada de todos los documentos que permitan darle seguimiento a los trabajos que constituyen la actividad parlamentaria y que están conformados por el desarrollo de cada una de las funciones que son propias de este órgano legislativo. Mediante la conservación de los escritos en expedientes, se puede tener información inmediata de los negocios, asuntos y causas en los que están interesados los comités o comisiones del parlamento, con el propósito de darles las resoluciones que sus miembros consideran pertinentes. Lo anterior permite ir conservando la memoria de todos y cada uno de los asuntos que se van tratando en el órgano legislativo.

Actualmente, el empleo de la informática en la actividad parlamentaria hace posible un acceso inmediato a todos los asuntos que se llevan en el Pleno o comisiones. Tanto los miembros de las asambleas legislativas como los grupos parlamentarios que las integran, pueden consultar sin demora el estado que guardan los negocios e instruir las resoluciones que se acuerden. El contenido de los expedientes sirve a los legisladores para preparar sus intervenciones y orientar el sentido de sus argumentaciones en los debates en que se van tratando los diversos temas. Mucho depende de la buena información que los oradores posean, el éxito de los mismos, que se reflejará en las discusiones y votaciones finales.

En nuestro país, la organización de los trabajos de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, tiene como punto central la integración de expedientes parlamentarios, que hace posible mantener ordenadamente la documentación de los asuntos propios de ellas. Este tipo de expediente, es un conjunto de documentos relativos a un proyecto de iniciativa de ley o decreto o a cualquier otro negocio que sea competencia de cualquiera de las Cámaras. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 29, al referirse a la Cámara de

diputados, expresa que son obligaciones de los secretarios y de los prosecretarios, cuando suplan a aquellos abrir, integrar y actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara, y firmar las resoluciones que sobre los mismos asuntos se dictan. Igual obligación se consigna en el artículo 72 con respecto a la Cámara de senadores. También en las fracciones k) de los artículos mencionados, se establece la obligación de los mismos funcionarios de ambas cámaras de asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se dieren a las resoluciones que sobre ellos se tomen. La Oficialía Mayor de cada Cámara colabora con las secretarías en el registro de expedientes que se lleva de todos los asuntos y en el resguardo de ellos en los archivos correspondientes. Consecuentemente, la importancia del expediente legislativo permite otorgar seguridad jurídica al procedimiento legislativo, al referirse al hecho de que, cuando en una de las Cámaras se apruebe un proyecto, pasará para su discusión a la otra. Esto significa que se remite el expediente completo del asunto aprobado, en el que se incluyen desde el oficio de presentación de la iniciativa, el propio proyecto de iniciativa, el acuerdo recaído al conocerlo la Asamblea, su trámite a comisión, los dictámenes relativos o el voto o votos particulares, si los hubiere; el acuerdo y resolución en primera lectura y la minuta completa de su discusión, debate y aprobación en lo general y en lo particular, así como la determinación del envío a la legisladora para continuar el procedimiento parlamentario. En atención a lo establecido en la fracción A del artículo 72 constitucional, cuando se aprueba un proyecto en una de las cámaras pasa para su discusión a la otra, lo cual se hace a través de la remisión de dicho proyecto en un expediente; lo mismo cuando dicho proyecto, aprobado ya por las dos cámaras, se remite al Ejecutivo en un expediente completo, para que si no tuviera observaciones que hacerle lo publique inmediatamente.

### 5. *El diario de debates*

Este documento se refiere a lo correspondiente que se publica todos los días; es una relación diaria de lo sucedido a una persona. También tiene la acepción de relato histórico en que la narración sigue rigurosamente la sucesión de los días. Los órganos legislativos cuentan con una publicación, en la que forma textual, el contenido de los debates públicos constituye la memoria histórica de la actuación de sus miembros. Este

diario es considerado como un documento oficial y público, ya que emana de una autoridad constituida y auténtica y puede ser consultado por cualquier persona interesada en conocer los pormenores de las sesiones parlamentarias. En el *Diario de Debates* de cada Cámara, se plasman las peticiones, comunicaciones y aprobación de actas de sesiones anteriores en primer término. Con posterioridad se dan a conocer los dictámenes, iniciativas y debates propiamente dichos de cada uno de ellos, así como los acuerdos y trámites aprobados por la asamblea. En los diarios se incluyen sumarios, nombre del presidente de la mesa, tipo de sesión (pública o privada), declaratoria del quórum y hora del cierre de la sesión, así como las votaciones, mociones e incidencias de la actividad parlamentaria. Se trata, en consecuencia, de una fuente primaria para el derecho parlamentario.<sup>101</sup>

## 6. La moción

En el proceso legislativo, la moción pretende un pronunciamiento de la asamblea legislativa sobre cierto asunto. Esta *moción* es una proposición que se hace en una reunión que está deliberando. Puede ser escrita o verbal, presentada por uno o varios socios. Si es verbal deberá oficializarse en forma escrita. Las *mociones verbales* son consideradas de excepción, y como tales deben demostrar su necesidad y urgencia para ser tratadas. Las *mociones escritas* son más razonadas y deben ser presentadas en forma escrita, con la debida antelación para que puedan estar comprendidas en el orden del día y oportunamente debatidas.

<sup>101</sup> En la República mexicana, originalmente las resoluciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como las correspondientes a los estados, se imprimían o circulaban en forma de actas y de folletos que reproducían los dictámenes, iniciativas y, en ocasiones, los debates. Circulaban en forma de folletos, separatas o se incluían en la sección oficial de los periódicos correspondientes. Mariano Galván Rivera e Ignacio Cumpido fueron impresores muy populares para la publicación en hojas volantes o en libros de los documentos oficiales del Congreso y del gobierno de la República. Las leyes y decretos del Congreso de la Unión, eran publicados en los periódicos de cada localidad ante la ausencia de un diario oficial propio de la Federación y periódicamente se publicaban colecciones de leyes expedidas, bien cubriendo los periodos de las legislaturas por el mismo Congreso o bien mediante compilaciones elaboradas por abogados a los que se les encomendaba la obra. De la misma manera comenzaron a publicarse durante el siglo XIX, por Legislaturas del Congreso de la Unión, crónicas o historias parlamentarias donde se reproducían los debates por cada sesión habida en el Congreso. Felipe Buenrostro, Pantaleón Tovar y otros cronistas que fueron a su vez parlamentarios, se encargaron de reproducir en libros tales debates, hasta llegar a la colosal obra de Juan A. Mateos.

La *moción adopta diferentes formas*,<sup>102</sup> como la objeción a un argumento; solicitar permiso para retirar una moción; levantar una cuestión de orden; requerir que se siga el orden del día; presentar cuestiones de privilegios; formular preguntas legislativas; gestionar la división de un asunto; solicitar permiso para leer documentos, para retirar una moción o para tramitar cierta información; hacer nominaciones; revivir una moción anterior; opinar sobre cuestiones de quórum; cerrar, extender o delimitar el debate; fijar fecha de la próxima sesión; oponerse a la consideración de un asunto; demandar un receso; considerar un argumento fuera de turno, etcétera.

Además, la *moción puede ser principal*, que es la que se pone en consideración por primera vez y no tiene precedencia de nada, puede ser debatible y puede ser enmendada; la *moción secundaria*, que puede modificar a la principal, complementarla, postergar su consideración o referirla a una comisión, por lo que esta moción debe referirse exclusivamente a la principal, destacando la de declarar suficiente discusión, requerir votación, solicitar información técnica, solicitar dispensación de tramites; esta moción debe ser resuelta antes que la principal. Igualmente, la moción puede ser *supresiva*, cuando el objetivo es suprimir alguna parte de la principal; *aditiva*, que propone añadir algo a la principal; *sustitutiva*, que persigue reemplazar total o parcialmente la moción primera, para otorgarle otro alcance; *divisiva*, cuyo propósito es dividir la primordial en párrafos, artículos o secciones de una principal; *reunitiva*, que intenta unir en un solo párrafo, artículo o sección, lo que aparece separado en la principal; *transpositiva*, cuyo fin es cambiar de un lugar a otro, una o varias disposiciones, párrafos, artículos o secciones de la primera moción; la *moción incidental* es la que surge en medio del debate, con relación a otros asuntos relacionados y pendientes que deben ser resueltos previamente, por lo que estas mociones son debatibles pero no pueden ser enmendadas, como la *moción de orden*, la referente a la exención de alguna reglamentación, respecto la consideración del asunto por partes o párrafos, las preguntas sobre estatutos y reglamentos o procedimiento parlamentario; la moción privilegiada, que es aquella que aun cuando no está

<sup>102</sup> Debo este análisis de la clasificación de las mociones, a la época en que realice la investigación doctoral (1999-2002) en la Cámara de Diputados de nuestro Congreso de la Unión, con fundamento en la normatividad aplicable al mismo y derivado de la práctica parlamentaria.

relacionada con el tema que se está tratando, es de tal importancia que exige una atención inmediata, que goza de prioridad y no es debatible, como la moción para fijar el tiempo de duración del debate, para proponer la suspensión de la reunión por causa muy justificada, para mejorar el debate, para solicitar que se respete el orden del día.

Sobresale la *moción de orden*, cuando ocurre algo impropio o incorrecto, ejemplo, uso de lenguaje inapropiado, desorden, etcétera, razón por la que, al hacer uso de la palabra deberá referirse únicamente al tema de la discusión y que, en el caso de desviarse del tema el presidente o cualquier otro miembro puede solicitar una moción de orden, supuesto en el que, la presidencia otorga la palabra a este último para que exprese razonablemente su criterio, incluso, de ser pertinente el presidente puede llamar al orden y pedir que se circunscriba al tema que está en debate; la *moción de reconsideración*, que procede cuando una moción ha sido ya votada durante la misma sesión o excepcionalmente en la anterior sesión y que están presentes las mismas personas que conocieron el asunto tratado, de ahí que, esta moción no puede ser referida a comisiones, ni puede ser postergada a una subsiguiente sesión, por lo que su consideración y aprobación procede con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los asistentes a la reunión, conllevando a que si la reconsideración no es aprobada puede presentarse una nueva solicitud de reconsideración que deberá ser aprobada por unanimidad de los asistentes.

Por su parte, la *moción sobre el punto de privilegio personal*, que es el único punto que puede interrumpir al orador para proteger los derechos de los delegados, y si el punto es legítimo no puede estar fuera de orden, por lo que se lo considera válido cuando no se puede oír al orador, no se puede ver un texto proyectado, no se cuenta con una copia de la resolución, o se siente ofendido por una acusación fuera de orden por parte del orador; la *moción respecto el punto de información a la Presidencia*, que se puede efectuar siempre y cuando no interrumpa la intervención de un orador, inclusive, este punto responderá cualquier pregunta sobre el desenvolvimiento de la asamblea y que no se trate sobre procedimiento parlamentario; *moción respecto el punto de orden*, que trata cualquier duda o pregunta acerca del procedimiento parlamentario y es dirigido hacia el presidente y puede ser utilizado para corregir una decisión mal tomada por el mismo; el *derecho de réplica*, que se efectúa solamente en la ceremonia de apertura, cuando los embajadores de cada país presenten sus discursos; *moción sobre la información al orador*, dirigido al delega-

do que tenga la palabra, y solo puede ser efectuada cuando el orador se abra a puntos de información y el presidente así lo disponga.

