

CAPITULO X

LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES

por

LUIS DEL TORO CALERO

El carácter de las resoluciones del Congreso.—A quién compete el derecho de iniciar leyes o decretos.—Su turno a estudio de Comisión.—El trámite para las proposiciones que no son iniciativas de ley.—Los casos de urgencia u obvia resolución.—El dictamen de las comisiones.—Las peticiones de particulares sin derecho de iniciativa.—La formación de las leyes en las Cámaras.—La discusión sucesiva de los proyectos de ley en ambas Cámaras.—Los casos de interpretación, reforma o derogación de las leyes.

La Constitución en sentido material y formal.

Los preceptos cuyo análisis será objeto de este trabajo, se encuentran situados, el primero de ellos, o sea el artículo 70, en la sección I que se intitula "De la elección e instalación del Congreso" y los últimos, es decir, los artículos 71 y 72 en la sección II que se denomina "De la iniciativa y formación de las leyes", ambas secciones forman parte, a su vez, del capítulo II, "Del Poder Legislativo", encuadrado en el Título Tercero de la Constitución.

Por otra parte, tomando en consideración que, tal como Kelsen ha señalado en estos casos atinadamente, hay que distinguir la Constitución en sentido material de la Constitución en sentido formal, intentaremos precisar ahora, a cual de estos sentidos pertenecen los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Carta Magna.

Afirma el maestro de la Escuela de Viena que "La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente, la creación de leyes" (1).

Sin embargo, este concepto se utiliza en la Ciencia Política en un sentido más amplio, pues abarca "Aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos" (2).

En cuanto a la Constitución en sentido formal "es cierto documento solemne, con conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas" (3).

De lo expuesto anteriormente, se llega a la conclusión de que los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución versan fundamentalmente sobre el tipo de resoluciones emanadas del Congreso de la Unión, así como sobre la iniciativa y formación de las leyes, tales normas se ubican plenamente en el concepto de Constitución en su sentido material, pues este se refiere, precisamente, a los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales.

Desde el punto de vista material, las constituciones del mundo occidental suelen fundarse en dos principios de capital importancia que el maestro Tena Ramírez enuncia en los siguientes términos: "Primero.—La libertad del individuo es ilimitada por regla general en tanto que la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; Segundo.—Como complemento

1. Hans Kelsen. "Teoría General del Derecho y del Estado". Editora Nacional. México, 1949. Pág. 129.
2. Hans Kelsen. "Op. Cit. Pág. 272.
3. Hans Kelsen. "Op. Cit. Pág. 129.

indispensable del postulado anterior, es preciso que el Poder del Estado se circunscriba y encierre en un sistema de competencias" (4).

Estos dos principios que pueden encontrarse como fundamento de cualquiera de las constituciones del mundo occidental y que en realidad corresponden a la filosofía individualista y liberal preconizada por la Constitución de Filadelfia y por la Constitución emanada de la Revolución Francesa, dan origen a que los constitucionalistas hayan sostenido la tesis de que en toda Constitución existen dos partes, que se denominan respectivamente "dogmática" y "orgánica".

La parte dogmática de la Constitución alude a los derechos públicos subjetivos erróneamente designados como "garantías individuales". Trátase de una serie de derechos fundamentales inherentes a toda persona humana por el simple hecho de serlo.

Pero aún cuando estos derechos públicos subjetivos se encuentran tutelados en la Constitución Mexicana a través del juicio constitucional de garantías, conocido genéricamente como juicio de amparo, tal tutela es insuficiente y por ello en la propia Ley Fundamental se constriñe el poder del Estado a través de un régimen de competencias y sobre todo, mediante la aplicación del llamado "principio de la legalidad".

La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar los poderes públicos se denomina "orgánica". Esta parte orgánica de la Constitución corresponde plenamente al viejo concepto que ofreció Aristóteles y que conserva todavía su vigencia. En efecto, dice el Estagirita que "la Constitución es la organización de las magistraturas, la distribución de los poderes, la atribución de la soberanía y el fin de toda sociedad política" (5).

Ahora bien, los preceptos cuya reseña se nos ha encomendado, se ubican indudablemente en la parte orgánica de la Constitución, pues se refieren a las facultades y atribuciones de uno de los poderes del Estado, del Legislativo, en cuanto que organizan una de las actividades propias del ente estatal, la de legislar.

Así pues, respecto a su ubicación conceptual, los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Ley Primaria, forman parte de la Constitución en sentido material y, en concreto, de la parte orgánica del mismo.

Queremos señalar, por último, en cuanto a la ubicación del artículo 70, situado como ya mencionamos en la Sección Primera intitulada "De la Elección e Instalación del Congreso", parecenos que dicho precepto no alude a ninguno de los temas que se citan en el anunciado de la referida sección, por lo que a nuestro juicio, el numeral de referencia debió haberse incluido en la Sección Segunda que tiene por propósito fundamental el referirse al proceso de confección de las leyes. Así pues, el Constituyente incurrió en un error de técnica legislativa al haber situado dicho precepto en un capítulo que no le correspondía.

4. Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S. A. 8a. Edición, México, 1967.

5. Aristóteles. "La Política". Libro Primero. Capítulo Primero.

"La función legislativa."

Sin rerefirmos concretamente a los fines del Estado, es indispensable considerar que para conseguirlos debe realizar determinadas actividades, que tienen precisamente como contenido las atribuciones del mismo; según lo expresaría el maestro Gabino Fraga, los actos que le compete ejecutar de acuerdo con su propia naturaleza y que son distintos de aquellos que competen a los individuos en particular. Para poderlas ejercitar objetivamente, la conducta del Estado se divide en tres grandes sectores y corresponde a cada uno de ellos la cristalización de una función. "Desde el momento que el Estado es la personificación de un valor, es un ente abstracto que requiere de personas para realizar la llamada voluntad estatal, que tiene ciertas funciones" (6).

Estas entidades son los diferentes órganos encargados de desempeñar las funciones de la potestad soberana.

Ahora bien, el Estado como persona moral —arguye el maestro Fraga—, requiere la exigencia de personas físicas que manifiesten su voluntad y esas personas físicas se relacionan directamente con los órganos del Estado, constituyéndose en titulares de ellos y asumiendo el ejercicio de las facultades que se encuentran dentro de cada uno de los órganos. Un examen cuidadoso nos demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, porque siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realice en interés del Estado, y solamente desde este último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular, como desempeñando las funciones que al órgano corresponden" (7).

En ese orden de ideas, el órgano que en nuestro país desempeña la función legislativa es el Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, organización que data, en su última expresión, desde el año de 1874 y que se consagra definitivamente en la Constitución de Querétaro actualmente en vigor.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, órgano colegiado e inmediato en tanto que no está subordinado ni es responsable ante ningún otro órgano, desempeña dentro del marco de las atribuciones del Estado, la función legislativa.

El efecto o producto de la actividad legisladora es precisamente la ley y los decretos, tema con el que se inicia este séptimo capítulo.

La facultad legislativa que se ejercita y se realiza a través del proceso del mismo nombre ya existió en la Grecia antigua, Aristóteles señalaba tres facultades principales dentro de la potestad del Estado: la deliberativa, la de imperio o mando y la de impartir justicia que corresponden respectivamente a la asamblea general, a los magistrados y a los tribunales. Locke en su Ensayo sobre el Gobierno Civil habla de un poder legislativo al lado del ejecutivo y del federativo; para Montesquieu, sistematizador de la doctrina de la división de poderes en función del desarrollo de las actividades, también existe el poder legislativo.

