

**LA INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTARIO EN
EL PROCESO LEGISLATIVO**
JUAN MANUEL ESCUADRA DÍAZ*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Sumario.- Introducción. I. El Proceso Legislativo II Fase de Iniciativa. III. Fase de Análisis y Discusión. IV. Fase de Resolución. Conclusiones. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

El derecho de iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos actores políticos para presentar ante el Poder legislativo (Congreso), proyectos o proposiciones de ley.

Es un hecho generalizado en los países democráticos que tanto el poder Ejecutivo como los integrantes del Congreso (federal o estatal según sea el caso), tienen el derecho de iniciativa y estos últimos la responsabilidad de analizar, discutir y resolver la pertinencia de las propuestas de creación o reforma de normas jurídicas, por lo cual resulta relevante conocer en qué consiste la intervención del legislador dentro del Proceso Legislativo en México.

El presente trabajo tiene precisamente la finalidad de precisar las etapas y forma en que debe proceder el legislador (diputado o senador) durante el trámite de una Iniciativa Legislativa.

El primer apartado se destina a describir el Proceso Legislativo en todas sus fases, lo cual se estima necesario para que el lector esté en condiciones de entender con mayor puntualidad la trascendencia del trabajo parlamentario.

El apartado segundo se denomina Fase de Iniciativa ya que de manera detallada se analiza lo relativo a los requisitos que debe contener la Iniciativa, así como la forma en que debe proceder el legislador que la suscriba y los propios órganos directivos o de gobierno de la cámara ante la cual sea presentada.

En el tercer apartado denominado Fase de Análisis y Discusión, se aborda lo relativo al trabajo en Comisiones, ya que es en esta instancia donde los legisladores deben analizar la propuesta, allegarse de toda la información que estimen necesaria para estar en condiciones de pronunciarse sobre la viabilidad y conveniencia de lo planteado, así como para definir una posición que habrá de presentarse ante el Pleno mediante un dictamen legislativo. En esta fase es relevante el trabajo que el legislador realiza.

En el apartado cuatro de este trabajo que se ha denominado Fase de Resolución, se describe la forma de proceder de los parlamentarios para resolver en definitiva sobre el dictamen propuesto por la o las Comisiones

legislativas que resultaron competentes para dictaminar. Asimismo y a manera de información complementaria se plantean refieren las acciones que los legisladores tendrían que efectuar ante la formulación de observaciones por parte del Titular del Poder Ejecutivo.

I. EL PROCESO LEGISLATIVO

No existe unanimidad en la doctrina para denominar a las distintas disciplinas que en los últimos años se han venido ocupando de los diversos aspectos del quehacer normativo, así por ejemplo frente al término técnica legislativa podemos encontrar el de técnica normativa, ciencia de la legislación y teoría de la legislación. Respecto de las dos primeras se ha establecido que el carácter de la técnica normativa permite un enfoque más amplio para incluir aquellos supuestos de elaboración de normas que no tienen formalmente carácter legislativo, reconociendo que la expresión "técnica legislativa", atribuida a Geny, es la más usual y habitual aunque no siempre la más correcta.

Frente a las amplias transformaciones que han venido experimentando las sociedades posindustriales y el impacto cada vez más frecuente del derecho supranacional en los estados democráticos es necesario repensar la manera en la que ha venido ejerciéndose la función legislativa, esto es, la forma en la que se vienen creando las normas con rango de ley. No sólo por lo anterior, sino por muy diversas causas, la doctrina ha concluido que es necesario estructurar una teoría cuyos objetos de estudio no sean sólo las leyes publicadas, sin más, sino analizar el tránsito de la decisión política al momento en que ésta se concretiza en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo.

No hay duda de que los juristas en gran medida son formados bajo la idea de que su principal función será la de interpretar los textos normativos y no la producción de los mismos; labor que, por otro lado, se ha dejado casi en exclusiva a los técnicos legislativos o a los expertos en la elaboración y redacción de las normas. Si a lo anterior agregamos que el positivismo ha provocado que el estudio de las leyes inicie a partir de su publicación en los *Diarios Oficiales*, dejando de lado todo el proceso anterior que llevó justamente a su publicación. Nos encontramos ante un escenario que evidencia la necesidad de contextualizar a la Técnica Legislativa como una disciplina auxiliar de ésta, que tendría como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa.