Asimismo, existe la *moción para acotar el tiempo del debate*, cuando ningún delegado pida la palabra mientras el debate aun no haya expirado, por lo que cualquier objeción dentro de la asamblea anula la moción inmediatamente; la *moción para extender el tiempo del debate*, cuando tanto el tiempo de debate a favor y en contra hayan expirado, pues esta moción se somete a votación y requiere de una mayoría simple para ser aceptada; la *moción para pasar a proceso de votación*, que es un pedido para pasar a votar sobre una resolución, enmienda o moción, inclusive, está fuera de orden mientras el tiempo de debate no haya expirado y existan delegados que soliciten la palabra; la *moción para diferir la resolución*, que se puede hacer solamente si se tiene la palabra, y no se somete a debate y si es secundada pasa directamente a votación, por lo que requiere de una mayoría de dos tercios para pasar, y si es aceptada la resolución pasa al último puesto de la agenda; la *moción para tener un receso*; la *moción para votar por lista un asunto*; la *moción para enmendar la agenda*; la *moción para adoptar un asunto sin votación*, que se aplica tanto a resoluciones como a enmiendas.

La moción al reflejarse de varias modalidades se convierte en una *moción principal*, que es la que propone algún asunto; la *moción para enmendar la moción principal*, para enmendar la moción principal antes de someterlo a votación; la *moción para posponer un asunto por cierto tiempo o por tiempo definido*; la *moción sobre cuestión previa*, para plantear una cuestión, que si se aprueba por dos terceras partes, detiene inmediatamente el debate y hace que se traiga a discusión la moción original; la *moción para dejar un asunto sobre la mesa*, y cuando lleva tiempo discutiéndose y se carece de información adicional, se puede solicitar que se deje para otra ocasión; la moción para suspender las reglas o el reglamento, por lo que debe ser temporal y se recurre a ello en casos excepcionales; la *moción para retirar una moción*; *moción para dividir un asunto*; *moción solicitando que se lean documentos*; *moción de objeción o moción para objetar*, cuando algún miembro de la asamblea entiende que el asunto es objetable o impugnabile para no discutir la misma; *moción para apelar*, cuando algún miembro de la asamblea entienda que la decisión de la presidencia es injusta puede recurrir al mecanismo de apelación a la asamblea; *moción para solicitar que se vuelva a la orden del día*, que se utiliza para regresar al orden de los asuntos o cuando el presi-



dente se ha distanciado de los asuntos del día sin autorización de la asamblea; *moción de cuestión de privilegio*, que surgen cuando algo viene a afectar la eficiencia o dignidad de una organización o perjudica los derechos, y afecta la dignidad de los miembros que la constituyen; *moción para solicitar un receso*, que se solicita después de discutirse algún asunto ininterrumpidamente, se lleva a votación después de secundada; *moción para levantar los trabajos*, que es la que solicita que se de por terminado los trabajos del día; *moción para clausurar los trabajos y proponer una asamblea o reunión para un sitio y fecha determinados*, que es la que solicita concluir los trabajos y proponer hora y fecha para la próxima reunión; *mociones para levantar la sesión*; *mociones de aprobación*, como decretar un informe, adoptar estatutos, reglamentos, reglas de procedimiento, adoptar o enmendar reglas promulgadas, estatutos, apelación, conducta indecorosa, división de un asunto, establecer fecha-lugar y hora de la próxima reunión, consideración informal de un asunto, etcétera.

Dentro de las mociones más usadas están, la *moción para acortar el tiempo de debate*; la *moción para extender el tiempo de debate*, cuando el tiempo se ha agotado; la *moción para pasar a votación*, cuando se agotó el tema en debate; la *moción para diferir resolución*, cuando la misma es deficiente; la *moción para enmendar la agenda*, después de que se lee la agenda al comienzo del día en caso de que alguien considere que una resolución es más importante que otra y por eso debe estar antes; la *moción para adoptar sin voto*, cuando una resolución es muy buena, o cualquier otra moción como moción, puesto que una moción es una petición simplemente.

### 7. La deliberación y aprobación en el pleno

La última fase del proceso legislativo se centra en la aprobación del proyecto legislativo por parte del órgano legislativo. Al respecto, se consideran diversos criterios y posiciones, técnicas y políticas sobre una pluralidad de trámites, con el fin de formar voluntad de la cámara. La deliberación en el Pleno incluye ciertos requisitos de validez, que derivan de su condición de órgano colegiado. De ahí que se necesiten una coordinación de sus miembros para establecer una voluntad unitaria. Ello implica fijar día y hora de la sesión, determinar el orden de intervenciones, quiénes participan y la forma de aprobación del proyecto legislativo, de ahí la relevancia del derecho de réplica, consistente en la facultad de un par-

lamentario para repreguntar a un miembro del gobierno durante su comparecencia. La réplica forma parte de la secuencia de un debate a la pregunta de un legislador, sucede la respuesta del miembro de gobierno, a la que puede seguir la réplica del parlamentario.

Por ejemplo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en México retorna el espíritu constitucional del artículo 93, al regular la comparecencia de los secretarios de Estado, jefes de los departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, especificando que se concede primero la palabra al funcionario compareciente para que exponga sus puntos de vista y posteriormente, se concede la palabra a los parlamentarios inscritos en la presidencia en el orden establecido, si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueran interrogados, pueden contestar entre los debates las interrogaciones de que son objeto.

#### *A. El acta parlamentaria*

De las sesiones que celebren los órganos administrativos colegiados debe levantarse un acta, que ha de indicar las personas que hayan intervenido, las circunstancias de lugar y tiempo en que se hayan celebrado, los puntos principales de la deliberación (votos o criterios particulares, etcétera), la forma y resultado del contenido de los acuerdos. Estas actas deben firmarse por los titulares o las personas autorizadas del órgano administrativo. Se aprueban en la misma sesión o posteriormente.

En el lenguaje de la técnica legislativa, se denomina acta al documento que contiene la relación, narración o reseña por escrito de los hechos, deliberaciones y acuerdos que tienen lugar en el cumplimiento de las funciones legislativas. Es el documento que hace constar y da testimonio del orden cronológico de los asuntos tratados. Su elaboración es progresiva, con narraciones sucintas, sin calificativos y con expresión literal de actos o resoluciones emitidos; requiere ser leída y aprobada y puede ser objeto de rectificaciones o declaraciones en la sesión subsecuente.

En razón del valor testimonial de las actas, los reglamentos parlamentarios generalmente contienen disposiciones relativas a su naturaleza, características y condiciones necesarias para su validación; se establecen cuestiones como, la elaboración de un informe taquigráfico de cada una

de las sesiones y su distribución entre los miembros de la institución legislativa; la prerrogativa de que los oradores comprueben el texto de su discurso antes de que éste sea impreso, la prohibición de que en la corrección, el orador cambie parcial o totalmente el sentido de su discurso, la consignación de las interrupciones orales. Aparte de las actas de las sesiones plenarias, debe elaborarse un acta oficial que contenga las resoluciones de todas las sesiones. Estas actas son del mayor interés, en la medida en que a través de ellas se puede dar seguimiento al desarrollo del trabajo del Congreso, ya que acreditan o dan cuenta de lo acontecido en cada una de las sesiones plenarias del Congreso o en las Cámaras, comisiones y comités. La elaboración de las actas del Pleno del Congreso, está a cargo de los secretarios de la mesa directiva o de los prosecretarios que los sustituyan, quienes deben firmarlas en unión del presidente de la Asamblea y asentarlas en el libro correspondiente. En el acta deben asentarse los nombres de los legisladores participantes, así como sus manifestaciones o declaraciones en el orden en que tuvieron lugar. Deben contener todos los datos necesarios para su identificación, tales como fecha, hora, lugar, clase de sesión, número de periodo y nombre del legislador que preside la sesión. Como auxiliar de gran valor en la localización de los asuntos tratados, al margen de las actas se consigna una indicación concisa de cada asunto, misma que al insertarse en el *Diario de los Debates* se convierte en un capítulo. Estas actas son registradas y publicadas en un volumen con índice analítico. A más de las actas de las sesiones, existen otros tipos de actas en el ámbito legislativo mexicano, como las constitutivas y las especiales. Las actas primeras registran la decisión de un grupo de diputados, que deben ser al menos cinco, para constituirse en un grupo o fracción; las especiales se forman a petición del presidente de la Asamblea, para consignar expresiones o intervenciones consideradas fuera de lugar por parte de alguno de los legisladores, que pueden servir de base para proceder legalmente en contra.

### B. Decreto legislativo

Con el término decreto-legislativo, se hace referencia a aquella resolución<sup>103</sup> de carácter legislativo, proveniente de una institución del Estado,

<sup>103</sup> A manera de ilustración, es oportuno reseñar que, mucho tiempo antes de que hubiera división de poderes y que los estados tuvieran diversos sistemas de gobierno, la palabra del rey o emperador era ley. Sin embargo, en algunas ocasiones no podía decidir de

que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos. El decreto es una resolución de carácter legislativo, expedida por el titular

manera rápida en razón a la importancia de la decisión y sus posibles consecuencias sobre el reino; de tal manera que se cabildeaba para tratar de resolver el problema, hasta el punto en que creía tener la solución. Cuando se crearon los cuerpos legislativos, éstos se reunían para resolver como mejor conviniera a los intereses de la mayoría social. La diferencia es de forma, no de fondo; el rey resolvía para sí, la Asamblea resuelve para la mayoría y por ello se le llama resolución, por que el órgano legislativo resuelve una y otra vez. Entonces, la resolución es todo imperativo categórico, así como toda normatividad jurídica que emite el Congreso, ya sea para observancia general o para regularse en lo interno. Entre los diversos sentidos en que se utiliza la voz en materia parlamentaria se pueden mencionar, cuando se refiere a una declaración formal o determinación adoptada por alguna de las cámaras, o por ambas cuando se refiere a expresiones formales de opinión de un cuerpo legislativo; también, cuando la resolución contiene la expresión del órgano parlamentario, con referencia a alguna materia o una declaración, que contiene el propósito de hacer alguna cosa. En el marco del derecho comparado, en la Cámara de los Comunes ciertas medidas pueden tomarse a través de resoluciones; además, las resoluciones tomadas en sesiones relacionadas con el procedimiento, son presentadas por la Cámara de los Comunes. Estas resoluciones proveen las bases para la práctica parlamentaria. En la India existen tres tipos de resoluciones promovidas en el parlamento, particularmente las resoluciones que son expresión de opinión de la Cámara Baja; las resoluciones estatutarias y las resoluciones concernientes a los asuntos de procedimiento de la propia Cámara. Algunos ejemplos de las condiciones requeridas para su admisibilidad son: que sea expresada con claridad y precisión; que sea erigida sustancialmente sobre un solo tema; que no contenga ofensas imputaciones o declaraciones difamatorias; que no se refiera a la conducta o carácter de personas excepto cuando sea a la capacidad pública o de servicio. El parlamento hindú legisla resoluciones estatutarias que son resoluciones discutidas con respecto a una disposición en la Constitución o el Acta Parlamentaria. La notificación de la resolución puede ser dada por un ministro o por un miembro asignado, normalmente el periodo de notificación es proveído por la Constitución o la legislatura. Además están las resoluciones gubernamentales, que en la Cámara de los Comunes son presentadas por un ministro enviado de la Corona. Un ejemplo de ello es la Ley de Hacienda para el Gobierno. En un sistema presidencial como en Estados Unidos de América, se define como la norma aprobada por una de las cámaras del Congreso que puede o no tener la fuerza de ley y no puede ser vetada o rechazada por la otra Cámara o por el presidente. Las resoluciones por lo general son disposiciones que versan sobre el procedimiento de las cámaras o para expresar algún sentimiento en común. Asimismo, existen tres tipos de resolución, como la *resolución concurrente*, que es una declaración que debe ser aprobada por ambas cámaras, pero no requiere la sanción por parte del presidente y no tiene el carácter de ley. Este tipo de resolución tiende a enfocarse a los problemas de procedimiento de ambas cámaras. En cambio, la *resolución conjunta*, es una declaración política aprobada por ambas cámaras, que tiene el carácter de ley y está sujeta al veto del presidente, y la *resolución simple*, es una declaración aprobada por una de las cámaras, expresando una opinión o consideración sobre sus asuntos internos. No tiene el

del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien, por el órgano legislativo realizando propiamente su tarea legislativa.