6. Serafín Ortiz Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". México, 1961. Pág. 294.

7. *Idem.* Op Cit. Pág. 308.

Ley.

El artículo 70 de la Constitución dispone que: "Toda resolución del Congreso tendrá 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 se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta":

Este precepto está tomado del artículo 43, Ley Tercera de la Constitución de 1836; y, al igual que la Constitución de 1857, omitió las definiciones correspondientes a ley y a decreto que se encuentran en la Constitución Centralista de 1836, definición que a juicio de Rabasa, es la más perfecta que podamos encontrar en el derecho positivo. Dice el artículo 43 de la mencionada Constitución Centralista: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

Conviene ahora entrar a la interpretación de estos dos términos de capital importancia que emplea en su texto el artículo 70 constitucional: me refiero a los conceptos de Ley y de Decreto.

En primer lugar, conviene apuntar con Eduardo Garcías Maynes que la ley no es sino un producto de la legislación. Afirma al respecto el maestro mexicano: "En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. Al referirse al problema que analizamos, los autores mencionan en primer término la ley; pero al hacerlo, olvidan que no es fuente del derecho, sino producto de la legislación" (8).

Como afirma Miguel Villoro, "en el lenguaje jurídico moderno se da a la palabra "ley" un sentido mucho más estricto: "Ley es el producto de la legislación, es decir, es el producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general" (9).

El Decreto en cambio versa sobre materia particular y es de aplicación restringida en el ámbito personal; así pues, mientras la ley se dirige a todos los subditos, el decreto particulariza una orden en concreto.

Por otra parte, como afirma el maestro Tena Ramírez, "dentro del concepto general de la ley, la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes connotaciones. En el artículo 70, la Constitución opone ley a decreto, esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo

8. Eduardo García Maynes. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, 1958, Pág. 52.

9. Miguel Villoro Torazo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, Pág. 168.

133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos. En el artículo 14, "ley" es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, "ley" es toda obra del Congreso o de alguna de las Cámaras, aunque sea inconstitucional" (10).

Las frases que preceden a este inciso y que hablan de la facultad de legislar llevan a un corolario lógico: a la ley, que es el efecto natural regular y de mayor consideración del proceso legislativo; la ley que es el producto de la actividad legisladora y que a su vez es la que desempeña el poder legislativo dentro del marco institucional del Estado mexicano.

La ley tiene múltiples acepciones según el punto de vista que se adopte.

Ley natural, la norma constante e invariable, fatal, a la que se encuentran sujetos los seres de la creación; ley divina, aquella que se supone ha sido dictada por un ordenamiento de esa naturaleza; ley humana que es el producto de la actividad de una autoridad, etc.

Muchos son los autores; casi podemos afirmar que no hay jurista a quien se le haya olvidado intentar una definición del concepto: Joaquín Escriche afirma que "la palabra ley viene del verbo latino legere en cuanto significa escoger, según unos; y en cuanto significa leer, según otros, porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se leía al público para que todos lo supiesen" (11).

Plutarco afirmó que la ley es la reina de todos, mortales e inmortales, que el mundo material tiene sus leyes, que las inteligencias superiores al hombre también las tienen, que los animales tienen las suyas y el hombre tiene las propias.

En 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señaló que la ley es la expresión de la voluntad general y que debe ser la misma para todos ya sea que defienda o ya sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales para ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones que sus virtudes y talento.

¿A qué leyes se refiere el artículo 70? Incuestionablemente que solamente a las leyes humanas; esto es, se refiere a la norma que regula las conductas entre particulares, entre particulares y órganos de gobierno y entre entidades del poder público. En una fórmula simplista podemos decir que el Congreso limita su campo de acción a los actos humanos.

Derecho y Ley.

El Derecho, siguiendo al Dr. Luis Recaséns Siches, es una forma de vida humana objetivada, de carácter normativo, social y coercitivo en forma inexorable. El derecho sirve para regular la vida en común; en cuanto el hombre nace y se desarrolla en sociedad, está sujeto a multitud de relaciones de las que participa y en las que participa el derecho. El derecho es el sistema total de los fenómenos jurídicos, así podemos hablar del Derecho Mexicano, del

10. Felipe Tena Ramírez. *Op. Cit.* 288.

11. Serafín Ortiz Ramírez. *Op. Cit.* Pág. 363.

derecho de los estados que forman la Unión Soviética, del derecho vigente en determinada época, etc.

Es pues el derecho el ordenamiento que regula la vida humana en común y la ley es una norma de relación emanada del poder público. Ambos conceptos se confunden en su teleología; los dos se refieren a la regulación de la conducta humana. Pero a diferencia del primero, que es un producto de la sociedad, una manifestación de la vida en común y que se impone a todo conglomerado humano, la ley es un reflejo de ese producto social, se deriva de él y es producto de la actividad de un órgano que encarna un poder, derivado a su vez del ordenamiento general, Derecho.

Características de la Ley.

La ley como norma de conducta expresada y sancionada por el poder público consta de dos elementos: a) El elemento material, esto es, el contenido de la norma su esencia misma, la hipótesis que contiene, las relaciones que regula, y b). El elemento formal o sea la manera de expedirla para que sea conocida, vigente y cumplida.

Por cuanto a su elemento material, abstracción hecha de la forma de expedición, la norma debe ser de efectos generales; no regula casos concretos, sino que vale para un número indefinido de actos y de hechos que caen dentro de su hipótesis normativa, debe ser norma uniforme y universal que subsuma en un común denominador toda la gama de posibles fenómenos humanos similares. Dentro de su generalidad la norma ha de ser precisa, de manera que predetermine y adecúe a ella cualquier caso concreto. No contiene meras directrices, sino imperativos incondicionados que nada dejan para la voluntad arbitraria, toda vez que es una instancia neutral e imparcial que no ha nacido por una situación concreta sino por un principio abstracto.

La Ley es también obligatoria o inviolable, en caso contrario dejaría de ser una manifestación del derecho y perdería su fuerza normativa. Su obligatoriedad deriva de la sociedad, organizada jurídica y políticamente.

Caracteriza a esta nota de la Ley el que pueda ser impuesta coactivamente aun en contra de la voluntad de los obligados.

Es abstracta porque no mira a un caso singular, su expresión se hace en términos hipotéticos y su aplicación depende de que se presenten o se hagan tangibles los supuestos previstos por ella.

La ley es también permanente porque los derechos que otorga y las obligaciones que impone, no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento y tampoco puede ser modificado lisa y llanamente por una conducta contraria a su contenido (12).

La generalidad de la ley es la mejor garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes. El artículo 13 de la Constitución afirma que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, y la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia definida ha expresado que: "Es carácter constante de las leyes que sean de

12. Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1960 Pág. 40.

aplicación general y abstracta, es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esencia (13).

La generalidad de la ley no riñe con el hecho de que su objeto sea distinto del de otras leyes; ese carácter depende de que, las disposiciones que ella contiene se refieran al número indeterminado de casos que, respecto de una o varias materias puedan presentarse.

La obligatoriedad de la ley se desprende de que es una manifestación del poder público. Lavant expresa que: "El legislador puede tomar el pensamiento jurídico de donde saldrá la ley, sea al derecho consuetudinario, sea al derecho de un estado extranjero, sea a la ciencia, etc. Por el contrario, la orden de obedecer la ley emana necesariamente del estado, pues es una manifestación del poder soberano" (14).

