

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

menos por la mayoría de los individuos que la componen.

Artículo 87 del R. Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Dictamen. Objeto. (Doctrina). *El dictamen tiene por objeto resolver técnicamente una propuesta de ley o decreto o una proposición con punto de acuerdo que fue turnada a una comisión ordinaria precisamente para ese efecto.*

En un dictamen, se puede analizar, valorar y proponer la resolución de uno o más asuntos. La pluralidad de asuntos en un mismo dictamen debe justificarse en términos de los principios de racionalidad jurídica formal y pragmática.

Conforme a lo anterior, un dictamen se relaciona siempre a una o más iniciativas de ley o decreto o a una o más proposiciones con punto de acuerdo.

Aún cuando las comisiones dictaminadoras no tienen facultad de iniciativa o de proposición con punto de acuerdo, es práctica común que como resultado de discusiones, foros o reuniones de trabajo, se acuerde la pertinencia de elaborar una iniciativa o proposición, pero este acuerdo se realiza a través de la suscripción de varios o todos los integrantes de la comisión, en su carácter de legisladores (con la facultad que otorga la fracción II del artículo 71 Constitucional), la cual deberá cumplir el trámite de presentación ante el Pleno – Turno – Dispensa de Trámite o Dictamen.

Proceso de Formación de las Leyes. (Artículos 71 y 72 de la Constitucional y 55, 56, 57, 62 a 64 del R.).

Concepto.- Las diversas etapas y momentos que deben realizarse para iniciar, discutir y aprobar, promulgar y publicar leyes y decretos.

Características principales del Proceso de Formación de las Leyes:

- ✚ Es constitucional, en cuanto que está previsto de manera expresa y prácticamente integral en los artículos 71 y 72 de la CPEUM.*
- ✚ Es estrictamente formal, en cuanto que el desarrollo y respeto de los diversos pasos previstos en las normas constitucionales es elemento de esencia y validez de las leyes y decretos que son la materia de los procesos.*
- ✚ Es una función del Gobierno Federal, en la que participan el titular del Poder Ejecutivo, para presentar iniciativas y promulgar y publicar las leyes y decretos (con las excepciones previstas expresamente en la propia Constitución); las legislaturas de los Estados, para presentar iniciativas; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas en materias relativas a esta Entidad Federativa; los diputados federales y senadores individualmente considerados, también para presentar iniciativas y el Congreso de la Unión para discutir las*

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

iniciativas que se le presenten y en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes.

- ✚ *Es bicameral, en cuanto que normalmente requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores en una o más instancias, para completar y perfeccionar el proceso.*

Excepción de lo anterior serán los decretos que expidan cada una de las cámaras en ejercicio de las facultades exclusivas establecidas en el artículo 74 (facultades exclusivas de la Cámara de Diputados) y 76 (facultades exclusivas de la Cámara de Senadores) de la CPEUM. En estos casos, las etapas y momentos del proceso se constriñen a aquéllos en los que interviene cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, según el caso. se incluye Diagrama de Flujo del Proceso de Leyes y Decretos.

Partes esenciales del proceso

PROCESO SIMPLIFICADO O DE UNA SOLA VUELTA.

Las partes esenciales del proceso son:

- ✚ *Iniciativa.*
- ✚ *Discusión y aprobación.*
- ✚ *Promulgación y publicación.*

Estas partes esenciales del proceso comprenden diversas etapas y momentos del trabajo legislativo.

*Para efectos prácticos, con un propósito puramente didáctico, identificamos como **etapas** a aquellas partes o instancias del proceso en que se produce el cambio de autoridad u órgano competente. Por ejemplo: en la parte del proceso en que intervienen, el Poder Ejecutivo – Cámara de Diputados – Cámara de Senadores – Poder Ejecutivo, subsecuentemente.*

*Identificamos como **momento** las partes en que se descompone una **etapa** de acuerdo a las diversas acciones o trámites correspondientes.*

Es importante destacar que el proceso se puede completar en una sola instancia o en una sola vuelta, hipótesis que se realiza cuando existe una coincidencia formal entre los diversos actores que intervienen en el proceso. Es decir, cuando quienes presentan la iniciativa, discuten el proyecto, promulgan y publican la ley y decreto, expresan en una sola instancia su conformidad formal con ellos.