El decreto legislativo tiene como características la concreción, la particularidad, la incluso y la personificación. La función específica del decreto la encontramos al establecer la diferencia entre éste y la ley; la última contiene disposiciones generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales, mientras que el decreto contiene disposiciones de carácter particular, cuya vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y personas.

Respecto los primeros *antecedentes* del *decreto-legislativo* no los encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 15 facultó a las Cortes y al rey para iniciar leyes, siendo omisa en lo relativo al decreto. El primer antecedente mexicano del decreto lo ubicamos en la primera Constitución del México independiente, es decir, en la Constitución de 1824, que en su artículo 41 señaló que, cualquier diputado o senador, ante su respectiva Cámara, estará facultado para presentar proyectos de ley o decreto, pero el presidente de la República podrá ejercer dicha facultad ante cualquiera de las cámaras; mientras que el artículo 52, señalaba qué era una ley y qué un decreto. Después, la Constitución de 1836 fue más detallada y amplia en este sentido, ya que otorgó la facultad de iniciar leyes y decretos tanto al Presidente de la República, a los diputados, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia en su materia, a las Juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación, industria y comercio. Ya en la Constitución de 1857 se contempló en sus artículos 65 y 66, casi en los mismos términos, al actual texto del artículo 71 constitucional vigente, sólo que no hacía mención a los senadores, ya que el Congreso mexicano era unicameral. El artículo 70 de la Constitución mexicana de 1917 vigente prevé que, toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

carácter de ley como la resolución concurrente. En México, las resoluciones se hacen constar por escrito y respetando una forma administrativa distinta de la simple misiva, comprenden generalmente un refrendo, a veces considerandos y siempre una parte dispositivo en artículos. El artículo 70 de la Constitución mexicana preceptúa que, toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)...”. Además, el mismo artículo señala que, esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

De tal forma, constitucionalmente se establece la diferencia entre una y otra, por lo que, la ley es un precepto o disposiciones con la característica de generalidad, abstracción y obligatoriedad, mientras que el decreto es un precepto de disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Sin embargo, el procedimiento para la creación de un decreto es igual al que se realiza para una ley. También el artículo 70, establece una formalidad “El Congreso de los Estado Unidos Mexicanos decreta”. El Congreso “expide” una ley cuando ésta es nueva o abroga a otra y “decreta” reforma a las leyes o a la propia Constitución. En cuanto el procedimiento, el artículo 71 constitucional señala quiénes están facultados para presentar la iniciativa ante el Congreso de la Unión. De tal manera, el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso, así como las legislaturas de los estados podrán presentar un proyecto de precepto o de disposiciones de carácter particular, es decir, una iniciativa de decreto. Posteriormente, según el caso, la Comisión de Dictamen Legislativo en la Cámara de diputados y la Comisión de Estudios Legislativos en la Cámara de senadores serán las encargadas de hacer conjuntamente, en colaboración con las comisiones ordinarias de la materia correspondiente, el análisis de la iniciativa de decreto, así como el dictamen; si se aprueba el proyecto, el mismo pasará al pleno de la Cámara respectiva. Ahí, nuevamente se sujetará a discusión y, en su caso, a la aprobación, que puede ser por votación de la mayoría absoluta o votación por mayoría relativa. Posteriormente se presentará al Ejecutivo, para que realice las observaciones que considere pertinentes, si no las hace mandará publicar inmediatamente dicho decreto. Los casos en que se emiten decretos son, por ejemplo, los relativos al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, admitir la renuncia del mismo, a designar presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.

### *C. Decreto-ley*

La fusión del decreto con la ley, en el término decreto-ley, proviene de la doctrina francesa que surgió con la gran depresión, cuando las circunstancias económicas y las condiciones de emergencia creadas por la guerra, facultaron al presidente para expedir decretos que reformaban ciertas leyes, con la autorización y ulterior aprobación del propio legisla-

dor; de ahí el nombre, decretos en origen que son convalidados como leyes. En el ámbito parlamentario de otros países, el establecimiento del denominado decreto-ley se produjo con el nacimiento del Estado social de derecho, haciéndose necesario traspasar atribuciones normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico.

Actualmente, en el procedimiento para la elaboración del decreto-ley, el órgano legislativo convalida o deroga esa disposición para objetivos determinados y por un tiempo limitado. Este acto o figura aparece en los sistemas de gobierno presidencial, como en los de sistema de gobierno parlamentario. La crítica recibida por la existencia de estos decretos-ley propició que la Constitución de 1946 de Francia, determinara en su artículo 13 que, sólo correspondía a la Asamblea Nacional la aprobación de las leyes y que esta facultad era indelegable, con el propósito de prohibir la práctica de los decretos-ley; sin embargo, a partir de la ley del 17 de agosto de 1948, continuó dicha práctica y, finalmente, el artículo 38 de la Constitución de 1958 plasmó la disposición contraria, en el sentido de que, el gobierno podía pedir autorización al parlamento para expedir decretos que por lo general corresponden al dominio de la ley. En el ámbito constitucional mexicano, la ley tercera de la Constitución de 1836, explicaba en su artículo 43, la diferencia entre la ley y el decreto que aparecen diferenciados en el artículo 70 de la vigente Constitución. Según la Constitución centralista referida, ley corresponde a los actos del Congreso que versen sobre materias de interés común y que están dentro de sus atribuciones; mientras que decreto corresponde también a un acto del legislador, aunque se utiliza el término para actos administrativos y como sinónimo de decisión en el ámbito judicial, de carácter concreto, determinado a ámbitos de aplicación específicos en el tiempo, en el espacio o en los sujetos. Ley es el acto normativo creado según el procedimiento establecido en la Constitución, con las formalidades por ella prescritas y en la que intervienen las Cámaras del Congreso y el presidente de la República o los titulares del Poder Ejecutivo y las legislaturas de las entidades federativas. Según el principio de reserva de la ley, sólo pueden ser contenidos de las leyes los siguientes: la regulación de una libertad; la creación de delitos y sus penas; el establecimiento de impuestos y contribuciones y, la creación de una jurisdicción o de órganos jurisdiccionales. Por su parte, el decreto puede ser un acto de los poderes ejecutivos propios, como los decretos promulgatorios de ley, o los decre-

tos que contienen reglamentos, o un acto de las cámaras del Poder Legislativo en uso de sus facultades exclusivas, como el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la Federación de la Cámara de diputados o el decreto ratificando un tratado internacional por parte del Senado.

En general, los decretos-ley deben contar con ciertos requisitos para su procedencia, como el hecho de que, la facultad de expedirlos debe estar expresamente autorizada por una ley del Congreso; vincularse a una materia específica y circunscrita a determinado periodo; los decretos-ley deben ser sometidos a la aprobación del Consejo de ministros y refrendados por los secretarios de los ramos afectados y, una vez expedidos, el Congreso debe convalidarlos aprobándolos en una fecha cierta.

#### *D. La convocatoria*

La convocatoria de un órgano colegiado se traduce en la determinación del día, lugar y hora de su reunión. Se plantea por la persona que ostenta la presidencia del mismo, ya sean los presidentes de las cámaras o de las comisiones. Esto no significa que el presidente asuma una decisión, pues se puede convocar mediante acuerdo de varios o todos los integrantes de la cámara o la comisión. La configuración de las presidencias de las cámaras o de las comisiones depende de las fuerzas políticas imperantes del órgano legislativo.

El orden del día se incluye en la convocatoria y contiene la relación de los proyectos, proposiciones y ajustes sobre los que ha de manifestarse la Cámara. Este aspecto es esencial en el debate, ya que sólo podrán considerarse las materias registradas. Es común que el orden del día se determine por el presidente de la asamblea, por los órganos directivos o en acuerdo con los sectores interesados para las negociaciones pertinentes. De igual forma, para modificar el referido orden, se hace por acuerdo de los participantes.

#### *E. La revisión de leyes y decretos en el proceso legislativo*

La revisión de leyes o decretos es el examen al que es sometida por una de las cámaras (la revisora), determinada iniciativa, previamente discutida y aprobada por la otra cámara (la de origen), si es un sistema bicameral. Se trata de un análisis sobre un proyecto de ley, aprobado por am-



bas cámaras, que realiza el titular del ejecutivo para determinar si la promulga y pública o si ejerce el derecho de veto. Asimismo, la revisión puede consistir en un estudio para actualizar alguna normatividad vigente, en cuyo caso, es también aplicable en sistemas unicamerales.

Debido al creciente sentimiento de democracia en la mayoría de los países a finales del siglo XVIII hasta el XX, surgieron los diferentes cuerpos legislativos, que propició que la revisión de leyes o decretos llegara a ser uno de los pilares de la existencia de estos órganos representativos. La función esencial de los parlamentos y congresos es representar la demanda popular o nacional, esto a través de un proceso de iniciación de leyes y decretos. Pero no menos importante resulta la revisión de las leyes o decretos existentes, debido a que la sociedad es un ente cambiante, por lo que las normas que la regulan deben tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios sociales.

Es aquí donde la función de revisión adquiere su real importancia, pues la revisión es un procedimiento de control para purificación del acto legislativo. Opera en la instancia primaria de la Cámara de origen a través de los dictámenes de la comisión respectiva; en la colegisladora para que observe el procedimiento seguido para la formación de la ley, y su texto final; y en el Ejecutivo, para que lo apruebe o lo deseche mediante el ejercicio del derecho de veto. En el derecho comparado, en Inglaterra la revisión de una iniciativa de ley puede ser propuesta por cualquiera de los miembros que integran la Cámara de los Comunes. La Iniciativa podrá retirarse cuando su creador abandone la Cámara. Una iniciativa que lleve el nombre de varios miembros puede ser representada por cualquiera de ellos; pero si la iniciativa fue propuesta por un ministro, entonces solamente otro ministro lo podrá representar.

En el constitucionalismo mexicano, la revisión la desempeñan las Cámaras de diputados y senadores. A la Cámara que inicia una ley o decreto se le denomina cámara de origen, mientras que a la otra se denomina cámara revisora. La Cámara de diputados y la de senadores pueden fungir indistintamente como Cámara de origen o revisora, según sea el caso. Al respecto, el numeral 72 de la Constitución mexicana dispone que, todo proyecto 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; 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.

El mismo precepto 72 constitucional en su inciso d), expresa que, 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. Por su parte, en el inciso e), el artículo 72 determina que, 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 rechazadas 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 desecharon 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 insistiera, 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.

### 8. *El refrendo*

El refrendo es la “firma” plasmada en los “decretos” por parte de los ministros o secretarios de Estado, para conformar su validez; se dice que, su primer antecedente de manera formal en una Constitución se encuentra en la de Cádiz. En nuestro país, la Ley de Secretarías y Departamen-

tos de Estado de 1958 describía que, toda ley debía refrendarse. Así, se exigía el refrendo del decreto promulgatorio de una ley para su propia validez, de lo contrario se consideraría como inconstitucional.