Como un elemento más, pero derivado de la obligatoriedad de la ley se encuentra la sanción. Si la ley no se cumple voluntariamente, el Estado la impone coercitivamente. La sanción puede ser variable, o una nulidad del derecho civil o en un castigo del orden penal.

El elemento formal de la ley se refiere a la manera como debe integrarse para que reúna los requisitos de vigencia inherentes a su esencia. Este elemento es precisamente el tema medular del capítulo que nos ocupa.

Decreto.

En general se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en ejercicio de sus funciones sobre un asunto o negocio de su competencia.

Es una decisión de carácter imperativo cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana. Por su propia sustancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa, en un acto judicial como determinación de un juez o tribunal en uso de sus facultades jurisdiccionales o en un acto de autoridad militar como una orden vigente en la estructura jerárquica castrense impuesta a un inferior para su efectivo cumplimiento.

En este orden de ideas faltaría considerar al decreto como un acto de autoridad legislativa, estimándola como una resolución formalmente legislativa aunque materialmente careciese del contenido o de los lineamientos propios de una ley general, abstracta y personal y referirlo así a todas aquellas disposiciones que dicta el Congreso y que no reúnen las calidades propias de la ley, verbigracia: La resolución que se dicta para autorizar al Ejecutivo

13. *Idem. Op. Cit. Pág. 41.*

14. *Idem. Op. Cit. Pág. 43.*

a abandonar el país, para destituir a un funcionario, para autorizar la licencia de algún otro, para permitir el uso de condecoraciones extranjeras, etc.

La distinción que se hace entre ley y decreto coincide con la que viene haciéndose en la temática jurídica: El decreto es un acto concreto que se refiere a un caso particular y la ley, con las características ya apuntadas, es una disposición ya aplicable a todos aquellos casos incluidos dentro del supuesto normativo.

El decreto es una decisión de un órgano del Estado, que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad) a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.

En México, la práctica administrativa y legislativa indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes —por ejemplo: permiso a un ciudadano mexicano para aceptar una condecoración extranjera—, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos o a los que crean situaciones jurídicas concretas.

Gabino Fraga dice que en la discusión habida en el Constituyente, en sesión del 15 de octubre de 1856 con motivo del artículo 70 de la Constitución de 1857, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular. Sin embargo, en esa ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de la ley.

Posteriormente, en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, el artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de la de 1917, se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos, como lo había propuesto desde el principio el diputado Moreno. La Constitución no desconoce pues, que entre las actividades del Poder Legislativo puede establecerse una diferencia en razón de la diversa naturaleza de las resoluciones en las que se concreta aquella actividad y, a pesar de ello, a todas las sujeta al mismo régimen, únicamente por ser actos que emanan del mismo poder.

Son normas individualizadas los decretos emitidos por el Congreso de la Unión para conceder permiso a determinados individuos para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras.

Se entiende por normas individualizadas, las que obligan o facultan a una o varias personas individualmente determinadas. Dice García Maynes en su introducción al Estudio del Derecho, que éstas se dividen en privadas y públicas. Las primeras derivan de la voluntad de los particulares, en cuanto estas aplican ciertas normas genéricas o generales o específicas; las segundas, de la actividad de las autoridades.

Por lo tanto son normas individualizadas los decretos emitidos por el Congreso de la Unión, por ejemplo, los que conceden permiso a determinados individuos para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras.

Las normas individualizadas consisten en una concretización a individuos determinados de normas abstractas (ya sean generales o específicas). Sin embargo, no se deben confundir las normas individualizadas con normas concretas. Las primeras llevan la concretización a individuos determinados y para ello tienen que intervenir o el hombre para obligarse a sí mismo, o la autori-

dad para obligar a otras; las segundas permanecen sin determinar individualmente a los obligados y a los derechohabientes, sólo afirman que están obligados y que están facultados aquellos que tuvieren tal situación precisa, pero sin nombrar a nadie. La individualización es por tanto, el tercer y último momento en el proceso por el cual una norma abstracta llega a concretizarse en la realidad de la vida de los individuos.

Como ejemplo de normas individualizadas podemos citar contratos, testamentos; públicas: sentencias, concesiones, resoluciones que en asuntos concretos dan las instituciones estatales. Por ejemplo, las resoluciones sobre adjudicaciones de parcelas a ejidatarios dadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; los permisos otorgados por la Secretaría de Salubridad y Asistencia para la fabricación y venta de determinados productos medicinales; las cartas de naturalización otorgadas por la Secretaría de Relaciones; las credenciales expedidas por la Comisión Federal Electoral para las elecciones federales; etc.

Las normas individualizadas forman el grado más bajo en la pirámide jerárquica de las normas jurídicas. Las normas individualizadas constituyen en favor de los individuos determinados, verdaderos derechos —derechos subjetivos—, a los que corresponde la obligación que tienen los demás de respetarlo.

El Poder Ejecutivo asume a veces por sí mismo la potestad de legislar, dando lugar a los Decretos-leyes.

Los Decretos-leyes se caracterizan porque tienen fuerza de ley sin poseer el valor formal de la misma, y la trascendencia de esta forma “asuntiva” de legislación gubernativa —que se generaliza en Europa, con una impresionante coincidencia—, origina la crisis de la ley.

Frente a la generalización del nombre Decretos-leyes —entre los que a veces se comprende impropriamente los casos de delegación— expone Grouet que tales son los emitidos por un gobierno con el valor y eficacia de ley y en razón a circunstancias de necesidad, sin que haya mediado transferencia para el ejercicio de la función legislativa.

Las cuestiones de índole práctica que plantean los Decretos-leyes no pueden ser reducidos a esquema, como se hizo en el caso de la delegación, precisamente por el carácter diversificador que le otorgan las realidades de hecho de cada país. Quizá los únicos denominadores comunes que quepa indicar sean los de su legalidad y ratificación, planteándose en este punto la cuestión de la decadencia, con efectos *ex tunc* o *ex nunc*.

Cuestiones que plantea la delegación:

A) Límites de la ley de delegaciones:

a) Respecto al contenido concreto de la potestad delegada (cuestión de pura constitucionalidad);

b) Respecto a la extensión de la potestad delegada (admisibilidad de las delegaciones generales, pero no ilimitadas; necesaria concreción de la delegación; problemática de los plenos poderes);

c) Respecto a la duración de la delegación, admisibilidad de las delegaciones por tiempo indeterminado;

d) Respecto al órgano delegado, si la delegación legislativa sólo puede recaer en favor del gobierno;

e) Respecto a la forma de voluntad delegante, que ha de ser mediante la Ley formal.

B) Eficacia de la delegación:

a) Respecto al poder legislativo, revocabilidad;

b) Respecto al órgano delegado, distinción de la potestad delegada, según se fije o no en la propia ley de la delegación;

d) Respecto a la discrecionalidad y obligatoriedad de ejercicio de la potestad delegada, delegaciones imperativas;

e) Respecto a la discrecionalidad del órgano delegado en la determinación del contenido de los actos a producir; eficacia de las directrices señaladas por el órgano delegante;

f) Respecto a la forma de ejercicio de la potestad delegada, publicación y vigencia de los actos delegados (cuestión constitucional);

g) Indelegabilidad de la potestad legislativa delegada;

h) Si la fuerza de ley otorgada excluye la revisabilidad jurídica a los actos delegados.

Los decretos del Ejecutivo son decisiones que se expresan en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales.

Son normas sobre materia particular y de aplicación restringida en el ámbito personal, emitido por el Presidente de la República.

