

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MÉXICO A TRAVÉS DE SU HISTORIA

*Gonzalo Santiago Campos

*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "B" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

I. PRELIMINAR

Una de las principales –sino la principal– funciones del Poder Legislativo consiste en la creación (reforma o derogación) de normas, para lo cual se establecen una serie de pasos a seguir en su confección, sin las cuales no puede crearse una ley. Así, todo estado democrático le encarga al órgano legislativo la facultad, y obligación, de edificar el conjunto de disposiciones normativas que han de regir su vida jurídica-institucional.

Son diversas las variantes que influyen en el procedimiento legislativo, desde la integración del órgano legislativo hasta el tipo de gobierno en que éste se desenvuelve, sin soslayar la situación político-social del país. Además, la inestabilidad y pugna vivida durante el siglo XIX, es otro factor que debe tenerse presente.

Antes de estudiar y analizar el desarrollo del procedimiento legislativo en México, es necesario determinar con claridad que se entiende por éste, a más de las etapas que lo integran y las nociones de cada una, para posteriormente referirme a ellas sin necesidad de reiterar conceptos, con la simple intención de no ser disperso en la exposición.

La historia constitucional de nuestro país está ligada, en su origen, a la de España; entonces, el presente estudio partirá de analizar a la constitución gaditana, la cual alcanzó vigencia, parcial y temporal en México durante la lid independentista, y concluida ésta; además de “la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales”.¹

El presente trabajo va a dar seguimiento al procedimiento legislativo en cada uno de los textos fundamentales (es decir, constitucionales), que nuestro país tuvo durante el siglo XIX; además de incluir la modificación constitucional de 1874, por la relevancia que ésta tuvo para el procedimiento legislativo. Además, me apoyaré en los reglamentos internos que rigieron la vida del Congreso durante la vigencia de cada una de las constituciones.

Vamos a excluir del presente estudio, a las normas establecidas para los Congresos Constituyentes, pues éstas refieren la creación del ordenamiento jurídico más importante de un Estado Constitucional: la Constitución; ya que no es parte del presente opúsculo analizar la construcción de normas constitucionales, sino tan sólo las normas de carácter secundario, aunque el procedimiento de modificación constitucional sigue los pasos establecidos para las normas secundarias, no es lo mismo crear una norma constitucional que modificarla, o bien,

¹Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 59.

adicionar elementos a las disposiciones ya establecidas; además, los contextos políticos, económicos y sociales suelen ser totalmente opuestos.

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Debemos iniciar con un deslinde, pues habitualmente suele denominarse, indistintamente, al procedimiento legislativo como proceso o procedimiento; la Academia Española define al proceso como “agregado de los autos y demás escritos en cualquier causa civil o criminal”,² aunque debo señalar que, en una acepción previa lo describe como el “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”,³ pero de manera generalizada, en el ámbito jurídico se identifica con el primer significado que he señalado.

Así pues, para la Academia Española procedimiento es el “método de ejecutar algunas cosas”, o bien, la “actuación por trámites judiciales o administrativos”, acepciones en las cuales podemos incluir, sin problema alguno, a las etapas de creación de las normas. Por ello, considero preferible utilizar la expresión *proceso* para hacer referencia a los actos realizados ante autoridades jurisdiccionales,⁴ y procedimiento para las actuaciones llevadas a cabo ante autoridades no jurisdiccionales, y en nuestro caso, para denominar a la creación, derogación o modificación de normas en el ámbito legislativo.

Tratar de diferenciar a una voz de otra no es, aunque parezca, superflua y bizantina, pues he pretendido dejar claro cual de las dos emplearé en este trabajo para designar a la principal actividad realizada por los legisladores: el procedimiento legislativo; además, he dejado fuera —de manera arbitraria—, la vieja discusión (de la teoría del proceso) acerca de si el proceso incluye al procedimiento, o viceversa.

Ahora bien, el procedimiento legislativo es conceptualizado como “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”.⁵ Así, Luís Molina Piñeiro considera que dentro de la teoría jurídica positivista normativista, se constituye por “los *pasos-fases* determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley”.⁶

2 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 1838.

3 *Ibidem*, p. 1837.

4 Cfr. Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 494; y Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 428.

5 Carbonell, Miguel (coord.), *idem*.

6 Molina Piñeiro, Luís J., “procedimiento legislativo”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa,

Para José Alfonso Da Silva consiste en “el conjunto de actos (iniciativa, enmiendas, votación, sanción) realizados por los órganos legislativos con el fin de promulgar leyes”,⁷ noción que a su decir, toma en cuenta los aspectos subjetivos y objetivos.