Para superar esta dificultad, los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, sólo requieren del refrendo del secretario de Gobernación para acatar la publicación instruida por el presidente de la República y así cumplir con el elemento formal de validez. Para evitar juicios de amparos en contra de reglamentos por falta de refrendo, suelen incluirse las firmas de los secretarios de Estado involucrados con la materia.<sup>104</sup>

Revisten singular importancia los siguientes decretos: el que emite el presidente de la República para promulgar la aprobación de un tratado internacional por el Senado y que refrenda el secretario de Gobernación; el decreto que expide el titular del Ejecutivo federal y que refrenda el secretario de Relaciones Exteriores, respecto la política exterior e intervención en todo tipo de tratados en que nuestro país sea parte, según la fracción I del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### 9. *La sanción*

La sanción es un acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. En el régimen constitucional, es la disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe del Estado. Esta sanción de las leyes o ratificación tiene su origen en la división de facultades. En el sistema presidencial debido a que el gobierno está más drásticamente dividido en poderes, es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo sancionar o promulgar la ley y decreto discutido. En México, encontramos que también existe la sanción a la ley o decreto en materia parlamentaria, excepto cuando dicha ley va a ser de carácter interno en el Congreso, pues uno de los pasos para la formación de la ley en general, es precisamente la sanción del presidente de la República.

El artículo 72 de nuestra Constitución señala en sus dos primeros incisos que, 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

<sup>104</sup> Para abundar sobre el refrendo, véase Rodríguez y Rodríguez; Jesús, “El refrendo y la perfección del acto legislativo”, *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 95 y ss.

no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. 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 en que el Congreso esté reunido. La excepción a este principio de sanción del Ejecutivo para dotar de vigencia a la ley, está establecida por los párrafos segundo y cuarto del artículo 70 constitucional, que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.

#### 10. *El veto*

Si al Poder Legislativo le corresponde la discusión y aprobación de las leyes, éstas deben contar con la facultad de los Ejecutivos de hacer observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso. El veto es la facultad contraria a la del Ejecutivo, cuando aprueba los proyectos remitidos por el Congreso, los promulga y publica; cuando dicho proyecto no cuenta con la aceptación del Ejecutivo, entonces éste se encuentra facultado, por una sola ocasión, para interponer un veto cuyo efecto es suspender la promulgación del mismo y no publicarlo, así como para reenviarlo al Congreso, con el fin de que sea discutido de nueva cuenta, considerando las observaciones contenidas en el veto, y proceder a votar una vez desahogada la segunda discusión del proyecto. La votación es calificada y requiere de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, para superar el veto y hacer prevalecer el proyecto en los términos aprobados inicialmente por el Congreso. En caso de que el Congreso no logre dicha votación, entonces, el proyecto vetado será suspendido de cualquier discusión y trámite hasta el siguiente periodo de sesiones. Cuando un proyecto vetado es aprobado nuevamente por el Congreso, con las formalidades prescritas, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de promulgar y publicar dicha ley, sin posibilidad de hacer observaciones.

El veto es un medio para hacer observaciones a las leyes, no así a los decretos o a las reformas constitucionales que no se adecuan al proceso legislativo regular, que la Constitución prevé para las leyes ordinarias. Sin embargo, esta facultad no es común, puesto que el presidente cuenta con

una facultad de iniciar leyes incomparable. Este veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial).

En los Estados Unidos de América, si el presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, consistente en que, si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley. En México, han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el Constituyente del 57, que privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente del asunto con primera discusión, para que manifestara su criterio, o sea, para opinar; si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero en caso contrario, debía de pasar el expediente a comisión para examinar de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, cuyo dictamen se sometía a una nueva discusión y ya concluida, se votaba, la cual se decidía por mayoría absoluta. En caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior, es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo.

La facultad del presidente de la República de vetar una resolución del Poder Legislativo en México cuenta con sus propios antecedentes. El primero se haya en el Decreto Constitucional para la Libertad de la Amé-

rica mexicana o la Constitución de Apatzingán, que facultaba al Supremo Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia, un ambiguo derecho de veto sobre leyes expedidas que podía superarse si no lograba el respaldo de una plural de votos. De proceder el veto, la ley sobre la cual se hubiese ejercido, no podría proponerse nuevamente sino pasados seis meses. No obstante, esta disposición nunca tuvo vigencia. Después, en la Constitución de 1824 se contempló la viabilidad para que el presidente pudiera devolver una ley o decreto al Congreso y que, si en esta instancia no se conseguía su aprobación por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, no se volvería a proponer sino hasta el año siguiente. En este sentido, se adoptó en el proyecto de reformas de 1840 y en las Leyes Constitucionales de 1836 y en el proyecto de Constitución política de 1842. Sin embargo, en la Constitución de 1857 se quitó la potestad de veto del Ejecutivo, al conferirle ese poder para expresar su opinión respecto al proyecto de ley o decreto en cuestión, pero sin ninguna capacidad efectiva para ir más allá. En el año de 1867, Lerdo de Tejada propuso que el presidente de la República pudiera interponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no pudieran reproducirse sino por los dos tercios de los votos, tal como lo establecía la Constitución de 1824. Se argumentaba que, en todos los países donde hay sistema representativo, se estima como esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo. Pero fue hasta las reformas constitucionales de 1874, cuando se restauró el principio del veto presidencial, sólo que su sobreseimiento se estableció en una mayoría absoluta por ambas cámaras; igualmente, se estipularon algunos detalles, disponiendo que, hubiera una primera votación y, en caso de formularse observaciones por el presidente, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.

El veto es pues, la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. Igualmente, el veto significa impedir, es decir, evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratando de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales. También significa posibilitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo. Asimismo, simboliza aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo, por lo

que vendría a ser un medio de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo.<sup>105</sup> La facultad de veto permite la negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en la formación de las leyes. Si un proyecto de ley dispone de un apoyo calificado del Congreso, pese a la opinión disidente del presidente, entonces la ley deberá ser promulgada, independientemente de la opinión del Ejecutivo, puesto que el veto será superado por el Congreso. Así, es irrelevante si el proyecto de ley era una iniciativa presentada por un miembro del Congreso o si se trataba de una iniciativa presentada por el Ejecutivo y modificada por el Congreso. No obstante, si un proyecto de ley no cuenta con el apoyo calificado del Congreso, se requiere de la colaboración entre los poderes para que se promulgue el proyecto como ley.

La colaboración comentada puede darse a través de una negociación tácita o expresa. En esta última, ambos poderes deben alcanzar un acuerdo para que la ley pueda ser promulgada. La negociación expresa se da cuando se ejercita el veto, puesto que estimula al órgano legislativo a realizar una contraoferta, es decir, las veces que un proyecto de ley puede ir y venir del presidente al Congreso a través del veto. Entonces, esta negociación se da en el formato del proceso legislativo y a través de las maneras informales, como las reuniones entre el presidente y los legisladores. Inclusive, esta negociación informal puede darse antes de ejercitarse el veto para llegar a un acuerdo no vetable, por lo que, es interesante la inclusión de varios proyectos de ley en la agenda del Congreso de la Unión o de los Congresos locales, incluso, algunas de ellas presentadas por el Ejecutivo, para que estos poderes pueden negociar pactos que impliquen que, algunas iniciativas no serán vetadas aunque no reflejen las preferencias del presidente ni tengan el apoyo calificado del Congreso, a cambio de que otras iniciativas sí cuenten con el apoyo por ambos poderes constitucionales. Como en las negociaciones tácita o expresa se presenta la facultad de veto, en ausencia de la misma, el Congreso tendrá poder absoluto sobre los proyectos de ley. En este caso, los proyectos promulgados serán los ideales del Congreso y éstos pueden estar fuera del espacio dentro del cual, hubiera negociado el Ejecutivo, sacrificando

<sup>105</sup> Sobre el tema de la gobernabilidad y la relevancia entre el Poder Ejecutivo y la figura del veto para fomentar la estabilidad política, se puede consultar a Borja, Rodrigo, “La Gobernabilidad: Talón de Aquiles de nuestra América”, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, editor Diego Valadés, 2005, pp. 59-72.

preferencias mayores a las que hubiera voluntariamente aceptado. En cambio, si hay facultad de veto, es factible que, el presidente tenga poder monopolizador sobre la negociación. Aquí el veto posee altas posibilidades de no ser superado, por lo que, las preferencias del presidente son las que prevalecerán en los proyectos de ley.

Por tanto, la facultad de veto incentiva la negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo cual implica que, en las leyes promulgadas no prevalecerán solamente las preferencias de uno de los poderes, lo que efectivamente hace que el veto sea un mecanismo que mejora el equilibrio entre ellos. Entonces, La negociación puede llevarse a cabo con los menores costos posibles. En nuestro país, la facultad que tiene el Ejecutivo de vetar una determinada ley o decreto, perdió fuerza durante buena parte del siglo XX, debido a que la mayoría de las leyes se iniciaban por el presidente de la República. Si el Congreso las aprobaba aun con modificaciones de fondo a la iniciativa presidencial, el Ejecutivo no objetaba nada, en virtud de las previas negociaciones entre las cámaras (su mayoría) y el presidente. Sin embargo, el presidente de la República puede vetar las leyes o decretos, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, por lo cual no tiene facultad de observaciones o veto en los siguientes asuntos: a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, b) las facultades de la Comisión Permanente, c) las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación, d) las facultades del Congreso reunido en asamblea única, e) y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que, tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso. Tampoco tiene capacidad de veto el presidente para oponerse a las reformas constitucionales, pues éstas son obra no del Congreso sino del Constituyente Permanente, que agrupa al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

El veto es un signo distinto de los regímenes presidenciales, que proporciona un freno importante al presidente frente a un Congreso hostil o arrebatado, aunque otros estiman que, en el presidencialismo es una institución inútil dado el cuasimonopolio de iniciativa legislativa del presidente. Los primeros presidentes de los Estados Unidos utilizaban poco el veto, pero a partir de Jackson experimentó un importante desarrollo. En doce años, Roosevelt opuso 631 veces su veto, la mayoría de las veces por motivos de desacuerdo político. Es bastante raro que el Congreso ha-



ga caso omiso de un veto presidencial; sólo ocurrió unas diez veces en la presidencia de Roosevelt. Igualmente, los gobernadores reales británicos han ejercido el poder de veto para tener bajo control a las asambleas coloniales antes de la Revolución americana. En los sistemas presidenciales, el veto es un mecanismo del sistema de pesos y contrapesos en virtud del cual el Poder Ejecutivo interviene en el proceso legislativo, cultivando un control sobre actos que lleva a cabo el Poder Legislativo.

El proceso descrito permite al Ejecutivo dar a conocer sus observaciones o desacuerdos respecto una decisión del Congreso y, otorgarle al Ejecutivo un instrumento eficaz para evitar la injerencia o la imposición del Poder Legislativo sobre sus propios ámbitos de actividad y competencia. De ahí que, conforme a sus efectos, el veto sea suspensivo, cuando el veto no termina con el proceso legislativo como tal, sino que lo somete en razón a una objeción del Poder Ejecutivo, a la rectificación mayoritaria del Poder Legislativo; definitivo, cuando el veto pone fin al proceso legislativo y no existe la posibilidad de superarlo. Respecto a su carácter, el veto es total, cuando se ejerce respecto a la generalidad de un acto del Poder Legislativo; es parcial, cuando se refiere a aspectos particulares de una decisión del Congreso. Por tanto, en los regímenes presidenciales, el veto es el principal control que el Poder Ejecutivo despliega sobre el Legislativo. No obstante, la naturaleza de la facultad de veto varía, desde los casos en donde su ejercicio está altamente restringido y sólo le permite al Ejecutivo manifestar su desacuerdo pero sin capacidad alguna de bloquear una decisión del Poder Legislativo, hasta en los que se constituye como una gran fuerza que faculta al Poder Ejecutivo para censurar absolutamente los actos efectuados por el Legislativo.