El artículo 92 constitucional dice que: "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Muchas disposiciones contenidas en los decretos presidenciales tienen una materia tan particular y restringen tanto el ámbito personal que de hecho ya son normas individualizadas. Tal es el caso de numerosos decretos que, por causa de utilidad pública, expropián terrenos para destinarlos a obras de irrigación o a la apertura de vías de comunicación.

La formalidad del decreto del Ejecutivo debe revestir dos secuencias, la primera es que debe contener el refrendo del secretario del ramo a que se refiera, y, la segunda, que de acuerdo con la costumbre administrativa los decretos invariablemente se publican en el Diario Oficial de la Federación. Se puede considerar, que cuando el decreto contenga disposiciones generales (abstractas e impersonales), su publicación debe hacerse en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos tercero y cuarto del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, ya que en el primero dice: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

En lo que respecta al segundo de los artículos citados, nos dice que "si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".

El Proceso Legislativo.

Ahora bien, en términos generales con relación al proceso legislativo en el derecho positivo mexicano, conviene distinguir dos especies: el que podríamos denominar extraordinario, destinado a reformar la Constitución, y otro para la confección de las leyes ordinarias. El primero está regulado por el artículo 135 Constitucional que a la letra dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

En cuanto al proceso de confección de las leyes ordinarias, se ocupan de él los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según Villoro este proceso comprende las siguientes fases: “Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.” (15)

En cambio, para Carré De Malberg, las etapas por las cuales cruza la Ley para poder adquirir el carácter de tal, son cinco: “la iniciativa, la deliberación, la adopción o aprobación, la promulgación y la publicación”. (16)

El proceso de formación de las leyes o decretos principia por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley. En el artículo 71 la Constitución concede la iniciativa: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; III. A las legislaturas de los Estados.

Lo anterior implica que en México la instancia legislativa se ha reservado a determinados organismos, puesto que no cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos. Como comenta Tena Ramírez: “las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de Ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe hacer cumplida separación entre la función del Juez, que es intérprete de la Ley y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una Ley cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?”. (17)

15. Villora Toranzo. *Op. Cit.* Pág. 174.

16. Carré de Malberg “*Teoría General del Estado*”. México, 1948 Pág. 354.

17. Felipe Tena Ramírez. *Op. Cit.* Pág. 288.

La Constitución omite referirse a las iniciativas de los particulares, reservando el derecho de iniciar la Ley a los funcionarios señalados en el artículo 71; sin embargo, el Reglamento del Congreso toma en cuenta dicha posibilidad en el artículo 61 que a la letra dice: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano 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."

Naturalmente en ese caso, la iniciativa del particular se hace propia de la Comisión de que se trata.

A nuestro juicio, es correcta la enunciación de funcionarios que hace el artículo 71 constitucional. En cuanto a los senadores y diputados, precisamente su función propia consiste en legislar; lo mismo puede decirse con relación a las legislaturas de los Estados. En lo que toca al Presidente de la República se le ha otorgado el derecho de iniciar leyes, en virtud de que se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer leyes a las Cámaras.

Ahora bien, si como hemos afirmado en México la Ley o Decreto formalmente considerados emanan del poder público al través de la función que realiza el Poder Legislativo y, concretamente el órgano que lo encarna que es el Congreso General, es indispensable admitir que las leyes toman el valor de tales, esto es, su categoría y su fuerza imperativa está en razón de la tarea que les da origen, dependen de su forma de realización y no de la naturaleza intrínseca, de la materia o de los asuntos que contengan. Para que una ley se realice es necesario seguir un procedimiento especial del cual no puede apartarse el órgano encargado de formularlo, de otra manera, el acto legislativo carece de fuerza legal. El proceso legislativo generador de la ley, es la fuente del derecho y no, como indebidamente se afirma, que la ley es la fuente del derecho.

En el moderno proceso legislativo existen seis estadios diferentes: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

La facultad de iniciar leyes o decretos.

Hablar de la facultad de iniciar Leyes o Decretos supone el conocimiento de una de las decisiones jurídico políticas fundamentales del pueblo mexicano cual es la de la representación política. Para evitar inútiles repeticiones, nos remitimos a lo expresado en el capítulo respectivo de este manual de Derecho Legislativo.

De acuerdo con el artículo 71 de nuestra Constitución tienen el derecho de iniciar Leyes o Decretos:

1. El Presidente de la República.
2. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Las legislaturas de los Estados.

La limitación en el derecho de iniciativa nos parece, más que saludable, congruente con la realidad. En efecto, las tres entidades con esta facultad son los órganos más conocedores del medio y de las necesidades del pueblo, con-

secuientemente los más indicados para convertir en Leyes las fuentes reales del Derecho.

Se justifica ampliamente que Diputados y Senadores gocen de este derecho, toda vez que en nuestro sistema representativo, en nuestra democracia indirecta, representan la voluntad popular; por ende, son ellos quienes mejor conocen los problemas de aquéllos a quienes representan y quienes precisamente, han sido electos para realizar, al través de leyes, los fines del Derecho: libertad, orden, seguridad y justicia.

Las legislaturas por igual razón deben tener esta facultad.

Y, finalmente, el Presidente de la República, dentro de nuestra organización política, es el funcionario en quien se reconoce y está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras los proyectos de leyes más atinentes y acordes con los requerimientos del país. Su intervención aunque parece atenuar la división de poderes, no significa, por ningún concepto la intromisión del Ejecutivo en las funciones propias del Legislador; su facultad se limita y se agota en la proposición o en la iniciativa de Ley, ya que no participa ni en su discusión, ni en su aprobación y, además, el veto de que lo inviste la propia Constitución no es definitivo sino solamente suspensivo, en ciertos casos.

“El conocimiento de la sociedad y sus necesidades es tan importante que la Constitución exige, y la razón natural dicta, que se oiga, siempre a quien posee ese conocimiento para que la ley sea conforme con la necesidad de ella. Lo contrario sería solamente inventar teorías sin beneficios para el pueblo y en las cuales el acierto vendría, pero únicamente por casualidad.” Con estas palabras, José Ma. del Castillo Velasco en su Derecho Constitucional Mexicano expresa el porque del motivo que tuvo el legislador para otorgar el derecho de iniciativa al titular del Ejecutivo.

El método de proceder cuando se ejercita el derecho de iniciativa por parte del Presidente es muy sencillo, remite a cualquiera de las Cámaras un mensaje o un documento al que agrega o que contiene el proyecto de ley que pretende someter a la consideración del Congreso, y argumenta en el propio documento, el motivo o las razones que le impulsan a sostener esa iniciativa.

Este artículo 71, al que corresponde el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece la primera etapa de la acción legislativa, sin la cual no es posible todo el proceso de integración del orden legal que comienza precisamente con la presentación de los proyectos de Ley.

Es importante analizar si el derecho de iniciativa es ilimitado por cuanto a las materias que pueda comprender una proposición de Ley, o si por el contrario, a cada una de las entidades que poseen esa facultad se les restringe el tema de la misma.