Las leyes como producto de la razón requieren para su creación un conjunto de principios y fundamentos ordenados que sirvan de cause racional para solucionar las discrepancias entre un estado de hecho (ser) y un estado que debe alcanzarse (deber ser).

La Teoría de la Legislación tiene, por una parte, como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política y hasta el instante en el que ésta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley. Los principios de la Teoría de la Legislación, comunes a todo el ordenamiento, no son creadores de normas pretenden, simplemente, coadyuvar a la transformación de un aspecto de la realidad.

En suma, la Teoría de la Legislación tiene como objetos de estudio no sólo a la forma de producir, modificar o suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustentan en una decisión política, sino también las leyes vigentes. Los destinatarios principales, aunque no únicos de esta teoría, son los creadores de normas con rango de ley. No nos referimos, pues, al "técnico" que indaga con métodos pretendidamente científicos la norma aplicable al caso concreto. El ámbito al que nos referimos tiene que ver con el operador legislativo -sea jurista o no-, con el redactor de una norma con rango de ley que tiene que trasladar al papel una determinada decisión política. De manera más sencilla podemos afirmar que la Teoría de la Legislación sirve para conocer ¿cuándo debe crearse una ley?. Es evidente que no siempre para la solución de un problema se requiere de un texto legal.

Los elementos que forman parte de dicha teoría podemos presentarlos gráficamente a través de un diagrama de flujo circular que se integra por cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu, que puede o no ser, permanente y constante.

La primera fase del esquema iniciaría con una serie de impulsos de muy diversos tipos: jurídicos o por mandato escrito, de órganos del Estado, parlamentarios y sociales-- destinados a fijar el *hecho legíslable* que si una vez pasado por el tamiz de un diagnóstico (cuestionario de problemática) y ofrecida una diversa gama de alternativas, nos lleva a la conclusión de que es necesaria la creación de una norma con rango de ley, iniciaríamos, sólo así, la segunda etapa de tal diagrama que nos llevaría a optar, para la elaboración de dicha ley, por uno de los dos sistemas de redacción de las normas, a saber: el anglosajón y el continental. Los cuales nos auxiliarían para cumplir con los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley.

A las anteriores instancias prelegislativas le sigue la fase parlamentaria constituida por el procedimiento legislativo, propiamente dicho, integrado por sus tres etapas: 1) fase de iniciativa, 2) fase de discusión y aprobación, y 3) fase integradora de la eficacia. El último contenido del diagrama tendría como última etapa poslegislativa, en sede parlamentaria, la evaluación, los impactos y efectos de la ley. Finalmente, los resultados de dicha evaluación se podrían convertir o no en lo que en la primera etapa denominamos impulsos; situación que retroalimentaría el diagrama e iría, por sí mismo, no sólo, depurando al propio ordenamiento jurídico, sino evidenciando los rezagos y lagunas de éste.

Los requisitos que deben satisfacerse para aspirar a ejercer la función parlamentaria son: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección y 25 años en el caso de los senadores; ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular. Así como satisfacer los requisitos de inscripción en el Registro Federal de Electores y contra con credencial para votar.

Por otra parte existen causas de inelegibilidad, entendiéndose por estas, las circunstancias que afectan la capacidad de un ciudadano para competir como candidato a las elecciones para ocupar determinado cargo de elección popular; Estos casos se encuentran regulados en las fracciones IV a VII del artículo 55 de nuestra Norma Fundamental y son: no estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la suprema corte de justicia de la nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros; los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno de los

estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección. No ser ministro de algún culto religioso.

Existen causas de incompatibilidad que son aquellas incapacidades que impiden que de manera simultánea se puedan ejercer la función de legislador y otros cargos públicos. La razón de ser de la incompatibilidad es procurar que los parlamentarios ejerzan sus funciones con el mayor grado de libertad.