Las tres anteriores nociones, como la mayoría de las definiciones al respecto, son complementarias, y la generalidad de ellas incorporan tres elementos imprescindibles en el procedimiento legislativo: a) es una serie de pasos, fases o actos; b) realizados por entes estatales, facultados para ello; y, c) la finalidad es crear (reformular o derogar, en su caso) una ley.

Dentro del procedimiento legislativo, cabe distinguir (teóricamente) en nuestro país dos modalidades,⁸ a saber:

a) *Extraordinario*. Implantado para modificar la Constitución, establecido, en el caso de México, en el artículo 135 de nuestra Carta Magna. Para la reforma de la Constitución General⁹ son indispensables requisitos adicionales a los necesarios para reformar una ley ordinaria, como son: quórum calificado –voto de las dos terceras partes de los individuos presentes–, y ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

b) *Ordinario*. A través de éste se modifican las leyes secundarias, entendiendo por éstas, a las reglamentarias o derivadas de las normas constitucionales. En nuestro país, el procedimiento ordinario de creación de leyes está regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución General.¹⁰

Pero además, también existen, (en la teoría parlamentaria) de otras naciones, los procedimientos especiales, a través de los cuales, por ciertas particularidades, no se desarrolla en *stricto sensu* el procedimiento legislativo empleado para confeccionar leyes secundarias; y, aunque tal categoría no se presenta dentro de nuestro sistema jurídico, considero que en ésta se podrían incluir a la Ley de Ingresos, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

1998, p. 789.

7 Silva, José Alfonso da, “El proceso legislativo como objeto”, en Quiroga Lavie, Humberto *et. al.*, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 93.

8 Véase Toro Calero, Luis del, “La iniciativa y formación de las leyes”, en Ochoa Campos, Moisés (co-ord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, p. 185.

9 Los procedimientos de reforma a una Ley Fundamental varían, de acuerdo al tipo de Constitución que se tenga: rígida o flexible.

10 Además de las disposiciones establecidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Reglamento).

Para Jorge Madrazo, el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional se asienta en las bases siguientes:

1. Existencia de un sistema bicameral.
2. Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.
3. Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo, a cada Cámara, para lograr el consenso.
4. Existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto.¹¹

En cuanto a las etapas que integran el procedimiento legislativo, encontramos pequeñas divergencias entre los doctrinarios,¹² sin embargo la mayoría de ellos coinciden en señalar las siguientes: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia, aunque cabe anotar que esta última no es regulada por el artículo 72 de la Constitución Mexicana.

Además, dentro del procedimiento legislativo existen dos momentos: el legislativo, propiamente dicho, desarrollado por el órgano legislativo, y que concluye con la aprobación o rechazo del proyecto de ley; mientras tanto, en el segundo es necesaria la participación del Ejecutivo, pues la sanción, promulgación y publicación deben ser realizadas por éste.

11 Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.* p. 495.

12 Fernando Ortiz y Onosandro Trejo incorporan dos etapas más: la preparación del proyecto de ley, y la dictaminación (sic). Consideran que aquélla “es fundamental ya que es en este momento cuando nace la necesidad de normar de una u otra forma la conducta de los ciudadanos o bien, de quienes detentan los poderes públicos”; en tanto que la segunda, “es la relativa a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al Dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto, de tal forma que con su decisión, permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la Comisión”, y dentro de esta etapa consideran que existen “tres fases fácilmente diferenciadas una de otra, a saber; la negociación política, los trabajos de estudio y análisis y, finalmente, el Dictamen y el voto particular”. Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 107 y 148. Jorge Fernández Ruiz también incluye a la etapa de dictamen, pero elimina la publicación; considera que el dictamen “es una etapa indispensable dentro del procedimiento legislativo, toda vez que el artículo 60 del Reglamento, prohíbe discutir cualquier proposición o proyecto que no haya pasado primero por comisiones y éstas lo hayan dictaminado, con excepción de los asuntos calificados, mediante acuerdo expreso de la cámara, de urgente u obvia resolución, salvedad que sería inconveniente otorgar a una iniciativa de ley”. Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 430. En opinión de quien esto escribe, las etapas de discusión y aprobación, o en su caso rechazo, incorporan al dictamen, pues lo que sucede en éste es una discusión y aceptación o rechazo de la iniciativa en la comisión respectiva, fases que serán desarrolladas posteriormente en el pleno, por tal razón considero acertado dejar fuera de las etapas del procedimiento legislativo al dictamen

Ahora es momento de repasar brevemente cada una de las etapas antes mencionadas, para tener claro en que consiste cada una de ellas.