Estimamos que solamente en un caso, y no en función de texto expreso de la Ley, sino en virtud de circunstancias de hecho y por inveterada práctica, la facultad de iniciativa es limitada en cuanto a su naturaleza. Me refiero al proyecto del presupuesto de cada año fiscal. La Constitución de 1857 disponía en su artículo 69 que, el día penúltimo del primer período de sesiones, presentaría el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente. Este precepto no se repitió en nuestra Constitución; sin embargo, Emilio Rabasa estimaba que seguía vigente como derecho suple-

torio o, en todo caso, como precedente legislativo. Manuel Herrera y Lasso afirmó: "La facultad que se les asigna (a los Diputados) es, estrictamente, la de aprobar el presupuesto. No dice la Constitución formarlo y aprobarlo, sino simplemente aprobarlo. Y en el léxico constitucional la acción de aprobar nunca incluye la de iniciar. Se impone además otra consideración lógica, es el Poder Ejecutivo, encarnado por el Presidente de la República, el que constitucionalmente dispone de los dineros de la nación; es él quien sabe como se ha gastado la inversión pública, es él quien conoce la disposición de cada una de las partidas que deben ejercitarse para cubrir las necesidades del país y lo hace precisamente porque su facultad prístina es la de administrar, la de poner en aplicación las leyes emanadas del Congreso; por ende, es él, el más apto para presentar el proyecto de ley referente a los egresos de la Nación.

No sucede lo mismo con la Ley de Ingresos, porque la materia impositiva ha sido tradicionalmente motivo de arraigada defensa del pueblo que estima que lo que más lesiona sus intereses es, precisamente, el impuesto. Bajo la vigencia de la Constitución de 57, a partir de 1874, fueron facultades de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrir aquél (artículo 72 a, fracción VI).

Vallarta estimó que el vocablo iniciar, no era excluyente para la Cámara de Diputados, sino que significaba que toda ley impositiva no podría sino iniciarse en su discusión en la Cámara de Diputados, pero que la facultad de proposición la tenía también el Presidente de la República. Convenimos con este criterio del insigne Vallarta y diferimos de Rabasa cuando expresa que únicamente la Cámara de Diputados puede iniciar las leyes impositivas.

En la práctica y por las mismas razones de hecho que hemos pergeñado en párrafos precedentes, es el Presidente de la República quien tiene la exclusividad, de facto, de iniciar las leyes impositivas, sin que esto quiera decir que de tal facultad carece la Cámara de Diputados.

Tratándose de suspensión de garantías, consideramos que la iniciativa del decreto suspensivo de derechos públicos subjetivos también está reservada al titular del Poder Ejecutivo. Basta leer el artículo 29 constitucional para darnos cuenta que el legislador le otorga esta facultad amplísima al Presidente de la República, claro está, sin que esto signifique que esa proposición no deba ir avalada, sostenida y sancionada por el Congreso de la Unión y con la concurrencia del Consejo de Ministros; pero es indiscutible que la proposición solamente puede partir del Presidente de la República Mexicana. El conocimiento del estado de crisis, de la situación de peligro que implique la necesidad de suspender el régimen de garantías, únicamente puede ser conocida y ponderada en su justo valor por el órgano encargado de la administración pública que es, por razón lógica, quien puede apreciar la magnitud de una calamidad pública.

Existen otros casos en que del texto constitucional parece desprenderse que la iniciativa considerada en su aspecto formal, está reservada al Presidente de la República, y aunque las características de la hipótesis, acusan la existencia de un decreto más que de una ley, sí afirmamos, en contra de la opinión del licenciado Tena Ramírez, que existe una facultad excluyente de proposición a favor del Titular del Poder Ejecutivo. En estos casos, el Congreso, siguiendo los trámites establecidos en la Constitución y en el Reglamento, no puede sino aprobar o rechazar las proposiciones del Ejecutivo, pero

sin que a su vez pueda él mismo proponer o iniciar los decretos cuya materia sea de las siguientes:

Artículo 73 fracción VIII. La aprobación de los empréstitos celebrados por el Ejecutivo sobre el crédito de la Nación.

Artículo 76 fracciones II y VIII. Esto es, la ratificación o la aprobación de nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, así como de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Respecto de estos funcionarios igualmente conocer de las licencias y renunciaciones.

Artículo 89 fracciones III, IV, XVI y XVII. Este artículo se refiere a la facultad del Presidente de la República para nombrar, con solamente la aprobación del Senado, de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, a los funcionarios que en cada una de las fracciones se especifican.

Artículos 96 y 98. Estos preceptos determinan la manera cómo debe designarse a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 99 y 100. Que se refieren a las renunciaciones y a las licencias para más de un mes de los mismos funcionarios de que hablan los preceptos anteriores.

Artículo 73 fracción VI inciso 4o. Referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Artículo 74 fracción VI. Con el mismo contenido que el anterior.

Artículo 89 fracción XVII. Referente a la facultad del Presidente de nombrar a los magistrados de que hablan los dos párrafos precedentes con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Permanente, en su caso.

Artículo 76 fracción I. Que habla de la facultad del Senado de aprobar, exclusivamente, o rechazar, claro está, los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República.

No es un caso similar de iniciativa excluyente, el que contempla el artículo 73 fracción XXVIII constitucional, ya que la presentación de la cuenta anual que debe rendir el Presidente ante el Congreso no es en sí misma una iniciativa de Ley o Decreto sino, la exhibición y presentación de un documento que refleja cantidades gastadas en la administración pública.

Artículo III, párrafo sexto. Que habla de la petición de destitución, por mala conducta, de los funcionarios que en ese párrafo se enumeran.

En todos los casos anteriores, independientemente de que se consideren coautores del acto y de sus efectos al Presidente que hace la proposición y a la Cámara que la aprueba, es incuestionable que el resorte, que la iniciativa, la ejercita exclusiva y excluyentemente el Presidente de la República.

Lo que se afirma es independiente de que, con posterioridad, el presupuesto pueda ampliarse por una ley del Congreso como lo dispone el artículo 126 y de que este órgano pueda definir tributos diferentes a los que consigna la ley de ingresos de acuerdo con la facultad general que le concede la fracción VII del artículo 73 y la específica a que alude la diversa XXIX de ese mismo precepto.

Existe otro supuesto que pudiésemos llamar de frontera y al que se refiere la fracción III del artículo 73 relativa a la formación o erección de

nuevos Estados. Aunque por la naturaleza misma del caso es de suponerse que la iniciativa a presentarse ante el Congreso, parte de las fracciones interesadas, ello no excluye la posibilidad de que tales fracciones manifiesten su deseo de integrar nuevo estado al través de algunas de las personas con derecho de iniciativa conforme al artículo 71 de la Constitución. Igual argumento puede manejarse en lo que toca a la solicitud de admisión de nuevos estados o territorios, entre Estados, y, finalmente, cuando los poderes de un Estado resuelven sus cuestiones políticas ante el Senado.

Cuando nos refiramos a la fracción I del artículo 58 del Reglamento del Congreso General de la República, procuraremos indicar cuál es la forma o el procedimiento para este caso de características especiales.

La iniciativa es la presentación o proposición de un proyecto de Ley o Decreto por el órgano facultado para ello.

Se llama iniciativa parlamentaria a aquella que es presentada por los legisladores de alguna de las Cámaras o por las legislaturas de los Estados, y ejecutiva cuando proviene del poder del mismo nombre.

Para finalizar con este inciso es pertinente considerar que el derecho de iniciativa corresponde al Presidente de la República caso que no requiere mayor explicación; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, la norma no prevé el número de Diputados y de Senadores si no que emplea el vocablo en forma plural, por lo que debemos entenderla en el sentido de que tal facultad compete lo mismo a un Diputado, a un Senador o a un grupo de ellos; por último, para que las iniciativas de las legislaturas de los Estados puedan considerarse como tales y pasar desde luego por el trámite que designa la Constitución y el Reglamento, es indispensable que reúnan los requisitos que las constituciones locales señalan para cada caso.

El turno de las iniciativas a estudio de Comisión.