Entonces, el veto puede considerarse como una facultad para el equilibrio entre los poderes constitucionales, pues su carácter y efectos particulares alteran enormemente el balance de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un poder de veto total, en donde el Poder Ejecutivo sólo pueda aceptar o rechazar completamente una decisión aprobada por el Congreso, fortalece a éste en la medida en que, condiciona la participación del Ejecutivo en el procedimiento legislativo a un juego de todo o nada, donde el Ejecutivo está limitado a oponerse a toda la propuesta en su conjunto, incluso si algunos aspectos de la misma le convienen o le interesan, o admitirla entera, a pesar de que incluya disposiciones en las que está en contra. Esto es un forcejeo en donde, uno de los actores constriñe

el margen de acción del otro, forzándolo a tomar posiciones absolutas sin alternativas intermedias. En consecuencia, con el veto total, el órgano legislativo cuenta con la ventaja de definir las pautas de intercambio que imperarán en su relación con el presidente. En contraste, un poder de veto parcial favorece al Poder Ejecutivo, pues lo autoriza para devolver al Congreso los fragmentos del proyecto con los que no está conforme, y publicar el resto. Así, el Legislativo no puede presentar paquetes de legislación que compelan al presidente a aceptar decisiones en las que difiere con tal de imponer aquéllas que avala. Es así que, el veto parcial permite al Ejecutivo a escoger lo que se promulga y lo que se somete a aprobación de una mayoría legislativa, obligando al órgano legislativo a asumir una actitud más flexible y transigente en la negociación con el Ejecutivo, de ahí que, el Ejecutivo pueda marcar la pauta de sus relaciones con el Legislativo.

El hecho de que en todos los sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo intervenga respecto a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, ya sea para vetarlos o para promulgarlos en un determinado periodo, ocasiona que, si no hay restricciones para sancionar al Ejecutivo en caso de rehusar públicamente un proyecto no vetado, en realidad cuenta con un poder de veto definitivo de facto, que le impide al Legislativo tomar la última decisión, pues no puede superar un veto que de *jure* no se ha presentado. Esto se conoce como el veto de bolsillo, es decir, que un poder pasivo no institucionalizado al que el Ejecutivo puede recurrir, si no está dispuesto a arriesgarse a que su veto sea superado por una mayoría legislativa. La dificultad para sancionar esta práctica estriba en que, no se trata como tal de que el Ejecutivo lleve a cabo una acción expresamente prohibida, sino de dejar de cumplir con una de sus obligaciones. Entonces, no es que el presidente haga algo que no puede hacer, sino que omite una obligación positiva; inclusive, aunque no hay un principio que lo justifique, en casi todos los regímenes presidenciales, la mayoría establecida para superar el veto suele ser la de dos terceras partes en ambas cámaras, cuando el sistema es bicameral, o de la única, cuando es unicameral. Sin embargo, el poder de veto del presidente podría reducirse o aumentarse estableciendo mayorías de tres cuartos o tres quintos, respectivamente, sin que ello trastocara el equilibrio de poderes. Aunque es inusual necesitar mayorías calificadas más allá de las dos terceras partes para superar un veto, no es infrecuente que, se soliciten mayorías menores a ese

porcentaje. Esta facultad de veto se ha utilizado en el México posrevolucionario con bastante frecuencia, pese a que se dejó de utilizar treinta y un años.

Por eso, contra la idea generalizada de que en los gobiernos emanados de la Revolución, el presidente siempre ha sido fuerte frente a un Congreso complaciente y dócil, durante los primeros años posteriores a la lucha revolucionaria, antes de consolidarse el sistema político basado en la hegemonía del partido gobernante, la influencia del Ejecutivo en el Legislativo fue mucho menor de lo que se cree. En otras palabras, en los primeros años de la época posrevolucionaria, el presidente era débil frente al Congreso, especialmente respecto las facultades legislativas. El sucesivo desarrollo del presidencialismo mexicano cambiaría por completo con el paso de los años. Entre 1917 y 1934, el control que el presidente ejercía sobre el proceso legislativo era, por decir lo menos, incierto. Ello es evidente si se examinan los vetos emanados del Poder Ejecutivo en este lapso, cerca de 190. Por ello, el veto es uno de los indicadores más significativos de la relación entre los poderes constitucionales, pues a mayor número de iniciativas impulsadas por el Congreso y con las que el presidente no esté de acuerdo, mayor será el número de vetos; igualmente, a mayor número de sobreseimientos de vetos, mayor independencia y fuerza del Congreso frente al Ejecutivo. Por tanto, durante el periodo de 1917 a 1934, el presidente vetó alrededor de 190 proyectos de ley, la mayoría de los cuales eran de carácter privado y casi todos sobre pensiones. De ese total de vetos, 31% fueron superados, en su mayoría relativos a leyes privadas; pero de los 73 vetos emitidos en relación con leyes públicas, únicamente 17.8% fue revertido. Entre 1917 y 1969, los presidentes hicieron uso de su facultad de veto aproximadamente 240 veces. El veto se implementó por el presidente Gustavo Díaz Ordaz en el decreto de reforma de la Ley de Crédito Agrícola, el 9 de septiembre de 1969. Por eso, es interesante comentar que, el 70% de los vetos fue entre 1917 y 1969, aunque los durante 1937-1997, los presidentes interpusieron algunos vetos, ya que en esta época la negociación entre poderes no era imperante. Así, 68% de los vetos entre 1937 y 1964 estaban asociados con proyectos de decretos que no se referían a disposiciones de carácter general, sino a disposiciones que autorizaban o modificaban una pensión en beneficio de una persona en particular, generalmente veteranos de la Revolución o sus familiares, así como familiares de políticos. Por ende,

el ejercicio del veto no implicó la existencia de una real separación de poderes o de una necesidad de colaboración entre los mismos; el veto se empleó como un instrumento de distribución de favores.

Hoy día, debido a que ya no se verifican las circunstancias del poder metaconstitucional del presidente, la facultad de veto podrá fomentar la colaboración y negociación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.<sup>106</sup> Por ello, es trascendental que, la regulación del veto no imponga costos de transacción ni otorgue poder monopolizador a alguna de las partes. Resulta importante que el procedimiento legislativo favorezca el equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo, considerando que, éste es un cauce de intencionalidad política y que se favorece la especialización de las leyes e incentivar la cooperación entre los poderes, que nos permitan mantener el equilibrio constitucional. No obstante, el tema del veto ocasiona una confusión respecto a la celeridad de nuestro procedimiento legislativo, pues es preciso advertir la posible demora que implican los supuestos de que, un proyecto desechado no pueda volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones o en las sesiones ese año, así como la falta de un mecanismo que permita la participación social en el procedimiento legislativo, como el referéndum legislativo, que permita la participación institucionalizada de la ciudadanía en el proceso de formación de las leyes. Además, es importante señalar la necesidad de precisar un plazo para que el Congreso de la Unión resuelva sobre un proyecto de ley vetado por el Ejecutivo, y la previsión de la situación que guardan las iniciativas de ley no dictaminadas al término de una legislatura, entre otros aspectos.

### 11. *La promulgación*

La publicación de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones jurídicas en el *Diario Oficial de la Federación*, conlleva el inicio de su vigencia para que se acaten por gobernantes y gobernados. En el futuro, se podrá regular que la publicación y promulgación se realice a través de los medios masivos de comunicación, como la radio y televisión, in-

<sup>106</sup> Es importante destacar que, en caso de que se originen diferencias entre el Legislativo y el ejercicio del veto por parte del Ejecutivo, hoy día se cuenta con el medio de control constitucional denominado controversia constitucional. Al respecto, se puede consultar a Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros*, México, Monte Alto, 1997, pp. 9 y ss.

cluso, Internet. En nuestra Constitución Política, estos conceptos se consideran como sinónimos, según los artículos 70, 72, incisos a) y c), así como la fracción I del precepto 89. Esta misma situación se presentaba en los Códigos Civiles de 1870 y 1884. No obstante, es acertado considerar a la promulgación, como una certificación de que se han cumplido los requisitos legales para que la ley exista o como un reconocimiento formal del Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada y debe ser obedecida. Por eso, este acto de aprobación es de forma positiva porque el presidente de la República firma la ley; es de forma negativa, cuando deja transcurrir el plazo que para tal efecto contempla el inciso b) del artículo 72 constitucional.

La promulgación es una de las fases del proceso legislativo previsto en nuestro orden constitucional. Este acto se considera como un trámite ocioso que podría sustituirse por la orden de publicación por el órgano legislativo y no por el Ejecutivo. Esta promulgación no debe concebirse como un mero acto de producción y autenticación de la ley, sino como un acto constitutivo y perfeccionador que contiene la orden de obedecer; como un acto ejecutivo y como una actividad legislativa. Así, la promulgación significa, dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida. Para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica, sancionada por el rey, la democrática parlamentaria, en que éste la aprueba y sanciona y, la mixta, que consiste en la promulgación. Tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo.

Esta promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, la promulgación es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que ha sido aprobada y remitida por el Poder Legislativo. En México, la Constitución Política determina en el artículo 70 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y, el artículo 72, que señala que, aprobado un proyecto de ley o decreto por las dos cámaras se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer lo publicará in-

mediatamente. El mismo precepto señala que, el Ejecutivo tiene derecho de veto y puede desechar todo o en parte el proyecto de ley o decreto, devolviéndolo con sus observaciones a la cámara de origen, en donde para ser aprobado nuevamente requerirá de las dos terceras partes del número total de votos, remitiéndose otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación; y el artículo 89 se refiere a las facultades y obligaciones del presidente, promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Por ello, es importante comentar que, promulgar significa llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir, en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria mientras no sea notificada su existencia. La publicación es pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

## 12. *La publicación*

La publicación es parte del proceso legislativo. Una ley que no se publica, jurídicamente no existente, es una mera regla de conducta. Una legislación que no se da a conocer no es derecho positivo vigente y por tanto, nadie la cumple. La publicación es un *requisito de eficacia*; es un presupuesto para la entrada en vigor. La publicación de leyes y decretos, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo. Consiste en que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama *Diario Oficial de la Federación*, con lo que adquiere fuerza obligatoria e inicia su vigencia y despliega todos sus efectos. Una ley no publicada carece de efectos propios: no obliga ni vincula a gobernantes ni gobernados.

La publicación de la ley no es facultad discrecional del presidente de la República que pueda o no pueda ejercer, sino que es obligación inelu-

dible que tiene que acatar. Si por alguna circunstancia, el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de *motu proprio*. A través de la publicación se notifica solemnemente a la sociedad el texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, ya que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

La Ley Orgánica de la Administración Pública fija como atribución de la Secretaría de Gobernación, publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o del presidente de la República. Además, en concordancia con el Reglamento Interior de la misma Secretaría, le corresponde tramitar la promulgación de las leyes y decretos a través de la vigilancia de su publicación en ese medio informativo oficial. Asimismo, otras materias objeto de publicación son, los decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que emita el Ejecutivo Federal que sean de interés general; los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aquellos actos o resoluciones que por su propia importancia así lo determine el presidente de la República. Por su parte, en el ámbito del Distrito Federal se hace a través de su *Gaceta de Gobierno*; en las entidades federativas, por medio de sus periódicos oficiales, pues de conformidad con el artículo 120 constitucional, los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, así como hacerlas del conocimiento de la población. Igualmente, los ayuntamientos cuentan con sus propias gacetas para publicar las disposiciones jurídicas que emitan. De esta forma, es relevante contar con medios oficiales para informar a gobernantes y gobernados sobre las disposiciones jurídicas que emitan los órganos constitucionales competentes, con el fin de lograr seguridad jurídica a los habitantes de una nación.