Dentro de este contexto el legislador es una persona electa mediante sufragio popular para fungir como representante de un cuerpo u organismo. En México dependiendo de la Cámara donde desarrolle sus funciones el Parlamentario será llamado diputado o senador.

Para estar en condiciones de analizar la forma y momentos en que interviene el parlamentario en la aprobación, modificación o cancelación de una norma legal, es necesario establecer previamente lo que habrá de entenderse por *proceso legislativo*.

Miguel Ángel Camposeco Cadena²²⁵ señala que *el proceso legislativo federal comprende la realización de un conjunto de actos, aplicación de reglas y ejecución de trámites establecidos por la ley en los que participan ciertas personas de derecho público o los poderes del Estado – como entidades independientes o asociadas – que tienen atribuido el derecho constitucional para iniciar , oponerse, vetar (o, incluso, declarar la suspensión de efectos) de los actos que expide el Congreso y que se producen cuando se cumplen ciertas formalidades, en tiempos precisos, ante los propios órganos del Poder Legislativo o de las entidades federadas, que para el efecto están dotados de competencia plena para decretar conforme a reglas previas de autorización, la creación de nuevas leyes, su reforma, modificación, derogación o abrogación y para ordenar la fecha de su inicio de cumplimiento y fijar o determinar su vigencia temporal y legal... El procedimiento legislativo particular debe comprenderse como la suma de actos concatenados y preordenados por la ley que funciona como mecanismo regulador, de utilidad instrumental, para permitir la formación e integración de la voluntad jurídica del órgano colegiado, con potestad legislativa o parlamentaria, para decretar órdenes obligatorias, generales y abstractas, dotadas de propio imperio.*

²²⁵ Camposeco, Cadena Miguel Ángel. Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su publicación y divulgación.. SEGOB. México , 2005. pp. 25-26.

El concepto anterior, si bien amplio, resulta adecuado para entender que el proceso legislativo se compone de diversos procedimientos específicos en los que participan las instancias constitucionalmente facultadas para ello, como es el caso de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Estatales, para crear, modificar o cancelar normas jurídicas, es decir, el proceso legislativo se refiere a la manera en que en nuestro país se elaboran las leyes.

Recordemos que en México existe la llamada división del poder en tres instancias: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. El primero, de manera amplia, administra o gobierna el país y recae en el Presidente de la República. El Poder Judicial, por su parte, es el encargado de juzgar los casos que salen de las normas o leyes, y está encabezado a nivel federal por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Poder Legislativo es el encargado de legislar, esto es, de hacer las leyes. Se divide a nivel federal en dos cámaras: Diputados y Senadores y ambas cámaras intervienen en este proceso legislativo.

Por cuanto al último de los poderes mencionados, es decir, el Poder Legislativo, se encuentra depositado en un Congreso General denominado Congreso de la Unión, compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Cámara de Diputados se integra con representantes de la Nación, los cuales son electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elige un suplente que entra en funciones para cubrir las ausencias del diputado propietario.

La Cámara de Diputados se integra por quinientos Diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de votación mayoritaria, (mayoría relativa) mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores se renueva cada seis años y se integra con ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y el tercero es asignado a la fórmula que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate, a lo cual se le denomina como primer minoría. Finalmente treinta y dos senadores son elegidos

según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Así pues, la Cámara de Senadores se conforma con sesenta y cuatro senadores electos por el principio de mayoría relativa, treinta y dos de primera minoría u un número igual por el principio de representación proporcional.

Al Poder Legislativo es a la instancia de gobierno a la cual preponderantemente corresponde a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que integran el marco jurídico nacional.

Siguiendo a Predieri, Cecilia Mora Donato²²⁶, señala que el procedimiento parlamentario es una secuencia de actos prevista por las normas sobre producción normativa contemplada desde que la propuesta legislativa entra en el Parlamento y hasta la definitiva formación de la ley o también como la sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma con rango de ley.

Eduardo García Máñez, al analizar las características del proceso legislativo para la elaboración de leyes, señala que se compone de seis etapas que a saber son denominadas como de: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación, e Iniciación de la vigencia²²⁷ Otros autores, suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación.