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

Esta hipótesis implica, como veremos más adelante, que exista consenso entre los actores que intervienen en el proceso legislativo. Solo es válido el disenso de la C.O. respecto a la iniciativa, ya que ésta en su facultad de discusión y aprobación, tiene la potestad de modificar la iniciativa, prácticamente sin límites; en cambio, si la C.R. o el Poder Ejecutivo hacen observaciones que pretendan modificar en lo más mínimo el Decreto aprobado por la C.O., provocarían otras instancias y el procedimiento se vuelve más complejo.

El ejemplo más sencillo del proceso simplificado o de una sola vuelta sería el de una iniciativa del Ejecutivo que es aprobada en la C.O., discutida y aprobada en sus términos en la C.R. y promulgada y publicada por el mismo Ejecutivo que inició el proceso. A esta hipótesis la llamamos proceso simplificado o de una sola vuelta.

PROCESO AMPLIADO O DE VARIAS VUELTAS.

El proceso se puede complicar por discrepancias de fondo o forma, entre:

- ✚ La C.O. y la C.R.: una primera posibilidad se presenta cuando la C.R. desecha en su totalidad o en parte un proyecto de ley o decreto recibido de la C.O. En este caso devuelve el proyecto a la C.O.: si ésta lo aprueba se completa el círculo que corresponde al Congreso de la Unión. En este caso la C.O. interviene dos veces (como C.O. y para discutir y aprobar, en su caso, las observaciones de la C.R.) y la C.R. interviene solo una vez (instancia en la que formula sus observaciones).*
- ✚ En el caso de que la C.O. no esté de acuerdo con las observaciones que le hace la C.R., aquélla tendrá facultades para discutir las observaciones (concretándose a lo desechado o sobre las reformas y adiciones, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados) y, a su vez, podrá hacer observaciones (desechamiento total o parcial a las observaciones de la C.R.). Si ésta, en segunda instancia o segunda vuelta, aprueba el desechar o modificaciones de la C.O. terminará el ciclo de participación del Congreso de la Unión.*
- ✚ Si después de completar la segunda instancia o vuelta, subsistieran discrepancias entre ambas cámaras, éstas pueden acordar, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados por ambas, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en sesiones siguientes. En este último caso, la parte aprobada de la Ley o el Decreto, se remitirá al Poder Ejecutivo para sus efectos constitucionales.*

Promulgación y Publicación

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

La primera, consiste en la sanción formal o aprobación expresa que hace el Titular del Poder Ejecutivo Federal de un decreto de ley o reforma de ley recibido del Congreso, y la publicación es la difusión que se da a ese decreto legislativo, a través del Diario Oficial de la Federación, para darlo a conocer a la población en general dentro del territorio nacional.

La promulgación ha perdido su carácter solemne y en la actualidad queda implícita en el acto mediante el que el Titular del Ejecutivo Federal ordena (decreta) la publicación de un decreto legislativo, para lo que se utiliza generalmente la siguiente forma:

“... (Nombre del Presidente), Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a los habitantes saber: Que el Honorable Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

*“El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos decreta.
Se expide la Ley... (Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley...)
...”*

Conforme a lo anterior, el Titular del Poder Ejecutivo contará con diez días útiles para ejercer el derecho de formular observaciones al Decreto del Congreso de la Unión y devolverlo para efecto de que éste resuelva sobre dichas observaciones.

Las observaciones podrán consistir en: Desechamiento Total o Desechamiento Parcial (Adiciones o Modificaciones).

El plazo de diez días útiles se entenderá prorrogado en caso de que antes de su vencimiento el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones (término de un periodo de sesiones ordinarias e inicio de un periodo de receso), en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido (el primer día del siguiente periodo de sesiones ordinarias).

Consecuentemente, la recepción por parte del Ejecutivo Federal de un Decreto – Ley del Congreso abre las siguientes posibilidades:

A) El Presidente de la República está de acuerdo formalmente con el Decreto – Ley que le envió el Congreso de la Unión y por lo tanto procede a Promulgarlo (en forma explícita o implícita) y a ordenar su Publicación el Diario Oficial de la Federación.

Con ello se perfecciona el Proceso Íntegro del Proceso de Formación de Leyes y Decretos y podrán éstos entrar en vigor.

B) El propio Titular del Poder Ejecutivo es omiso en cuanto se refiere al ejercicio de su facultad de ordenar su publicación, o, en su caso, hacer observaciones (desechamiento total o parcial), en cuyo caso:

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

- ✚ Se reputa aprobado el Decreto del Congreso al vencimiento del plazo de diez días útiles previsto en inciso B. del artículo 72 Constitucional, y podrá requerirse al Ejecutivo que proceda a ordenar su publicación.