A partir de la Revolución francesa de 1789, comienza a imponerse en Europa el “principio de publicación” formal de las disposiciones normativas. Han de publicarse oficial y formalmente para que los ciudadanos las conozcan, como en el *Diario Oficial de la Federación*, un periódico oficial del gobierno de una entidad federativa o una gaceta municipal. Esto no significa que llegue al conocimiento de todos los gobernados, por lo que debe completarse esta publicación oficial a través de otros medios de comunicación, como Internet, la televisión, la radio, los dia-



rios de circulación y revistas. Consecuentemente, la técnica legislativa debe analizar este aspecto para ser accesible y comprensible todas las disposiciones legales que conforman el orden jurídico nacional. De esta forma, la vigencia de leyes y decretos, como la de todo ordenamiento jurídico de carácter general, se trata de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales, que es conveniente comentar.

La vigencia de la ley implica el momento desde el cual, es exigible la misma, constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos. Como consecuencia, a los ordenamientos jurídicos no pueden dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a contrario *sensu* significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma. Así, las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina al momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén lo concerniente a la vigencia de las leyes. Así, la iniciación de la vigencia de la ley ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina; de ahí que algunos incluyan este concepto como parte del moderno proceso legislativo. Por ello, la vigencia es el momento en que una ley comienza a obligar.

En el sistema jurídico mexicano, la iniciación de la vigencia está regulada específicamente por la legislación civil y en el artículo 14 constitucional, el cual establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado. Conforme a la legislación civil y en correspondencia a la práctica parlamentaria mexicana, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sistema sincrónico, que consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga por lo tanto desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación. Pero si la norma general no señala el momento de inicio de su vigencia, se aplican las reglas que establecen que, todos estos ordenamientos de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. Este sistema se denomina sucesivo e implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor.



Para resolver la *vacatio legis*, se establece que, en los lugares distintos del que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo mencionado, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Al respecto, es un sistema anacrónico para los tiempos actuales, pues obligaría a que una norma publicada en el *Diario Oficial* en la Ciudad de México sólo fuera aplicable en la frontera de Baja California hasta dos meses después; de ahí que algunos se pronuncian por la supresión del sistema sucesivo. El sistema sincrónico, sin embargo, también ha estado sujeto en México a ciertas prácticas viciosas, por no decir perniciosas, por ejemplo, se han aprobado reformas constitucionales cuya *vacatio legis* se extiende hasta varios años posteriores, lo que ha ocasionado y seguirá provocando que ciertas enmiendas sean a la vez modificadas por otras, antes de que empiecen a aplicarse. Existen igualmente leyes que además de fijar el inicio de su vigencia pueden prever la terminación de la misma, lo cual implica una situación legislativa excepcional, vinculada a momentos de emergencia o conflictivos.

El último artículo de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional habitualmente dice “Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese”. Este es el texto conocido como “artículo de forma”, y mediante el cual, el presidente de la Nación ordena a sus subordinados (a quienes corresponda, según la normativa vigente) que hagan varias cosas con el documento que a continuación firma, y con esa firma queda concluido (perfeccionado) el acto jurídico. Vale aclarar que, el refrendo ministerial (o sea la firma de uno o más ministros del Poder Ejecutivo) es un requisito constitucional para la “eficacia” de los actos del presidente de la Nación, y en el documento aparece después de la firma presidencial. Por eso es correcto sostener que, el acto jurídico “decreto del Poder Ejecutivo de la Nación” queda perfeccionado con la firma presidencial. Las leyes nacionales también terminan con un “artículo de forma”. En este caso, el texto dice “Comuníquese al Poder Ejecutivo” o “Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional”. Aquí, sin embargo, la situación es distinta a la del decreto del Poder Ejecutivo de la Nación. La comunicación al Poder Ejecutivo allí ordenada es solamente un trámite que debe realizarse dentro del procedimiento constitucionalmente previsto para la “formación y sanción,” es decir: la creación de las leyes (artículo 78, constitucional). Ese trámite debe efectuarse después de que el

Congreso haya aprobado el proyecto de ley, y está a cargo de los presidentes y secretarios de las Cámaras del Congreso, en virtud de las normas vigentes, que en ese caso son los Reglamentos de la Cámaras del Congreso Nacional. El “artículo de forma” de las leyes ordena a los presidentes y secretarios de las Cámaras que comuniquen al Poder Ejecutivo el proyecto de ley sancionado por el Congreso.

Cuando el proyecto ha sido promulgado por el Poder Ejecutivo<sup>107</sup> y por lo tanto se ha convertido en ley, ya no hay nada que comunicar al Poder Ejecutivo. La comunicación que se ha hecho antes, esa orden ya se ha cumplido durante el trámite legislativo, y no tiene nada que ver con lo que para el futuro la ley manda, permite o prohíbe. Se incluye simplemente por tradición, sin que nos hayamos puesto alguna vez a pensar qué sentido tiene ese texto, para qué sirve ¿Significa esto que el artículo de forma de las leyes nacionales no sirve para nada? No es usual que los abogados, magistrados y funcionarios tengan acceso a los documentos originales, de manera que lo cotidiano es consultar las leyes nacionales a través de los textos publicados, generalmente en publicaciones privadas o en fotocopias de éstas. Quien ha tenido que hacerlo a menudo habrá podido comprobar que el “artículo de forma” le permite saber que allí termina la ley, que no hay más artículos, que no le faltan páginas y que el artículo anterior es el último artículo real de la ley.

Por último, la técnica legislativa impone que todo lo concerniente al inicio de la vigencia de los ordenamientos jurídicos, especialmente por lo que se refiere a leyes y decretos, se contengan en artículos transitorios, los cuales existen precisamente para normar situaciones temporales, particularmente la *vacatio legis*.

### 13. El *Diario Oficial de la Federación*

El *Diario Oficial de la Federación* es el medio oficial y órgano del Estado Mexicano, para publicar las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria, así como variadas comunicaciones nombramientos, oposiciones y concursos, subastas y concursos, edictos, notificaciones, requisitorias de juzgados y tribunales, las disposiciones generales de los

<sup>107</sup> Para profundizar sobre la relevancia del aparato burocrático que integra el Poder Ejecutivo, véase Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la Administración Pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 51 y ss.

órganos del Estado y tratados y convenios internacionales, las resoluciones y actos de los órganos constitucionales del Estado conforme lo establecido en sus respectivas Leyes Orgánicas, las disposiciones que no sean de carácter general, las convocatorias, requisitorias, anuncios y citaciones que por mandato de una norma con rango de ley deban ser objeto de inserción obligatoria.

La divulgación es un requisito de la propia legislación para que no se ignore por el gobernado, por el intérprete o aplicador del derecho. Además, los afectados pueden aprovechar lícitamente el vacío legal, pues la disposición jurídica no puede exigirse. Entonces, la publicación es un requisito de eficacia legislativa. Esta publicación marca los límites de la seguridad jurídica. La institución del *Diario Oficial de la Federación*<sup>108</sup> constituye un punto de no retorno en la seguridad legal. Por ello, la Constitución Política obliga a publicar una disposición legal para que se conozca por los gobernantes y gobernados.

La forma tradicional y legal de difundir la legislación es en el *Diario Oficial de la Federación*; marca los contornos de la certeza jurídica. La publicación del referido diario se hace por medio de Internet y su distribución física para que gobernantes y gobernados conozcan el derecho que les obliga.

El antecedente de esto se remonta al *monarca constitucional, quien era el único titular del imperium estatal*; podía ejercerlo a través de otros órganos, pero él sólo era capaz de imponer obligaciones jurídicas a los residentes y al resto de los órganos estatales. Por ello, el poder que ejercen los órganos estatales se deriva de una potestad constitucional, por lo que la promulgación constata que el órgano legislativo aprobó una ley. Ya durante la época colonial, el virrey o la audiencia, los gobernadores, los alcaldes mayores o corregidores y ciertas autoridades de menor jerarquía, divulgaban una serie de disposiciones jurídicas hacia sus gobernados, como leyes, ordenamientos, cédulas y órdenes reales, ordenanzas, autos acordados, provisiones, etcétera. En un principio, se hacían del conocimiento a la comunidad en el momento de su aplicación, pues la imprenta llegó a la Nueva España hasta 1539, por lo que únicamente existían escribanos, encargados de asentar en papel las disposiciones legales. Alrededor de 1666, comenzaron a imprimirse gacetas y bandos que da-

<sup>108</sup> Para mayor abundamiento sobre el tema, consultar a Acosta Romero, Miguel, *Derecho administrativo especial*, vol. I., 3a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 36 y ss.

ban a conocer noticias oficiales, para distribuirse entre los pueblos de la Nueva España. Fue hasta 1810 cuando aparece la *Gaceta de México*, considerada como un primer intento de publicación oficial del gobierno colonial. En cambio, en el México independiente, la Junta Provisional Gubernativa difundió el *Diario de Sesiones*, para después publicar la *Gaceta Imperial de México*, que sustituyó a la *Gaceta del Gobierno de México*. A esta Gaceta se denominó, *Gaceta del Gobierno Supremo de México*, *Gaceta del Gobierno Supremo de la Federación Mexicana*, *Gaceta del Supremo Gobierno de la Federación Mexicana*, *Gaceta Diaria de México* y *Repertorio Mexicano*. Todo esto con fundamento en el artículo 110 de la Constitución de 1824, que obligaba y facultaba al Ejecutivo para publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.

Después, en 1847, se tituló *El Correo Nacional*, considerado como un periódico oficial del Supremo Gobierno de la República Mexicana; en 1853 el gobierno expidió un decreto sobre la publicación de las leyes y decretos; en 1858 se denominó *Diario Oficial del Supremo Gobierno*; con Benito Juárez en 1859, apareció el proyecto del Código Civil, que indicaba que, las disposiciones gubernativas publicadas en el periódico oficial gozan de una legalidad expresa; en 1863 la Regencia del Imperio previó que, el efecto obligatorio de las leyes dependía de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; en 1864, Maximiliano ordenó que el periódico del Imperio cambiara de nombre a *Diario del Imperio*; en 1867, Sebastián Lerdo de Tejada dispuso sobre la existencia de un diario oficial y en 1876 se llamó *Diario Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*; en 1932 se fijaron las reglas sobre los decretos y las leyes que promulgue el Poder Ejecutivo de la Unión, y en 1986 se denominó *Diario Oficial de la Federación*. En sus orígenes, este *Diario Oficial* fue un instrumento de propaganda, que contenía novelas, folletines, publicidad, etcétera. En años posteriores, su estructura se mejoró para facilitar su manejo, como el cambio de su diseño en 1992.<sup>109</sup>

En nuestra carta magna no encontramos precepto expreso que determine la publicación de las leyes en el *Diario Oficial de la Federación*. Es el Código Civil del Distrito Federal que dispone esta cuestión en sus artículos 3o. y 4o. tal situación. Por ello, la publicación de las normas jurídicas no es cuestión que compete a la legislación civil, sino que es co-

<sup>109</sup> Sobre estos tópicos, véase a Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 31 y ss.

mún a todas las normas de las materias jurídicas a nivel federal, estatal y municipal. De tal forma, estas disposiciones deberían plasmarse en los artículos 71 y 72 constitucionales, como una culminación del proceso legislativo. Pero fue hasta el 24 de diciembre de 1986, cuando se publicó la Ley del *Diario Oficial de la Federación*, con el fin de resolver las cuestiones planteadas, aunque no del todo, puesto que no derogó los artículos de la legislación civil mencionada, hecho que es contradictorio. En consecuencia, las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales deben darse a conocer a los habitantes de la República mexicana por medio del *Diario Oficial de la Federación*, en los periódicos oficiales estatales y gacetas municipales.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, la entrada en vigor de las leyes conlleva una institución que la aplicará; la determinación de la fecha de entrada en vigor de forma completa o escalonada y la duración de la *vacatio legis*. Del inicio de la vigencia depende el cumplimiento de los plazos para acatar las normas jurídicas, de ahí que el órgano legislativo precise el comienzo de la vigencia, pues dejar esto al libre albedrío de los poderes constitucionales no titulares de la potestad legislativa, abre la posibilidad de violentar el Estado de derecho. El comienzo de la vigencia se plantea mediante el establecimiento de un día concreto o en la fecha de su publicación. En el primer caso, se evita el cómputo de los plazos; en el segundo, se otorga un mayor protagonismo al Poder Legislativo, al evitar que, los órganos encargados de la promulgación y publicación de la norma influyan en el retraso o adelanto de la producción de estos actos.