Para efectos del presente trabajo solamente se analizan las etapas en las cuales existe intervención de los legisladores, las cuales y por cuestiones metodológicas se describen como 1) Fase de Iniciativa, 2) Fase de Análisis y Dictamen; y 3) Fase de Discusión - Resolución.

II. FASE DE INICIATIVA

Podemos entender que la Iniciativa dentro del Proceso Legislativo es el medio por el cual uno o varios servidores públicos facultados para ello, someten a la consideración del Congreso alguna propuesta específica que a su juicio permitirá resolver algún vacío legal.

Al respecto Cecilia Mora Donato²²⁸ señala que: *se entiende por iniciativa legislativa el procedimiento establecido en las Constituciones de los Estados*

²²⁶ Mora, Donato Cecilia. Op. cit p.385

²²⁷ Cfr. García, Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1979. p. 53

Modernos mediante el cual un órgano autorizado o incluso la ciudadanía a través de un número determinado participa en la formación de de normas con rango de ley, ... consiste en la capacidad que posee un órgano o un número determinado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la autorización o concurrencia de otro órgano el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo.

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que las instancias competentes para iniciar leyes o decretos son el Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y las Legislaturas de los Estados.

Las fracciones primeras del artículo 71 de la Constitución y 55 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es casi idéntico al del precepto constitucional antes citado, señalan en primer lugar al Presidente de la República como facultado para ejercer el derecho de iniciativa.

De esta manera, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presenta iniciativas en materia de Ley de Ingresos, Presupuestos de Egresos de la Federación, y las relativas a Cuenta Pública.

Con base en la normativa antes citada, también los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores son titulares de la iniciativa legislativa. Los congresistas pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores, por lo que es válido, como en la práctica ocurre, que el derecho de iniciativa se ejerza en forma individual o conjunta por varios legisladores, aún integrantes de distintas fuerzas políticas.

En Argentina se dispone un límite máximo de legisladores que pueden suscribir una iniciativa (15), mientras que en Perú se fija un límite mínimo, tratándose de las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo pues requieren del respaldo de al menos seis Congresistas.:

Los artículos 71 constitucional y 55 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción tercera, como ya se apuntó, otorgan el derecho de iniciativa a las legislaturas de los estados y

²²⁸ Nava, Gomar Salvador (Coordinador). Manual de Técnica Legislativa. México, Anomac. 2005, p.337

en concordancia con dicha atribución ésta, también, es reconocida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la vía del artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Cabe recordar que la iniciativa popular, es decir el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes no se encuentra previsto en nuestro texto constitucional, aunque en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se señala que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, serán recibidos de manera inmediata por el Presidente de la Cámara a la Comisión correspondiente para que dictamine si es de tomarse en consideración las propuestas. Tal disposición es en ocasiones interpretada como el reconocimiento al derecho de iniciativa de los ciudadanos, lo que es incorrecto, pues en estricto sentido se trataría del ejercicio del derecho de petición y no de una iniciativa, de tal suerte que el legislador no está obligado a considerarla como una iniciativa legislativa y mucho menos a darle el trámite que para el efecto prevé el propio Reglamento.

Cecilia Mora Donato señala que para algunos autores como Carré de Malberg, la iniciativa no forma parte del procedimiento legislativo, pues es una condición preliminar de la formación de la ley, pero no parte integrante de la propia decisión legislativa.

Tal criterio no se comparte ya que si se tiene en cuenta que el procedimiento arranca con el impulso que genera la presentación de una iniciativa, sea formulada por un legislador (diputado o senador), el Presidente de la República o una Legislatura estatal, y la resolución que pueda adoptar el Parlamento, responderá en sentido afirmativo o negativo a la propuesta planteada, entonces debe considerarse como parte del procedimiento todos los actos llevados a cabo para obtener el resultado legislativo, que invariablemente será la vigencia de la norma. De tal suerte que desde el momento en que se presenta una propuesta legislativa a través de la Iniciativa, debe considerarse que dicho documento (ya presentado) se inicia el proceso legislativo.