La Constitución y la ley reglamentaria en sus artículos 71, 55 y 57, respectivamente, contemplan diferentes hipótesis, a saber:

a) Las iniciativas que presenta el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados y las diputaciones de los mismos, (las que presentan los diputados representantes de la población de un determinado Estado de la República), tienen el carácter de privilegiadas y pasan desde luego a comisión.

b) De acuerdo con la Constitución las que presentan los Diputados, cuando no se integre diputación, y los Senadores, se sujetará al trámite que designe el Reglamento de Debates.

Por su parte el artículo 56 reglamentario expresa que las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las Cámaras pasaran desde luego a comisión.

En este orden de ideas, interpretando armónicamente ambos preceptos, y considerando que la propia Constitución remite al Reglamento de Debates, debemos estimar que los prospectos que presenten Diputados o Senadores en lo singular, también tienen el carácter de privilegiados y deben pasar desde luego a comisión.

c) Igual preponderancia se da a aquellas iniciativas que una Cámara remita a otra de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento.

Estas iniciativas se presentan en tercer lugar en las sesiones, conforme lo dispone el artículo 30 del Reglamento.

Aunque este precepto es omiso en lo que se refiere a los proyectos de ley que remita una Cámara a la otra, y en atención a que la fracción II se refiere a comunicaciones de la otra Cámara y, la iniciativa o proyecto de ley no puede estimarse como una comunicación simple, debemos interpretar extensivamente la fracción siguiente para apoyar el punto de vista que se ha señalado.

Esta regla general sufre la excepción que consigna el artículo 33 fracción V del Reglamento; cuando el presidente de la Cámara estime que el asunto debe tratarse en sesión secreta. Dentro de la propia sesión secreta no existe precepto que indique el momento en que deba presentarse la iniciativa, consecuentemente será el presidente quien determine el momento en que deba darse cuenta con ella.

En virtud de lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que el trámite inicial en la presentación de una iniciativa de ley es el mismo, sin importar quién haya presentado el proyecto.

*El trámite para las proposiciones
que no sean iniciativas de ley.*

El artículo 58 del Reglamento distingue entre iniciativa de ley y proposición que no tenga ese carácter. Para cada caso establece una tramitación distinta.

¿Cuáles son estas proposiciones que no son iniciativas de ley?

Indudablemente que corresponde al autor del proyecto expresar cuando deba ser considerado como una iniciativa de ley en sí misma o cuando simplemente se trata de una proposición que, a su juicio, podría ser ponderada con categoría tal, que se le diese el carácter de iniciativa, previos los trámites a que en seguida nos referiremos.

El propio artículo 58 en sus tres fracciones establece el trámite a seguir:

La proposición se presenta por escrito, firmada por aquellos que la promueven, ante el presidente de la Cámara. Después son leídas en la sesión en que se presenten y se da cuenta de ellas en tercer lugar.

Aunque el artículo 30 del Reglamento es omiso al respecto, debemos admitir que la fracción III es la de aplicación más fiel.

Leída la proposición, si su autor o uno de ellos si fueren varios los autores, consideran útil exponer los motivos y los argumentos en que apoyan su proyecto, podrán hacer uso de la palabra.

Terminada la exposición del autor, se concede la palabra a dos miembros de la Cámara, para que hablen en pro y en contra del proyecto, prefiriéndose, según la fracción II del artículo 58, para que hable en favor al mismo que hubiese elaborado el documento, de esta manera, el autor cuente con dos oportunidades para defenderlo.

Concluido este breve debate en el que solamente pueden hablar una vez los oradores se preguntará a la Cámara si se admite o no, para ser discutida conforme al dictamen que rinda la Comisión respectiva. Si la respuesta es afirmativa, se turna a la Comisión y se sigue el mismo trámite de las iniciativas, pues de lo contrario será desechada.

Teña Ramírez afirma que el mismo trámite de las iniciativas debe servir para tratar las proposiciones emanadas de diputados que no integren diputación, o Senadores.

Pero ¿por qué entorpecer la labor de las Comisiones con proposiciones que en concepto de la Cámara no merezcan ser tomadas en consideración?

Definitivamente, cuando Diputados o Senadores, uno o varios, sin integrar mayoría de una diputación, presentan una instancia que en su concepto no reúna las cualidades para ser considerada como iniciativa y respecto de la cual desean la sanción de la Cámara para que se le otorgue tal calidad, el trámite es el que marca el artículo 58.

Una vez que el proyecto ha pasado a la Comisión y ésta formula su dictamen, se sigue el procedimiento que señala el artículo 72 de la Constitución observándose lo dispuesto por el Reglamento de debates respecto de la forma, intervalos y modo de proceder en discusiones y votaciones.

Es importante considerar que ninguna proposición que carezca del carácter de iniciativa puede discutirse sin que antes pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado, según lo establece la primera parte del artículo 60 del Reglamento en estudio, con la salvedad que enseña se estudia.

Los casos de urgente u obvia resolución.

Los artículos 59 y 60, segunda parte, anotan las excepciones en los trámites de proposiciones e iniciativas, cuando existe urgencia u obvia resolución.

Urgencia implica la imperiosa aprobación de una norma tendiente a resolver un problema que no admite dilaciones. Obvia resolución significa que por el contenido de la proposición se deduce palmariamente el sentido de la votación parlamentaria.

Ambos supuestos deben ser sancionados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes.

Ahora bien, hecha la calificación por el quórum señalado, a pedimento de cualquiera de sus miembros frase que sobra puesto que si hubo una calificación previa fue debida a la petición de algún legislador, puede darse curso a los proyectos o proposiciones en hora distinta a la señalada en el orden del día y ponerlos a discusión inmediata después de su lectura.

Estamos en presencia de un caso en que por las características propias del proyecto o la proposición en relación con un momento dado, los miembros de las Cámaras estiman que el caso que contempla la proposición es urgente o que su resolución es obvia y que deben reducirse los trámites. La resolución que habrá de adoptarse es de que el proyecto sea puesto de inmediato a discusión.

El artículo 59 agiliza el procedimiento para los casos de urgencia o de obvia resolución, puesto que abrevia el momento de presentación del proyecto o proposición ante la Asamblea.

El trámite consistiría en que algún miembro de la Cámara o en la misma proposición se sometiera a consideración de la misma, la calificación del caso de urgencia o de obvia resolución en relación con una proposición o proyecto que se hubiese presentado *ipso facto*, con el objeto que el proyecto fuese inmediatamente leído, y en caso de ser admitido a discusión, previa la sustanciación

del trámite establecida en las fracciones I y II del artículo 58 del Reglamento, se discutirá de inmediato sin un dictamen de comisión.

El artículo 50 consigna la norma general así como la excepción, en el caso de que la asamblea acuerde considerarlo de urgente u obvia resolución.

En efecto, esta tramitación que pudiésemos llamar de suma urgencia, elimina la intervención de las Comisiones, y es como sigue:

1. Cualquiera de los miembros de alguna de las Cámaras propone que se vote la existencia de un caso de urgencia o de obvia resolución en relación con proposición o iniciativa que ha sido previamente presentada.

2. Se somete a votación la proposición y si las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes (acuerdo expreso, menciona el artículo 60, que debe interpretarse en armonía con el quorum que el artículo 59 exige para la calificación de la excepción), emiten su voto favorable, se dará curso inmediato a la proposición o a la iniciativa no importa que se hubiese incluido en hora distinta dentro del calendario de sesiones y se someterá a discusión inmediatamente después de su lectura sin que pase a Comisión.

3. Se procede a la discusión de la iniciativa o proposición de acuerdo con la tramitación que al efecto establece el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

El Dictamen de las Comisiones.