En el derecho comparado hay varias fórmulas para fijar la fecha de entrada en vigor: señalar explícitamente el día, mes y año, o fijar la fecha de apertura de la vigencia con relación a un acontecimiento. La técnica que más se utiliza es la primera, ya que es más clara y comprensible para la ciudadanía.

El problema se presenta en aquellos ordenamientos en los que no se establece un límite máximo para realizar los actos de promulgación y publicación. En este supuesto, si la ley fija el inicio de la vigencia, la duración del periodo de *vacatio* depende más de la voluntad de los órganos competentes para promulgarla y publicarla que del propio legislador. De esta forma, el periodo de tiempo entre la publicación y el inicio de su vigencia debe ser suficiente, con el fin de conocerla, de predisponer las condiciones y los medios indispensables para su aplicación. En nuestro

sistema jurídico, el legislador prevé un plazo razonable en el que se publicarán las leyes y la duración de la *vacatio*. Se sugiere que el comienzo de sus efectos jurídicos sea el día, mes y año en que entre en vigor; en este caso, el principio de su vigencia se fija con relación a la fecha de su publicación.

En beneficio de los gobernados, a una norma jurídica se puede atribuir un carácter retroactivo y otorgar ciertas consecuencias jurídicas sobre hechos producidos con anterioridad a su difusión. Los artículos que precisan la entrada en vigor de la legislación, deben redactarse de manera clara y sencilla.

#### 14. *Erratas*

La fe de erratas es un punto que se relaciona con la publicación de las normas jurídicas. Su fin es apuntar los errores que se suscitaron al momento de publicar una ley, los cuales pueden aparecer un día o varios meses después. Así, la fe de erratas rescata la equivocación que se hace en un impreso legal por descuido, torpeza, confusión o por su ilegibilidad, como una letra invertida, una cifra combinada, palabras incompletas, un párrafo empastelado, un renglón fuera de lugar o una puntuación que se omite. De ahí que, la fe de erratas sea un instrumento de la técnica legislativa que detecta los errores materiales de una legislación, con el fin de salvar todo un proceso legislativo. Esta fe de erratas en la divulgación de las leyes persigue subsanar ciertos errores de redacción. Es un procedimiento eficaz para corregir los textos legales aprobados por el Poder Legislativo. No obstante, se recomienda reducir al mínimo el uso de fe de erratas.

La facultad de subsanar se atribuye al organismo que cometió el error. A esto se suma la responsabilidad de la Secretaría de Estado, por lo que velará desde su corrección hasta su publicación, pues la fe de erratas corrige una equivocación al escribir, más no un error político en la decisión tomada. Por tanto, es importante ubicar al órgano constitucional que yerra, para que rectifique en el ámbito de esa esfera la deficiencia tras la aprobación de la norma jurídica. A más de, es substancial distinguir el tipo de falla en que se incurrió, con el propósito de implementar el procedimiento para evitar y salvar los errores de publicación o de reproducción de la decisión legislativa.

Es imperativo la coordinación entre los poderes constitucionales para instituir un buen sistema de control y rectificar en cada fase del proceso legislativo. De este modo, es substancial evitar los desaciertos u omisiones del texto legal, para evitar confusiones a los gobernantes y gobernados respecto el contenido de las enmiendas. Por tanto, con el fin de prevenir errores y subsanarlos a la brevedad cuando se presenten, los abogados preparados en la técnica legislativa son de gran relevancia. Ellos apoyarían en las distintas áreas del conocimiento a los órganos encargados de producir el derecho, por ejemplo, en la redacción de las proposiciones con un lenguaje adecuado; revisar la cuestión técnico-jurídica y sugerir las opciones para superar los obstáculos durante el proceso legislativo.

### 15. *El epigrafiado*

El epigrafiado de los artículos de la ley no es una práctica común en las leyes. Lo encontramos, sin embargo, en algunas leyes relativamente modernas y muy extensas o importantes. Llamamos epígrafe a una breve referencia al contenido del artículo ubicada al principio del mismo. Otros autores le denominan *rúbrica*, y quizás haya en uso algún otro término similar.<sup>110</sup>

Un buen epígrafe, sirve para varias cosas. En primer lugar, se aprovecha por quien está consultando el texto de la ley, pues gana tiempo, ya que podrá saber rápidamente de que trata cada artículo, y encontrar fácilmente lo que interesa, lo que está buscando. Para este fin, el epígrafe debe de estar ubicado en un lugar visible y escrito en algún tipo de letra destacado, diferente del común en el resto del texto legal. En segundo lugar con un juego de buenos epígrafes se pueden hacer buenos índices sobre el contenido de la ley, por ejemplo, un índice por artículos en el orden en que ellos están colocados en la ley, cada uno con su número y epígrafe, y otro índice (complementario del anterior) ordenando alfabéticamente los epígrafes, cada uno con la referencia del ar-

<sup>110</sup> En relación a los epigrafiados, el doctor Héctor Fix-Zamudio destacaba su trascendencia en las charlas del posgrado (doctorado) en la Facultad de Derecho de la UNAM. Por tanto, se sugiere consultar la obra *El Pensamiento vivo de Héctor Fix-Zamudio*, cuyos coordinadores son José F. Palomino Manchego y Gerardo Cruz, México, UNAM, 2005.



título respectivo. Este método, sin duda, aumenta las facilidades brindadas a quien consulta la ley.

El epigrafiado funge como un procedimiento de control de su propia labor, ya que facilita la identificación de posibles errores o defectos y consecuentemente su corrección en esa etapa inicial del trabajo. Por ejemplo, si uno no consigue encontrarle a un artículo un epígrafe adecuado, debe sospechar que ha redactado un artículo plurinormativo o pluritemático, y pensar en dividirlo en dos o más artículos. Los epígrafes constituyen una valiosa ayuda para las tareas de diseño de la estructura del documento normativo, tanto en lo relativo a la estructura sustancial como a la formal, es decir, la correcta ubicación de cada artículo en la secuencia de artículos, y su inclusión en el capítulo que técnicamente corresponde. Por ende, un asunto de mayor importancia es el valor jurídico de los epígrafes: ¿forman parte de la ley o no? La respuesta no puede ser igual para todos los casos. Depende de cómo sea la ley de que se trate. Lo que hay que determinar es, *si los epígrafes fueron sancionados por el legislador o no*. En el primer supuesto, los epígrafes forman parte de la ley, y tienen un valor jurídico respecto los efectos de la interpretación de la ley; de lo contrario, no llevado al plano práctico, lo que hay que saber es si los epígrafes estaban *en el documento sometido a votación*. Para poder conocer con certeza este dato, habría que acudir a los documentos originales, lo cual no siempre es factible. Debe entonces consultarse la edición oficial, es decir, el *Boletín Oficial*. Este *Boletín* publica el texto original de las leyes, decretos, etcétera (con algunas modificaciones menores que ya hemos señalado), y al texto normativo no le agrega epígrafes que no figuren en el original. Si los epígrafes están allí, eso significa que son parte de la ley, de lo que el legislador ha sancionado, y pueden por tanto, ser tomados en cuenta en el momento de efectuar la interpretación de la ley. En cambio, los epígrafes agregados por editoriales privadas para facilitar al lector el conocimiento de la ley, no tienen valor jurídico para los fines de la interpretación. Solamente son una ayuda que el editor ofrece al lector, pero nada más. Lo mismo debe decirse de las publicaciones hechas por entes u organismos estatales. El agregado de epígrafes por estas entidades, aunque sean de los entes oficiales del Estado, no confiere a esos epígrafes mayor valor que el de las publicaciones privadas.

El hecho que marca la diferencia de efectos jurídicos no es el carácter estatal o privado de la entidad que hace la publicación, sino la existencia



(o no) de los epígrafes en el *documento sancionado por el legislador*. Justamente, el epígrafe se puede ubicar en uno de los siguientes lugares: en el margen del texto, a la altura de la primera línea del artículo; en la línea inmediatamente anterior al artículo; entre el número del artículo y la primera palabra del texto del artículo. Por tanto, para saber cuál sería su mejor ubicación, habrá que tomar en cuenta lo dicho sobre la utilidad y el valor jurídico del epígrafe. Pero en cualquiera de los casos, es muy importante que el texto del epígrafe esté escrito de una manera destacada, que llame la atención del lector. En las notas marginales, la ubicación misma lo hace muy visible; en las otras dos alternativas, es conveniente el estilo de letra, por ejemplo, subrayando en los originales mecanografiados, y en “*itálica*” o “*negrita*” en las versiones impresas. Nos parece que, al elaborar el documento normativo, el factor al que se debe dar la mayor relevancia es el valor jurídico de los epígrafes. En consecuencia, el lugar para ubicarlos debe ser seleccionado, con el fin de dar al lector del documento *la mayor certeza posible* sobre el carácter oficial o no de los epígrafes. Por ende, hay que descartar otro de los modos utilizados por las editoriales privadas con el mismo objetivo, como poner el texto de epígrafe *entre corchetes*. Al leer algo entre corchetes, sabemos que se trata de algo modificado al documento original, es decir, un agregado destinado a facilitar su comprensión, o una supresión que abrevia la cita. Entonces, cualquiera que sea el lugar donde decidamos ubicar los epígrafes, se puede elegir: la línea inmediata anterior al artículo, o entre el número del artículo y la primera palabra del texto del artículo. La otra alternativa deja abierta una posibilidad de confusión entre los epígrafes de los artículos y las divisiones de la ley, puesto que se da a ambos tipos de texto una ubicación similar, fuera de los artículos y las líneas aparte, con el texto centrado.

De tal forma, la técnica del epigrafiado en toda la ley debe aplicarse con un criterio uniforme. Una vez que se ha adoptado la decisión de epigrafiar los artículos, todos ellos deben llevar epígrafe; no es correcto epigrafiar algunos artículos y otros no. El principio de la uniformidad también es aplicable en cuanto a la *ubicación* de los epígrafes: en todos los artículos el epígrafe debe estar colocado en el mismo lugar. El epígrafe no es parte integrante del texto del artículo. Por ende, al redactar o corregir el texto del artículo no deben omitirse frases por suponerse ya dichas en el epígrafe. El texto normativo debe ser gramatical y normativamente completo, con prescindencia del epígrafe.