El Ejecutivo puede ser todavía renuente a publicar el Decreto – Ley del Congreso de la Unión (fenómeno al que se conoce coloquialmente como “veto de bolsillo”) en cuyo caso el Congreso de la Unión tendría acción para una Controversia Constitucional ante el Poder Judicial de la Federación.

No existe disposición particular, ni en la Constitución ni en sus Leyes Reglamentarias, que permita una fórmula más ágil y práctica de publicación de las Leyes o Decretos aprobados por el Congreso, en la hipótesis de omisión o renuencia del Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la salvedad del exhorto para que cumpla su obligación constitucional o la Controversia Constitucional antes mencionadas.

- A) *El Decreto – Ley (Ley, reforma de Ley o Decreto aprobados por el Congreso) es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo (fenómeno al que se le conoce popularmente como “veto” o “veto explícito”). En este caso, el Decreto – Ley se devuelve al Congreso, a través de la C.O., para que analice, discuta y resuelva sobre las observaciones del Ejecutivo, que pueden consistir en un desechamiento total o en modificaciones, adiciones o supresiones parciales al proyecto aprobado por el Congreso de la Unión. En este caso, el Titular del Poder Ejecutivo deberá fundamentar y argumentar debidamente sus observaciones.*

Los trámites para el análisis, discusión y resolución de las observaciones del Ejecutivo son los siguientes:

10 a) *Será devuelto el Decreto – Ley con las observaciones formuladas por el Titular del Poder Ejecutivo a la C.O. del Congreso de la Unión.*

10 b) *La C.O., lo turna a Comisiones y se elabora el Dictamen correspondiente.*

10 c) *El Dictamen aprobado por el Pleno de las Comisiones se presenta ante el Pleno de la C.O., se discute y se presentan las siguientes posibilidades:*

- ✚ *La C.O. confirma el Decreto – Ley aprobado previamente por el Congreso de la Unión por las “dos terceras partes del número total de votos” y remite el asunto a la C.R.*

- ✚ *La C.R., lo turna a Comisiones y se elabora el Dictamen.*

- ✚ *El Dictamen aprobado en Comisiones de la C.R., se discute en el Pleno de ésta y, si se confirma el proyecto recibido de la Colegisladora por las “dos terceras partes del número total de votos”, el proyecto adquiere el carácter de Ley o Decreto (lo que se destaca con el botón rojo numeral 10 en la última parte del Diagrama de Flujo).*

- ✚ *Recibido nuevamente el Decreto – Ley se remitirá al Ejecutivo para efectos de su Promulgación y Publicación, sin que el Titular de este Poder pueda negarse a ello o ser*

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

omiso en el cumplimiento de sus facultades constitucionales. La negativa u omisión sería materia de una Controversia Constitucional y aún de responsabilidad oficial de servidor público, en los términos del segundo párrafo del artículo 108 Constitucional, que literalmente establece:

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

Nuestra Constitución no es explícita para establecer lo que procede en el caso de que alguna de las Cámara del Congreso de la Unión no logren sobrepasar las observaciones (desechamiento total o parcial) del Titular del Poder Ejecutivo a los Decreto – Ley que reciba de aquéllas. A contrario sensu deber interpretarse que el proceso de formación de las Leyes o Decretos queda incompleto y no podrá arribarse al trámite final de su publicación y entrada en vigor.

PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

ANEXO

I. Diagrama de Flujo Proceso de Formación de Leyes y Decretos (Arts.: 71 y 72 de la CPEUM)

I).- Proceso simplificado (una sola Instancia o vuelta)

PRIMERA ETAPA: INICIATIVA

INICIATIVA DE LEY O DECRETO
(Art. 71)

SEGUNDA ETAPA

1 PRESENTACIÓN ANTE EL
PLENO DE LA C.O.

2 TURNO A COMISIONES DE LA
C.O.

3 ELABORACIÓN DE DICTAMEN
EN COMISIONES DE LA C.O.

4 PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN
ANTE EL PLENO DE LA C.O.

5 LECTURA, DISCUSIÓN, EN SU
CASO, APROBACIÓN EN LA C.O.
MINUTA CON PROYECTO DE
DECRETO DE LEY O DE
REFORMA MEDIANTE LA QUE LA
C.O. REMITE EL ASUNTO A LA
C.R.