Así pues, puede concluirse que un proyecto de iniciativa, lo será en tanto no se presente ante alguna Cámara legislativa, y por ello la elaboración del documento por si mismo no puede considerarse como parte del proceso legislativo, pues evidentemente aún firmado el documento sin que sea presentado carece de valor y sentido de tal forma que si no podría

calificarse como una iniciativa, mucho menos como parte del proceso legislativo. Lo anterior es así en razón de lo dispuesto por los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al procedimiento para la presentación de las iniciativas de ley o decreto, tanto en el texto constitucional (artículo 72, H), como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (artículo 62), se describe de manera genérica al señalarse que puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, con excepción de los proyectos que se refieran a empréstitos, contribuciones e impuestos; o sobre reclutamiento de tropas, los cuales, deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, por lo que aquellas iniciativas sobre tales temas, invariablemente deben presentarse ante dicha Cámara.

Ahora bien, por lo que corresponde a los requisitos que debe contener cualquier iniciativa de ley, no se encuentran precisados con puntualidad ni en el texto constitucional, como en la Ley orgánica del Congreso o su Reglamento para el Gobierno Interior, pues la precisión prevista en dichos ordenamientos normativos, es la relativa a aquellas proposiciones que no sean iniciativas de ley, las cuales deben presentarse por escrito y firmadas por sus autores, para que una vez presentadas ante el Presidente de la Cámara, sean leídas una vez en la sesión en que se presenten y exponer, si así lo desea el autor de la misma, exponer los fundamentos y razones de su proposición

Para subsanar la laguna normativa existente, la Cámara de Diputados por conducto de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, emitió un Acuerdo Parlamentario para regular lo relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, de donde se desprende una regulación indirecta de la forma de presentación de las iniciativas que suscriban los diputados.

En efecto, conforme al artículo Cuarto del citado Acuerdo, toda iniciativa (de ley, proposición con punto de acuerdo, excitativa, punto en la agenda política o efeméride), suscrita por uno o varios diputados, para que sea incluida en el orden del día, tendrá que ser presentada ante el coordinador de su respectivo Grupo

Parlamentario o ante el Presidente de la Junta de Coordinación Política si carece de él, para que se presente en la reunión de la Junta en la que se trate lo relacionado con el orden del día de la sesión para la que se solicita que el asunto sea incorporado y una vez acordados los asuntos a incluir en el orden del día, la Junta de Coordinación Política los remita a la Mesa Directiva.

De tal disposición se desprende que el legislador que suscriba una iniciativa debe presentar su propuesta por escrito debidamente firmada, precisando el trámite (si procediera su consideración como de urgente u obvia resolución), además de anexarse una versión electrónica.

Surge aquí entonces, la interrogante de si la entrega de cualquier iniciativa ante el coordinador de su grupo parlamentario, sería ya parte del proceso legislativo o este arranca a partir de que formalmente le es turnado al Presidente de la Mesa Directiva. En nuestro concepto, si bien la presentación ante la Junta de Coordinación Política sería el primer acto dentro del procedimiento legislativo que tendría efectos al darse a conocer el sentido de la propuesta y acordar la inclusión en el orden del día, en realidad la presentación ante el Presidente de la Mesa Directiva, es la que formalmente arranca el proceso legislativo por ser éste quien además de disponer la incorporación en la Gaceta Parlamentaria para darle publicidad a la propuesta, una vez comunicada ante el Pleno la presentación de la iniciativa resuelve a qué Comisión o comisiones habrá de turnarse para efectos de estudio y dictaminación.

Adicionalmente en la Fase de Iniciativa, es de mencionar que el legislador promovente interviene dentro del proceso legislativo, mediante su participación en tribuna ante el Pleno, al exponer de viva voz las razones y explicaciones que justifican su propuesta, sin que ello implique que necesariamente deba reproducir íntegramente el contenido de la iniciativa. Tal intervención que si bien, como ya se apuntó, no está estrictamente regulada, se lleva a cabo aplicando por analogía el procedimiento descrito en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Artículo 58.- Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

I.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas.

Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;

II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;

III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

Respecto de la referida intervención del autor de una iniciativa, en el Acuerdo Parlamentario emitido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de fecha 27 de septiembre de 2006, se emitió disposición que establece el tiempo de duración de la misma, señalándose en el artículo décimo cuarto que para la presentación de los asuntos en el Pleno, el legislador promovente dispone de hasta diez minutos tratándose de iniciativas; cinco minutos si son proposiciones con punto de acuerdo o efemérides; y de hasta diez minutos para el promovente y cinco minutos para los demás oradores en el tema de Agenda Política.

III. FASE DE ANÁLISIS Y DICTAMEN

Una vez que se ha recibido una Iniciativa de ley o decreto y de que la Presidencia de la Cámara ha procedido en términos de lo dispuesto en los artículos 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, determinando qué Comisiones habrán de abocarse al análisis y dictamen del asunto teniendo en consideración la competencia que les resulte por materia, al recibir éstas la iniciativa, da inicio lo que para efectos de este trabajo señalamos como segunda etapa del proceso legislativo, es decir, la Fase de Análisis y Dictaminación.

El trabajo que debe llevarse a cabo en Comisiones es sin duda de la mayor relevancia dentro del proceso legislativo, pues es la etapa que tiene el grupo de legisladores designados para estudiar la problemática planteada en la iniciativa, así como la viabilidad y conveniencia de las propuestas , a fin de emitir un documento (dictamen) que será el documento que habrá de servir como sustento para la discusión final del asunto ante el pleno de la Asamblea.

Para comprender adecuadamente en que consiste la fase de análisis y

dictaminación en Comisiones, es pertinente primeramente definir lo que debe entenderse por Comisión de trabajo legislativo o Comisión dictaminadora.

La palabra comisión según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proviene del latín "*commissio, onis*", y tiene entre otras acepciones las referentes a: Acción de cometer; Orden y facultad que alguien da por escrito a otra persona para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio; Encargo que alguien da a otra persona para que haga algo; Conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico²²⁹.

En razón de ello, Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho confiere a esta palabra tres connotaciones al señalar que por comisión puede entenderse: el encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios; también como la persona o personas investidas de la facultad de realizar alguna gestión o trabajo de carácter público o privado; y finalmente denomina comisión al conjunto de personas que colabora de modo permanente o accidental en el desempeño de determinadas tareas de tipo político o parlamentario, administrativo, etcétera²³⁰.

Al respecto Francisco Berlín Valenzuela, citando a Cesar Enrique Romero señala que *las comisiones parlamentarias son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular para darse un reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designanse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto de que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación*²³¹.

Por su parte Cecilia Mora Donato, señala que: *En los inicios del régimen constitucional, el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de Asamblea única (colegio único), pero esta forma de organizarse presentó, como es fácil de comprender, muchos inconvenientes desde el punto de*

²²⁹ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua. Edit. ESPASA. España, 2001, p 600.

²³⁰ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, México, 1979. p 156

²³¹ Berlín, Valenzuela Francisco. Derecho Parlamentario. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 235.

vista funcional y operativo. El trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil, es por ello que el principio de división del trabajo tuvo, necesariamente, que llegar al Parlamento a efecto de contribuir a que la institución fuese más dinámica y funcional, fue entonces, cuando la mayor parte de los Parlamentos se organizaron en Secciones y/o Comisiones²³².

Así pues, una comisión de dictamen legislativo debe entenderse como la instancia de trabajo conformada al interior de un Parlamento o Congreso (Cámara), integrada por un conjunto de legisladores a los cuales por disposición legal o por acuerdo de la Cámara, se les encomienda el conocimiento, atención, análisis, deliberación y en su caso, dictamen, de las iniciativas que al efecto les sean turnadas, para que en su oportunidad sea presentado ante la Asamblea, un dictamen con información y razonamientos suficientes que permitan a ésta adoptar una decisión final respecto de las propuestas contenidas en la Iniciativa respectiva.

Cabe señalar que el texto constitucional no define lo que ha de entenderse por comisión legislativa, dado que únicamente en los artículos 71 y 72, se hace referencia a que serán las instancias a las cuales deben turnarse las iniciativas, mientras que en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso

Asimismo, en ambas Cámaras los legisladores pueden decidir la integración de otro tipo de Comisiones que por las atribuciones que se les asignan no llevan a cabo la dictaminación de iniciativas. Dichas Comisiones son creadas para atender temas concretos o para llevar a cabo tareas de investigación, de ahí que se les conozca como Comisiones Especiales y Comisiones de Investigación. Finalmente algunas Comisiones tienen un carácter bicamaral por integrarse con diputados y senadores.