En realidad, la necesidad de autosuficiencia del texto normativo es un principio de técnica legislativa de índole más general, aplicable también a este aspecto de la relación entre el epígrafe y el texto del artículo epigrafiado. Se sugiere que cada artículo cuente con su propio epígrafe, pues no puede haber dos epígrafes iguales para artículos distintos, aunque sí podrían tener una parte común. La individualidad de cada epígrafe responde a *un principio de coherencia* en toda la ley. Este principio exige que los epígrafes de los artículos no repitan los títulos o denominaciones de las divisiones formales de la ley (v. gr. capítulos, secciones, etcétera). Como excepción a esto, solo cabría admitir la superposición cuando la división contuviera un solo artículo, que en este caso habría coincidencia total de contenidos entre la división de la ley y el artículo, y entonces resulta admisible la posibilidad de encontrar el mismo texto dos veces. De lo que podría dudarse es del acierto de haber hecho una división formal de la ley para un sólo artículo que, en alguna ocasión puede ser correcto, pero no habitualmente.

No es conveniente que algún epígrafe de artículo repita el título de la ley (si la ley tiene título) ni el tema general de la ley. Los epígrafes deben ser breves; constituyen una referencia temática y no un resumen del artículo epigrafiado. Si bien no se pueden establecer *a priori* parámetros sobre la extensión de los epígrafes, han de ser lo más breve posible, y que no excedan de cuatro palabras. El esfuerzo por lograr la brevedad no debe conducir a redactar los epígrafes al estilo de aquellos telegramas casi incomprensibles por la supresión de preposiciones, conjunciones y artículos. Pero sí es conveniente no comenzar el epígrafe con la palabra “de” ni con los artículos “el”, “la”, etcétera. Un modo adecuado para ganar brevedad es usar, cuando sea necesario, dos frases separadas por un punto, a la manera de título y de subtítulo. Este método en general permite ahorrar una o dos palabras. Como ejemplo, compárese, “Brevedad de los epígrafes” y “Epígrafes. Brevedad”. No obstan una cantidad de palabras como tope máximo comporta un cierto grado de arbitrariedad. Úsese la cantidad que sea necesaria, pero téngase presente que, si en lugar de tres palabras pueden ponerse dos, es mejor. Por tanto, el epígrafe debe corresponder al tema central del artículo epigrafiado; debe cuidarse de no apuntar a aspectos laterales ni pretender incluir los detalles del contenido normativo; debe hacerse referencia al contenido de todo el artículo, y no sólo el del primer párrafo, como a veces ocurre. Cuando hay varios artículos sobre el mismo tema y cada uno de ellos se refiere a un subtema

más particular, los respectivos epígrafes pueden tener una parte igual (el tema común a todos ellos), pero es indispensable una parte diferente para cada epígrafe, de manera que, cada epígrafe quede individualizado.

De este modo, al redactar el epígrafe debe darse preferencia a las mismas palabras del texto legal, como respeto al texto legal elaborado, para no correr el riesgo de introducir confusión al emplear una terminología distinta. Esta sería una regla para no utilizar sinónimos en el texto legal, aunque en el caso de los epígrafes pueden admitirse excepciones, por ejemplo, cuando hay que sintetizar en una sola frase de carácter generalizador, varias situaciones jurídicas específicas que en el texto legal se enumeran una por una. Entonces, las primeras palabras en las que hay que pensar al redactar el epígrafe son las del propio texto legal epigrafiado, y sólo buscar otras cuando aquéllas resultan inadecuadas. Esto no descarta la posibilidad de epigrafiar unidades menores dentro del artículo, por ejemplo, los párrafos. Estos podrían ser epigrafiados aplicando *mutatis mutandis* los mismos principios, pero hay algunos problemas propios de este asunto que es importante tener en cuenta. El más fácil de notar es que, hemos de utilizar epígrafes de dos niveles: epígrafes de artículo y epígrafes de párrafo. No obstante, ello genera la dificultad de mostrarlos gráficamente de manera diferente, sobre todo cuando al principio del artículo aparecerán juntos el epígrafe del artículo y el epígrafe del primer párrafo. En este aspecto no nos atrevemos a dar consejos. Basta por ahora dejar la advertencia sobre las precauciones adicionales que hay que tomar cuando se va a usar el epigrafiado de dos niveles.

#### IV. FORMAS DE EVITAR EL INMOVILISMO EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

##### 1. *Voto bloqueado*

En casi todos los países, existen mecanismos para que el proceso legislativo sea eficaz y evite el inmovilismo de producción legislativa, por ejemplo, mientras más partidos políticos estén representados en el órgano legislativo más lento es este proceso. De tal manera, existe el voto bloqueado a petición del gobierno (Francia), en donde la Asamblea se pronuncia por un solo voto sobre todo o parte del texto en discusión, englobando únicamente las modificaciones propuestas o aceptadas por el

gobierno. Entonces, el órgano legislativo se pronuncia en bloque sobre la versión propuesta por el gobierno, ya sea aprobándola o no.

## 2. *Voto de confianza*

En los regímenes parlamentarios, el jefe de gobierno casi siempre necesita el voto de confianza para la aprobación de una iniciativa. Así, el Parlamento se encuentra en el dilema de aprobarla u originar una crisis ministerial con una eventual disolución del mismo, cuyos miembros difícilmente desean someterse a nuevas elecciones, ya que tienen más o menos garantizado su puesto durante un cierto tiempo, pues corren el riesgo de no ser reelectos. Incluso, la propia Asamblea cuenta con atribuciones para iniciar el debate a través de una moción de censura al gobierno.

## 3. *Disolución del parlamento*

La disolución del Parlamento es la figura más común en los regímenes parlamentarios; es la contrapartida de la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento. Esta disolución interrumpe anticipadamente el mandato parlamentario, por lo que se convoca a nuevas elecciones. Por ello, es un medio eficaz para influir en el proceso legislativo.

## 4. *Orden del día*

El orden del día se propone por el órgano legislativo, aunque existen países cuyo Poder Ejecutivo lo establece o influye en el mismo, como en Francia, Gran Bretaña. En estos países, es probable que el titular del Ejecutivo se oponga al debate de los proyectos legislativos en que no esté de acuerdo y especifique una prioridad para tratarlos.

El orden del día refleja la importancia y prelación de los asuntos a discutirse y aprobar en la asamblea legislativa. En el Poder Legislativo mexicano existen dos procedimientos: el reglamentario, consagrado en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, y el acordado, producto de los arreglos entre los coordinadores de los grupos parlamentarios para incluir los asuntos que interesan. Todas las fracciones parlamentarias están facultadas para solicitar que se incluyan sus peticiones y temas a deliberar en el orden del día, así como formular las denuncias

previstas en los artículos 109 y 110 constitucionales y en la legislación sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El orden del día se integra con la relación de los asuntos y negocios a deliberarse en la sesión de la asamblea legislativa. Se puede dividir en tres apartados: el primero, respecto la información oficial que incluye la lectura del acta de la sesión anterior para su aclaración, observación, rectificación o aprobación; las comunicaciones de la otra cámara o de los otros poderes constitucionales, de las legislaturas y de los gobernadores de los Estados. En la segunda parte se da cuenta sobre los asuntos de trámite legislativo, como las iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas estatales o de los legisladores, así como los dictámenes de proyectos de ley, de decretos y las minutas de ley. En la tercera fase se incluyen las participaciones de los legisladores y de los grupos parlamentarios.<sup>111</sup>

Para concretizar el orden del día, se acostumbra que los integrantes de la mesa directiva se reúnan 24 horas previas a la sesión con los coordinadores o comisionados de los grupos parlamentarios pertenecientes a la legislatura. El objetivo es acordar los temas a desahogar en el Pleno. No obstante, es dable que se reúnan dos horas antes del inicio de la sesión para analizar nuevamente el orden del día, por si fuera necesario reformarla o incluir otros puntos. De este modo, al comienzo de cada sesión, se pasa lista de asistencia y se comprueba el quórum requerido. Después, el presidente de la mesa directiva declara abierta la sesión y ordena a la secretaría que informe a la cámara sobre la orden del día con los asuntos listados; si un legislador propone que se adicione otro asunto se podrá registrar al final. Por ende, una vez desahogada la lista de asuntos se levanta una acta de sesión por parte de la mesa directiva, en la que estipula la clase de sesión celebrada (ordinarias o extraordinarias, públicas, secretas, ampliadas o prorrogadas); el número de periodo de sesiones (ordinario o extraordinario); el nombre del diputado que preside la sesión; el lugar, hora y fecha de su inicio y clausura; una relación nominal de los legisladores presentes y de los ausentes con o sin permiso; las observaciones, correcciones y aprobaciones del acta anterior; las personas que intervinieron en pro y en contra, y todo lo deliberado en la sesión.

Una sesión legislativa se refiere al tiempo en que los legisladores tratan los asuntos bajo un orden del día. Se celebran en los periodos ordina-

<sup>111</sup> Sobre el tema, véase a Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Manuales Elementales...de las sesiones...*, op.cit., nota 22, pp. 61 y ss.

rios constitucionales con una duración de hasta cuatro horas; las sesiones extraordinarias se efectúan durante los periodos extraordinarios, en días feriados dentro del periodo ordinario o cuando cita el presidente de la mesa directiva, por considerar la urgencia del asunto, como la falta absoluta o temporal del presidente de la República.

En las sesiones públicas se permite la asistencia del público en general, y en las secretas sólo los miembros de la cámara cuando el asunto exija urgencia o reserva; las sesiones matutinas, vespertinas, nocturnas y las prorrogadas, duran más de un día, por decisión de la asamblea, por disposición legal o de su presidente, para desahogar los asuntos del orden del día o según la naturaleza de los mismos.

Un año legislativo comprende 365 días de actividades, a partir del 1o. de septiembre de un año calendario al 30 de abril. Cada año legislativo se forma con dos periodos ordinarios de sesiones y dos periodos de receso entre dichos periodos. El Congreso de la Unión, sus Cámaras, la Comisión Permanente y las comisiones legislativas, no podrán comenzar sus sesiones sin la concurrencia del número legal y necesario que fija la ley. Esto obedece a que, las decisiones para tener validez y obligatoriedad, se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes.

Respecto las formas para evitar el inmovilismo en el proceso legislativo del Congreso de la Unión, la fracción I del artículo 72 constitucional, prevé un mecanismo que evita la tardanza del proceso legislativo iniciado en la cámara de origen: si transcurre un mes desde que la iniciativa se turnó a comisión sin haberse rendido dictamen, el Poder Ejecutivo la podrá presentar para su discusión en la otra cámara.

Por su parte, con el propósito de evitar una prolongación excesiva del debate en las sesiones respectivas en las cámaras, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en sus artículos 100, 103, 104 y 114, prevé que, los discursos de los legisladores no durarán más de media hora sin la autorización de la cámara respectiva; los representantes populares no hablarán más de dos veces sobre un mismo asunto, excepto si son miembros de la comisión o autores de la propuesta que se debate; el disertante no será interrumpido en uso de la voz, solo en caso de una moción de orden o para una explicación pertinente; se podrán pronunciar en lo general sobre el proyecto legislativo y en lo particular sobre sus artículos. Igualmente, los integrantes de la comisión dictaminadora y los servidores públicos enviados por el presidente de la República o citados por la cámara respectiva, ostentan autorización para participar en los debates.

En caso de existir desacuerdo entre las cámaras, debido al control que ejercen los diferentes partidos políticos o por un partido distinto al que pertenece el Ejecutivo federal, es recomendable implementar las negociaciones para lograr la aprobación de un texto legal y seguir las fases previstas en el artículo 72 constitucional.