TERCERA ETAPA

6 PRESENTACIÓN AL PLENO
DE LA C.R.

7 TURNO A COMISIONES DE LA
C.R.

8 ELABORACIÓN DE DICTAMEN EN
LAS COMISIONES DE LA C.R.

9 PRESENTACIÓN DEL DICTAMEN
ANTE EL PLENO DE LA C.R.

10 APROBACIÓN
DEL DICTAMEN
EN C.R.

CUARTA ETAPA

11 REMISIÓN AL EJECUTIVO FEDERAL PARA
EFECTOS DE III OPCIÓN A) Y B)
PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN

12 PROMULGACIÓN
Y PUBLICACIÓN
POR EJECUTIVO
FEDERAL

II PROCESO
AMPLIADO
(MÁS DE UNA
INSTANCIA O
VUELTA)

VER DIAGRAMA II
CASOS DE NO
APROBACIÓN-
OBSERVACIONES
DE LA C.R.

III OPCIÓN C)
DEVOLUCIÓN
CON
OBSERVACIONES
DEL EJECUTIVO

VER DIAGRAMA III C)
CASOS DE NO
PROMULGACIÓN
OBSERVACIONES
DEL EJECUTIVO.

PRONTUARIO

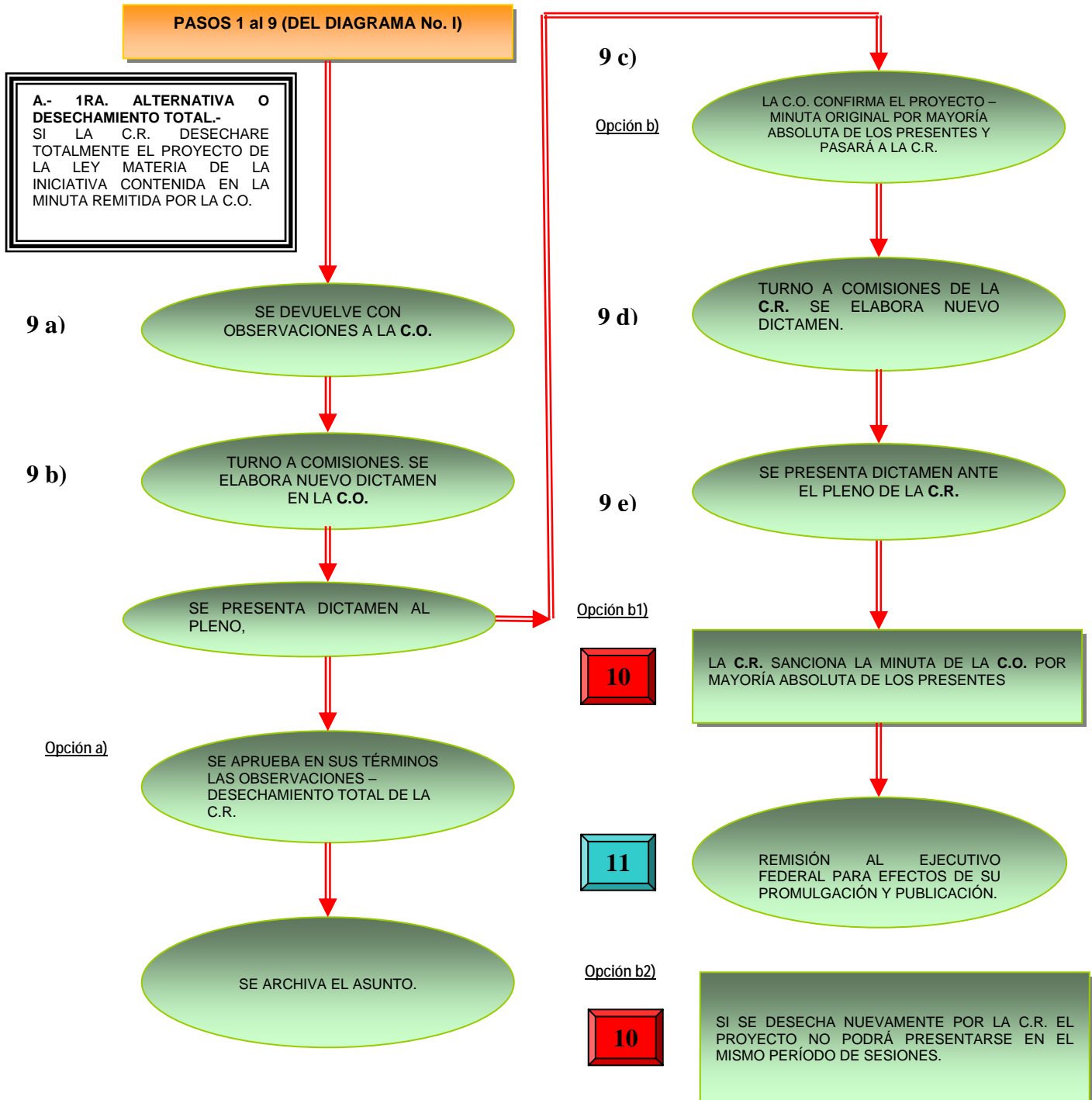
DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