Salvo el caso de excepción a que se refieren los artículos 59 y 60 del Reglamento, los asuntos, esto es, las iniciativas y proposiciones pasan para su estudio y dictamen a las Comisiones señaladas en el artículo 66 del ordenamiento en estudio.

Para la elaboración del dictamen se sigue el procedimiento que marcan los artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 del Reglamento Interior del Congreso. En obvio de repeticiones reproducimos lo que al respecto se expresa en el capítulo VI de esta obra.

Las peticiones de personas sin derecho de iniciativa.

El artículo 61 del Reglamento contempla otro trámite especial respecto de los documentos o memoriales (artículo 30, fracción V) denominados peticiones de personas sin derecho de iniciativa. Estas personas pueden ser:

- a) Particulares.
- b) Corporaciones y
- c) Autoridades.

El trámite para estos memoriales es el siguiente:

1. La petición, por acuerdo del Presidente de la Cámara, es incluida en el orden del día;

2. El Presidente de la Cámara la turna a la Comisión correspondiente de acuerdo con la naturaleza del tema que trate la instancia;

3. En el seno de las Comisiones se estudia y se formula el dictamen respectivo para determinar si es o no de tomarse en consideración;

4. Si el dictamen es positivo pasará a primera y segunda lectura y discusión siguiéndose en lo sucesivo el procedimiento que marca el artículo 72 constitucional y los relativos del Reglamento.

Esto es, la Comisión hace suya la petición y le dá el carácter de iniciativa que se dictamina.

5. Cuando el dictamen es desfavorable a la petición, la asamblea en votación determinará si aprueba en sus términos el dictamen, en cuyo caso quedará desechada la proposición. Por el contrario, cuando la asamblea vota en contra de un dictamen desestimatorio, se devolverá a la comisión para nuevo estudio y dictamen.

6. Los escritos de los particulares, son conocidos en quinto lugar en las sesiones, de acuerdo con el artículo 30 del Reglamento.

En vía de aclaración cabe decir que en nuestro país no existe el sistema de iniciativa popular; esta es la facultad que tiene el pueblo de obligar al Poder Legislativo a legislar sobre ciertos problemas de interés general que no han sido tocados por los órganos parlamentarios.

Aunque en México esta regla no existe, sin embargo todo documento que presentan los particulares es ponderado conforme al procedimiento que se ha mencionado. Puede afirmarse —aplicando extensivamente el artículo octavo constitucional— que las Cámaras estudian los escritos que presentan los particulares y después de un minucioso análisis de su contenido en las Comisiones, sí se considera que la instancia tiene la importancia suficiente para traducirla en iniciativa de Ley, las mismas Comisiones haciéndolos suyos presentarán su dictamen ya en forma de proyecto de ley o decreto.

La formación de las leyes.

Aunque a los proyectos no se les señala una estructura formal determinada, la lógica y un elemental principio de técnica legislativa, exigen que ellos tengan la forma y la estructura de la ley misma: presentarse por escrito y articulado en razón de sus diversas disposiciones, toda vez que la ley debe tener cierta forma y método, además de su contenido jurídico. Redactarse en idioma nacional y emplearse en ella la terminología propia de la legislación.

El proceso de formación de las leyes que se inicia con el ejercicio del derecho de iniciativa es una secuela de actos continuados que se rigen por el artículo 71, último párrafo, 72 constitucional y 62, 63 y 64 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

De conformidad con el artículo 62 la formación de las leyes puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras. Sin embargo, ese precepto y el inciso k) del artículo 72 constitucional establecen una excepción cuando se trata de proyectos o iniciativas de ley que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o con el reclutamiento de tropas en cuyo caso deben discutirse primeramente en la Cámara de Diputados.

A este respecto dice el maestro Tena Ramírez que: “Las contribuciones de dinero y de sangre afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de ahí que deba conocer de dichas contribuciones la Cámara genuinamente popular antes que la que representa a los estados, a

fin de que si la Cámara de Diputados desecha el proyecto no pueda volver a presentarse en las sesiones del año, como lo dispone el inciso G."

Además de estas excepciones, la cuenta anual que rinde el Ejecutivo y la destitución de funcionarios judiciales son dos asuntos que deben discutirse originalmente en la Cámara de Diputados según lo disponen los artículos 65, fracción primera y III infine, de la Constitución.

Los proyectos de Presupuestos anuales de la Federación, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus municipios, también se inician primeramente ante la Cámara de Diputados, por su íntima relación con las leyes que tienden a establecer las contribuciones, ya que cualquier decisión que se adopte respecto de las iniciativas sobre impuestos, afectará necesariamente los egresos. Inclusive, la Comisión de Presupuesto y Gasto dictamina primero las impositivas respecto de los presupuestos de egresos, cuando están en trámite simultáneamente.

Una vez que la iniciativa ha sido turnada a la Comisión en los casos y conforme a los criterios que ya se han expuesto en párrafos precedentes, que en lo conducente se reproducen, empieza el debate del proyecto.

La discusión sucesiva en los Proyectos de Ley.

"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:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente.

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

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

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

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

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

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

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

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

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

Artículo 63. Todo proyecto de ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose este Reglamento respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En la discusión de los proyectos de ley que competan a ambas Cámaras se sigue el procedimiento que marca el artículo 72 de la Constitución.

Por lo que hace al método a seguirse en cada una de las Cámaras debe estarse a lo preceptuado en los preceptos relativos del Reglamento para el

/ Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y que en el siguiente capítulo se tratan ampliamente.

El principio de la separación e independencia de los poderes no es absoluta en nuestro régimen político, sino relativo, esto es, entre ellos existe una coordinación o colaboración de funciones por la cual se mantiene recíprocamente un constante control entre ellos y una participación conjunta en la realización efectiva de los fines o propósitos de la Constitución. Esta cooperación entre Legislativo y Ejecutivo ha sido concedido por nuestro legislador siguiendo a sus predecesores norteamericanos en el aspecto relativo a formación y discusión de las leyes. Se estimó de gran utilidad práctica la asignación al Ejecutivo del papel de miembro actuante en la legislatura confirándole además el poder del veto suspensivo del que nos ocuparemos en capítulos diferentes de esta obra.

El Ejecutivo con sus funciones administrativas adquiere conocimientos directos e inmediatos, concretos y cabales de los intereses públicos cuya gestión le está encomendada. Está en estrecho contacto con los actores de la vida nacional, dirige la política exterior, dispone de las fuerzas militares, mantiene el orden social, gobierna y administra el país, ¿quién pues está mejor capacitado que él para comprender la necesidad o la conveniencia de una oportuna norma legislativa? Además, si la Constitución encomienda al Presidente la ejecución de las leyes y gravita la responsabilidad política inherente a esa función, es indudable que debe reconocerse el derecho a contribuir con sus propias luces y su criterio práctico a la formación de aquéllas.

Estudiaremos pues el sistema que se sigue sucesivamente en ambas Cámaras.

1. Una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de origen, esto es, ante la que fue presentado, se turna para discusión a la Cámara colegisladora. Si la Colegisladora lo aprueba en su totalidad, el proyecto pasa al Ejecutivo para que en caso de no tener observaciones lo publique inmediatamente. (Artículo 72, inciso a.)

Es el primer caso que contempla el precepto y, además, el único que no presenta ningún problema de interpretación y el más simple por cuanto a su desarrollo.