Ahora bien, las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que suscriban mayoría de diputación, deben seguir el trámite siguiente:

- Deben presentarse por escrito y firmadas por el autor o autores. Si bien originalmente se disponía que la presentación debería ser ante el Presidente de la cámara, dicho trámite ha sido parcialmente modificado, pues en la especie se deben presentar ante el Coordinador del Respectivo Grupo Parlamentario para que la presente ante la conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos, o directamente ante ésta.

²³² Nava, Gomar Salvador (Coordinador). Op. Cit. p. 265

- Una vez incluida en el orden del día de la sesión plenaria de la Asamblea, debe ser leída por una sola vez, exponiéndose los fundamentos y razones que justifican la proposición o proyecto.
- El procedimiento descrito en el artículo 58 del citado Reglamento, señala que una vez leída la iniciativa o expuestos los fundamentos, deberán intervenir dos miembros de la Cámara , para hablar uno en pro y otro en contra de la propuesta, para inmediatamente someter a votación la aceptación a trámite de la propuesta, de tal suerte que si la mayoría se pronuncia afirmativamente se debe turnar de manera inmediata a la Comisión o Comisiones que corresponda y si es en sentido negativo, debe tenerse por desechada.
- Tratándose de las proposiciones que no son iniciativas de ley, pueden ser consideradas como de urgente u obvia resolución por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que se encuentren presentes, lo cual implica que no sea turnada a Comisiones para su estudio y dictamen y en la misma sesión de su presentación sea analizada, discutida y votada.

Dicho procedimiento si bien conforme al Reglamento del Congreso está previsto para las proposiciones que no son iniciativas de ley, en la práctica también se aplica a las iniciativas de ley, en lo referente a los requisitos de forma e inicio del procedimiento legislativo hasta ser leídas ante la Asamblea para en seguida ser turnadas a Comisiones, sin que proceda el desechamiento inmediato ni la urgente u obvia resolución.

Por ello, recibido el proyecto por una de las Cámaras, el Presidente de la misma lo turna a la Comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que debe ser publicada en la *Gaceta Parlamentaria* (dicha regla se precisa en el artículo 28 fracción V del Acuerdo Parlamentario 11/97). De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora.

Es pues el trabajo en Comisiones el que resulta fundamental para establecer la viabilidad de la propuesta, por lo que en el seno de dichas Comisiones legislativas se despliegan las actividades necesarias para allegarse de la información necesaria que permita a los legisladores ahondar en la problemática planteada y sus posibles soluciones, por lo que los integrantes de la o las comisiones a las cuales se les haya turnado el asunto en concreto desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con

Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera, a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes a la fecha en la que los haya recibido.

Para efectos de mejor desahogo de las diferentes iniciativas, las Comisiones pueden encomendar a alguno de sus integrantes el análisis y estudio del proyecto para que una vez reunida la información necesaria pueda ser estudiado en conjunto y discutido al interior de la Comisión para adoptar una decisión para someterla a consideración de la Asamblea, para lo cual se debe elaborar un dictamen.

A las sesiones de las comisiones pueden asistir todos los miembros de la Cámara con voz pero sin voto. Finalmente, hay que señalar que es posible que las comisiones de ambas Cámaras puedan tener reuniones conjuntas para expeditar el despacho de alguna ley.

Todo dictamen de comisión deberá contener un parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión. Si alguno o algunos disintiesen de la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito.

IV. FASE DE RESOLUCIÓN

Discusión. Proceso deliberativo ejercido por los cuerpos colegiados de representación. Según el primer párrafo del Artículo 72. *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

Una vez que ha sido discutido le sigue la Aprobación. Esta etapa del proceso tiene por objeto la aceptación total o parcial del antedicho proyecto de ley. La aprobación deberá hacerse en la Cámara de origen y luego en la Revisora.