Diagrama de Flujo

Proceso de Formación de Leyes y Decretos
(Arts. 71 y 72 de la CPEUM)

II).- Proceso ampliado. Con desechamiento u observaciones de la C.R. (Más de una instancia o vuelta).

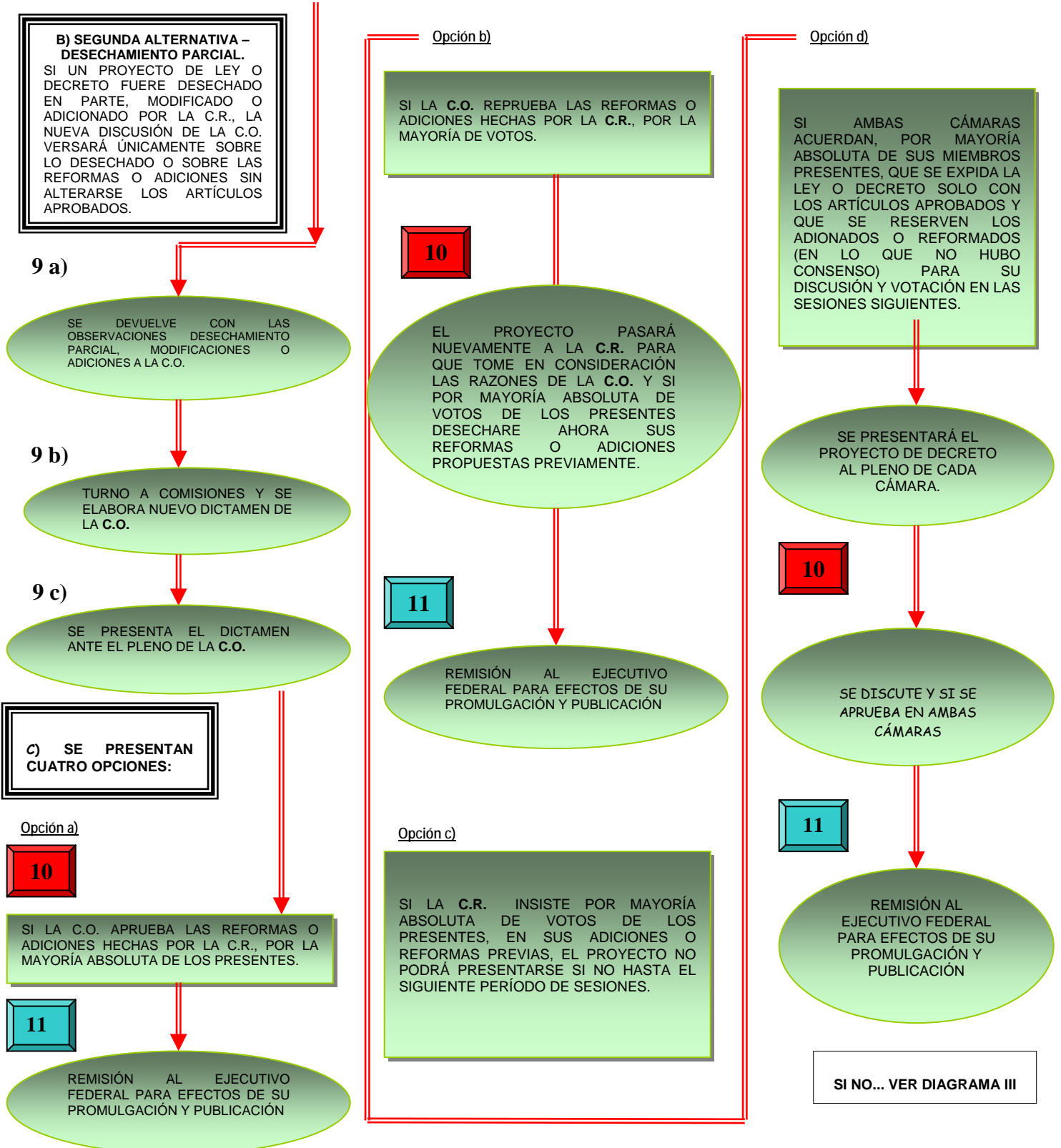


PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

PASOS 1 al 9 (DEL DIAGRAMA No. I)