2. Si el Ejecutivo no reenvía el proyecto con observaciones a la Cámara de origen, en un plazo de 10 días, se reputa aprobado; ahora bien, si durante ese lapso para la remisión se suspendieran las sesiones del Congreso, se estima aceptado, siempre y cuando no devuelva la iniciativa el primer día en que el Congreso se reuna.

3. El proyecto de ley es desechado en la Cámara de origen, en cuyo caso no puede volver a presentarse en las sesiones del año en que fue rechazado.

Todas las iniciativas deben empezar su trámite en la Cámara ante la que se presentan. Pero si después de un mes de obrar en poder de la Comisión, esta no rinde dictamen, el proyecto puede exhibirse y discutirse, primeramente, en la otra Cámara.

4. Cuando el proyecto de ley es desechado total o parcialmente por el Titular del Ejecutivo, regresa con las observaciones formuladas a la Cámara originaria.

Llegado a ésta, es sometido nuevamente a discusión; confirmado, según el texto original cuando menos por las dos terceras partes del número total

de votos se turna a la Cámara revisora que requiere el mismo número de votos para reputarlo aprobado.

Coincidiendo ambas Cámaras por el porcentaje señalado, el proyecto es devuelto al Ejecutivo, única y exclusivamente para los efectos de promulgación.

5. Las votaciones se toman nominalmente. Aprobado un proyecto en la de origen, es turnado a la revisora, si esta lo desecha en su totalidad, regresa a la primera con las observaciones formuladas por la legisladora.

La que previno en el conocimiento lo examina de nueva cuenta y si se aprueba por mayoría absoluta de los miembros presentes va a la Cámara que lo ha desechado para una nueva ponderación; si la Cámara revisora lo reprueba, también por mayoría absoluta de los miembros presentes es turnada al Ejecutivo para los efectos del inciso A del artículo en estudio.

Ahora bien, si la Cámara revisora reprueba una vez más el proyecto original de su legisladora, la iniciativa no puede volver a presentarse durante el mismo período de sesiones. (Artículo 72, inciso D.)

Este sistema permite que cada Cámara practique un nuevo estudio del proyecto tomando en consideración las observaciones y los argumentos de la Cámara legisladora. Ahora bien, si después de haber ponderado las razones de la revisora, la de origen insiste, sería inútil intentar que el proyecto original pasará nuevamente a revisión durante el mismo período de sesiones. El Constituyente estimó conveniente dejar transcurrir todo un período de sesiones para reincidir en el punto de vista original.

5. En el inciso e) del artículo que se glosa, se contemplan varias hipótesis, a saber:

- a) Un proyecto es desechado parcialmente, modificado o adicionado por la Cámara revisora; a continuación, las modificaciones, las adiciones o la parte rechazada del proyecto pasan a una nueva discusión, en la inteligencia que los artículos aprobados, no pueden discutirse nuevamente ni alterarse en modo alguno.

Si la Cámara de origen, por mayoría absoluta de los votos presentes aprueban los aspectos reformados por la revisora, el proyecto íntegro es turnado al Ejecutivo para los efectos del inciso a).

- b) Si la Cámara de origen por el mismo margen de votación reprueba las reformas, modificaciones o adiciones formuladas por la Cámara revisora, el proyecto originalmente presentado es regresado a ésta, para que lo ponderen una vez más. Si en esta segunda revisión, por mayoría absoluta de votos presentes, la revisora ya no insiste en las adiciones o reformas, la iniciativa aprobada por ambas Cámaras, pasa al Ejecutivo para los efectos del inciso a).
- c) Cuando en el segundo examen, la Cámara revisora insiste por el mismo margen de votación en sus puntos de vista, el proyecto, como en el caso del inciso d), no puede presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a menos que convengan las dos Cámaras, por la mayoría absoluta de los votos presentes que se expida la ley con los artículos aprobados, en cuyo caso se turnará al Ejecutivo para los efectos del inciso a) y se reservan las modificaciones para un nuevo análisis y una nueva votación en las sesiones del período siguiente.

*La interpretación, reforma
y derogación de las leyes.*

El inciso f) del artículo que venimos tratando idéntico al 64 del Reglamento, asegura que en la interpretación, reforma o derogación de leyes y decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

De la expresión del legislador nos encontramos con que el proceso que se sigue para tratar un proyecto que interprete, reforme o derogue una ley, iniciándose con el ejercicio de derecho de iniciativa, recorre la secuela analizada en todas sus hipótesis, consecuentemente deben reproducirse los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Incuestionablemente que este inciso f, resulta por demás superfluo, puesto que cuando el Congreso, interpreta, reforma o deroga una ley o decreto no hace sino realizar un acto formal y materialmente legislativo, pronunciar una resolución que en todo caso, según lo dispone el artículo 70 constitucional, tiene también el carácter de ley. De ahí que hablar de interpretación, reforma o derogación de leyes es ejemplificar en lo particular algunas de las resoluciones que el Congreso adopta.

Todo acto legislativo que interpreta, reforma o deroga una ley es a su vez una ley.

Una única consideración cabe hacer respecto a esta norma; cuando el legislador emplea el término interpretar, lo utiliza en su acepción de aclarar, depurar, enseñar, toda vez que la interpretación, para la aplicación concreta de un precepto, es facultad exclusiva del Poder Judicial.

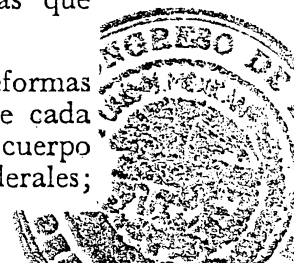
Una ley respecto de la cual se han seguido todos los pasos dentro de su proceso de formación adquiere por ese hecho el carácter de norma y no puede ser derogada, ni reformada sino por otro acto que reúna las mismas condiciones.

Como consecuencia del principio de la autoridad formal de la ley, si un acto legislativo formulado por el Congreso con posterioridad a una ley vigente, que contenga disposiciones que se le opongan, automáticamente la deroga. En este orden de ideas, aunque el legislador en la nueva ley o decreto no hiciera la aclaración de que sus disposiciones derogan a las que con ellas choquen o discrepen, por virtud del principio aludido, la ley nueva deroga a la anterior.

Para finalizar con el análisis de este artículo 72 y aunque el concepto de veto, su acepción y su análisis corresponden a otro capítulo, es importante mencionar la inutilidad del inciso j) de este precepto que dice lo siguiente:

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

Este párrafo fue adición del Constituyente de Querétaro a las reformas de 1874 y excluye del veto las resoluciones propias del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Permanente, cuando realizan funciones de cuerpo electoral, de jurado o conocen de la destitución de funcionarios federales;



sin embargo, la iniciativa de destitución corresponde al Presidente de la República, de tal manera que es ilógico pensar que el propio Presidente vetará una resolución que inició él mismo.

El veto que establece la Constitución es limitable y condicional, no suspende hasta el período próximo la sanción de la ley. Afirma González Calderón que es una especie de recurso de revisión que se promueve ante el cuerpo legislativo y el poder encargado de cumplir la ley. El Ejecutivo invita al Congreso a que examine nuevamente el trámite antes que adquiera fuerza de ley poniendo en los platillos de la balanza el pro y el contra que representa para los intereses públicos y se pesa así el grado de arraigo que ese proyecto puede tener en el órgano inmediato de la voluntad popular.

Los fundamentos en que se apoya el Ejecutivo para el veto, ni pueden estar limitados, ni señalados exhaustivamente; la prudencia y el buen juicio, el conocimiento directo y la ponderación de la norma en su aplicación, que el Ejecutivo puede hacer, de los negocios públicos son las mejores razones que habrá de esgrimir.