Cabe apuntar que la aprobación puede ser total o parcial. Para la aprobación de toda ley o decreto se necesita previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados. Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra.

Una vez discutido el proyecto de ley de conformidad con las reglas establecidas en el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados

Unidos Mexicanos y el Acuerdo 11/97 y si el proyecto ha sido aprobado en la Cámara de origen, pasará a la otra Cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En este momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

1) Que la Cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que hemos denominado integradora de la eficacia.

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

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

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

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

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de

Diputados y la de Senadores se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las Cámaras y por un secretario de cada una de ellas. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto, es pertinente recordar que el artículo 89 fracción 1 de la Constitución señala como derecho y obligación del Presidente de la República "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión ... "

En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo y en tal sentido la Constitución Mexicana en su artículo 72 b) señala que: "Se reputará aprobado todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de leyes desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

El veto es la facultad que tiene el Jefe 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 Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de este modo, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el Congreso de la Unión puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras.

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.

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

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos; ya que una ley para ser obedecida debe ser publicada debidamente y hecho esto a nadie favorece o excusa su ignorancia según lo establece el artículo 21 del Código Civil vigente, cuando indica que "... las leyes, y demás disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial, a menos claro está, que entren en vigor en otra fecha que señalen sus artículos transitorios".

Con base en la anterior disposición, la publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado, en donde se dan a conocer a todos los mexicanos las leyes y principales actos de la administración. La ley, para ser obedecida tiene que ser conocida; es decir, debe darse la posibilidad de que ésta sea conocida. Se parte de la idea de que una ley publicada es susceptible de ser conocida. Como puede inferirse, por lo señalado hasta aquí, la publicación de las leyes determinante y fundamental a efectos de exigir su cumplimiento.

Finalmente, y con fundamento en el artículo 72 inciso f), es pertinente señalar que este mismo procedimiento se seguirá para la reforma y derogación de las leyes o decretos.

CONCLUSIONES

Toda iniciativa presentada ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, debe ser dictaminada y en su oportunidad aprobada o desechada, por parte de los legisladores conforme al procedimiento establecido en la ley.

La intervención de los parlamentarios (diputados y senadores) en el Proceso Legislativo, es fundamental para que el marco jurídico que rige en un estado, permanentemente esté actualizado y acorde a las necesidades de la sociedad, por lo que desde la elaboración de cualquier iniciativa el legislador ocupa un papel fundamental. Respecto de las iniciativas que presenta el Titular del Poder Ejecutivo, el parlamentario debe analizar y profundizar en el conocimiento de la problemática que motiva la propuesta legislativa, a efecto de lograr las adecuaciones pertinentes al marco legal aplicable.

La fase de discusión y dictaminación evidentemente recae en la labor de los legisladores, ya como Cámara de origen, ya como Cámara revisora, por lo que si dicha responsabilidad no es cubierta, el proceso legislativo queda detenido, justificada o injustificadamente, generándose así la denominada congeladora legislativa.

Es razonable entender que no todas las iniciativas propuestas, pueden ser resueltas en sentido afirmativo, pero es indudable que lo deseable sería que en cada caso, se cumpliera con prontitud el procedimiento legislativo para evitar el rezago legislativo, sin embargo no debe olvidarse que el volumen de propuestas ha rebasado durante las últimas legislaturas, la capacidad de dictaminación de las Comisiones ordinarias con que cuenta cada Cámara del Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura, Económica, 1993.

Camposeco, Cadena Miguel Ángel. *Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su ubicación y divulgación.* México, SEGOB, 2005.

Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Comparado*, México, Porrúa, 1999.

Gutierrez, Aragón Raquel. *Esquema Fundamental de Derecho Mexicano*. México. Porrúa. 1990.

Nava, Gomar Salvador (Coordinador). *Manual de Técnica Legislativa*. México, Anomac. 2005,

Mora-Donatto, Cecilia, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Polo, Bernal Efraín. *Mañuela de Derecho Constitucional*. México, Porrúa. 1983.

Sayeg, Helú jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 1987.

Soto, Pérez Ricardo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. México, Esfinge, 1995.