A. INICIATIVA

La Academia Española define a la iniciativa como “procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica”,¹³ noción un poco alejada del sentido que en nuestro derecho tiene la iniciativa de ley, pero debemos tener en cuenta que la Academia define sólo a la voz iniciativa, sin tomar en consideración la particularidad de referirse a una ley o decreto.

Son múltiples y diversas las nociones que se han aportado de iniciativa de ley,¹⁴ pero un concepto bastante conciliador y completo es el establecido por Pericles Namorado, para quien la iniciativa de ley o decreto “es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto”,¹⁵ sólo le agregaría que se trata de una propuesta-facultad,¹⁶ ya que sólo pueden hacerla quienes están legalmente facultados para ello.

Cabe anotar que para José Alfonso

...la iniciativa legislativa..., no se resume en el derecho de presentar proyectos de ley al Poder Legislativo, es un momento culminante en la actuación del poder político en el proceso de formación de las leyes. Es ahí donde se dá (sic) la intervención del poder en la predeterminación de las normas jurídicas, en la formación escrita de las reglas de conducta, y engloba una elección de las vías posibles difusas (sic) en el vivir social....

¹³ Real Academia Española, *op. cit.*, p. 1168.

¹⁴ Véase Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, pp. 129-132.

¹⁵ Namorado Urrutia, Pericles, "iniciativa de ley o decreto", en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 501.

¹⁶ Aunque para Miguel Alejandro López Olvera la iniciativa no es sólo un derecho, “sino una obligación de dichos órganos [a los que me refiero líneas adelante] para iniciar leyes, ya que estos son los representantes del pueblo, lo cual implica el conocimiento de las necesidades de los ciudadanos”. “El procedimiento Legislativo”, *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, México, año 3, número 5, 1998, p. 151.

La iniciativa legislativa aparece así, como poder de elección de intereses sociales a ser tutelados por el orden jurídico. De ahí su connotación de acto político relevante, pues sólo a la función política le cabe la elección libre e indiscriminada de las vías a seguir.¹⁷

En cuanto a quienes pueden iniciar leyes, el artículo 71 constitucional faculta al Presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados para presentar iniciativas, sin olvidar que el inciso ñ) de la base primera del artículo 122 constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para *presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión*.¹⁸

Al respecto, Felipe Tena Ramírez considera

...que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. 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 haber completa separación entre la función del juez, que es el interprete de la ley, y la de legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa.¹⁹

Para concluir este apartado es preciso mencionar que, las iniciativas pueden presentarse *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* (inciso H del artículo 72 constitucional).

B. DISCUSIÓN

La discusión implica un estudio, análisis y deliberación de un objeto o materia, por parte de dos o más sujetos, y en el caso que

¹⁷ Silva, José Alfonso da, *op. cit.*, p. 96.

¹⁸ Aunque la iniciativa ciudadana no se encuentra contemplada por nuestra Carta Fundamental, el artículo 61 del Reglamento señala que *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*.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 285.

nos ocupa, se constituye como la segunda etapa del procedimiento legislativo, a través de la cual cada una de las Cámaras del Congreso deciden aprobar o rechazar las iniciativas de proyectos de ley o decreto. Para Francisco Berlín “en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas”.²⁰ Y como elemento central de la discusión encontramos al debate.

El debate de las iniciativas tiene una estructura establecida en cuanto a las intervenciones, turnos, interpelaciones, etc.,²¹ para lograr orden en la discusión parlamentaria, y con ello permitir la interlocución entre los legisladores. Así, el debate parlamentario, generalmente, tiene características comunes en cualquier reunión:

1. *Apertura.* Verificada la asistencia de los legisladores se informa que hay quórum y se abre la sesión.
2. *Orientación.* Se explicitan en un orden del día, aprobado por la asamblea, los temas que serán tratados. Asimismo se da lectura, y en su caso se aprueba, el acta de la sesión anterior.
3. *Objeto de la sesión.* Se emprende la discusión de cada uno de los dictámenes o temas que fueron aprobados en el orden del día.
4. *Conclusión.* Se someten a votación las propuestas presentadas en el desarrollo del paso anterior.
5. *Terminación.* Se propone el orden del día de la próxima reunión y se da por terminado el encuentro con la fórmula “se levanta la sesión”.²²

Además, con base en el *Acuerdo Parlamentario* de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos *relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación*,²³ las discusiones deben guiarse de acuerdo a los siguientes lineamientos (artículos vigésimo primero al vigésimo cuarto):

²⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, “discusión de proyectos de ley o decreto”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 361.