PRONTUARIO

DE TÉRMINOS, PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS MÁS USADOS EN EL TRABAJO PARLAMENTARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

POR: JOSÉ G. SANDOVAL ULLOA.

Diagrama de Flujo

Proceso de Formación de Leyes y Decretos (Arts. 71 y 72 de la CPEUM)

III).- Promulgación y Publicación.

10

PREMISA
 APROBADA UNA INICIATIVA DE LEY O DECRETO POR AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, (SIGUIENDO CUALQUIERA DE LOS PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LOS CUADROS I Y II).

11

SE REMITIRÁ EL DECRETO AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

EL EJECUTIVO CONTARÁ CON 10 DÍAS ÚTILES PARA DEVOLVER EL DECRETO DEL CONGRESO CON OBSERVACIONES (VETO O DESECHAMIENTO PARCIAL O TOTAL).
 EN CASO DE QUE EL PLAZO ESTÉ CORRIENDO Y EL CONGRESO CIERRE O SUSPENDA SUS SESIONES, DICHO PLAZO SE ENTENDERÁ PRORROGADO HASTA EL PRIMER DÍA ÚTIL QUE EL CONGRESO ESTE REUNIDO.

OPCIÓN A)

SE PROMULGA EL DECRETO DEL CONGRESO, CON LA APROBACIÓN IMPLÍCITA O TÁCITA Y SE PUBLICA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

OPCIÓN B)

SE REPUTA APROBADO EL DECRETO DEL CONGRESO POR EL VENCIMIENTO DEL PLAZO CONSTITUCIONAL. EN CASO DE QUE EL EJECUTIVO OMITA SU PUBLICACIÓN (VETO DE BOLSILLO).
 EL CONGRESO Y PODRÁ:
 EXIGIR AL EJECUTIVO SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN Y, EN SU DEFECTO, FORMULAR CONTROVERSIJA CONSTITUCIONAL ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

OPCIÓN C)

LA LEY, REFORMA DE LEY O DECRETO APROBADOS POR EL CONGRESO, ES DESECHADO EN TODO O EN PARTE POR EL EJECUTIVO (VETO EXPLÍCITO).

10 a)

SERÁ DEVUELTO CON OBSERVACIONES A LA C.O.

10 b)

LA C.O. LO TURNA A COMISIONES Y SE ELABORA EL DICTAMEN CORRESPONDIENTE

Alternativa C 1
 El Apartado C del artículo 72 constitucional prevé expresamente la hipótesis de que el Congreso no acepte las Observaciones del Ejecutivo, conforme a lo siguiente.

10 c)

EL DICTAMEN SE PRESENTA AL PLENO DE LA C.O., SE DISCUTE Y SI SE CONFIRMA EL PROYECTO ORIGINAL POR LAS DOS TERCERAS PARTES DEL NÚMERO TOTAL DE VOTOS, SE REMITE A LA C.R.

10 d)

LA C.R. LO TURNA A COMISIONES Y SE ELABORA EL DICTAMEN.

10

EL DICTAMEN SE PRESENTA ANTE EL PLENO DE LA C.R. Y SI SE CONFIRMA EL PROYECTO ORIGINAL POR LAS DOS TERCERAS PARTES DEL NÚMERO TOTAL DE VOTOS, EL PROYECTO SERÁ LEY O DECRETO.

11

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

Alternativa C 2
 La Constitución es omisa respecto al procedimiento que corresponda a la hipótesis en que el Congreso acepte las Observaciones del Ejecutivo. Por lógica jurídica y en la práctica, se han seguido los mismos pasos de la Alternativa C 1, con la salvedad de que los proyectos de Decreto y Decreto en su caso, se aprueban por mayoría de votos.

SI NO...
 VER CUADRO DE LA OPCIÓN B