²¹ Véase el Reglamento, artículos 95-134.

²² Hernández, Predro F. y Rayo Sankey García, María, “La relación Iglesia-Estado dialéctica y dialógica”, en Cámara de Diputados, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), p. 148.

²³ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1348-I, octubre 9 de 2003.

- a) Para que un asunto sea sometido a la discusión del Pleno debe mediar el respectivo dictamen de la Comisión, salvo que se solicite que el trámite sea de obvia o urgente resolución. En tales supuestos, la iniciativa o proposición se someterá inmediatamente a la discusión del Pleno, para lo cual los diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá estar publicado en la Gaceta Parlamentaria, a excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.
- b) Se podrán dispensar de primera o segunda lectura los dictámenes publicados, solamente cuando hayan sido distribuidos al menos antes de que vayan a ser abordados en la sesión de que se trate y previa consulta al Pleno en votación económica. En todo caso, la publicación que se haga de los dictámenes al menos con 24 horas de anticipación, surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento.²⁴
- c) Todo dictamen estará sujeto a discusión y votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se discuta en lo general.
- d) En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por cada Grupo Parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento (artículos 95 al 134), pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se debe tener presente que las iniciativas se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos de que trascurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el proyecto puede presentarse y discutirse en la

²⁴Tal precepto establece lo siguiente: “Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate”.

otra cámara (inciso I del artículo 72 constitucional).

Son muy diversas las reglas que pueden desprenderse de las normas que reglamentan la discusión, ya sea en lo general o en lo particular, o bien, para ambos tipos de discusión;²⁵ sin embargo, he decidido no abundar más en el particular.

C. APROBACIÓN O RECHAZO

Una vez discutida la iniciativa, tanto en lo general como en lo particular, llega el momento de calificarla, en sentido positivo o negativo, es decir, aprobarla o rechazarla; pero la aprobación puede ser total o parcial. Veamos ahora las diversas hipótesis:

1. El proyecto es aprobado en ambas cámaras, entonces se remite al Ejecutivo, quien, en caso de no tener observaciones que hacer, lo debe publicar inmediatamente.
2. Cuando el proyecto es rechazado en la cámara de origen, entonces no se puede presentar de nuevo sino hasta el período de sesiones siguiente.
3. En caso de que el proyecto sea aprobado por la cámara de origen, pero rechazado totalmente por la cámara revisora, éste se devolverá con las observaciones que le fueren hechas a la de origen, quien puede aprobarla de nuevo, por la mayoría de los miembros presentes, supuesto por el cual se regresará el proyecto a la cámara revisora para su nueva revisión, y en caso de aprobarla será enviada al ejecutivo para la sanción, pero si por el contrario, la revisora lo rechaza una vez más, existirá la posibilidad de presentar el proyecto, pero hasta el siguiente período de sesiones.
4. El proyecto aprobado por la cámara de origen, pero modificado, adicionado o rechazado parcialmente por la revisora debe devolverse a la de origen para que ésta discuta solamente la parte rechazada; en la cámara de origen puede suceder: a) aprobar por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora; b) no estar de acuerdo con las observaciones hechas, lo que implica el reenvío del proyecto a la revisora para una nueva valoración, en caso de que la revisora ya no insista en las consideraciones hechas, el proyecto se enviará al ejecutivo; en caso contrario, si por una mayoría absoluta de los

²⁵

Véase Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, pp. 172-175.

presentes continúa con sus modificaciones, adiciones o rechazo parcial, la posibilidad de volver a presentar el proyecto será hasta el siguiente período de sesiones. Sin embargo, de presentarse el último supuesto, las cámaras, por la mayoría de sus miembros presentes, pueden acordar sea publicada la ley sólo con los artículos aceptados.

La votación es un tema íntimamente vinculado con la aprobación o rechazo del proyecto de ley o decreto, pues es ésta “la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva, ya negativa, en determinado asunto; es la expresión formal de la voluntad”.²⁶ Así, encontramos en nuestro país tres tipos de votaciones,²⁷ a saber: nominales, económicas y por cédula.²⁸ La primera consiste en ponerse de pie y decir en voz alta su apellido (y nombre, en caso de ser necesario), además de la expresión sí o no, para manifestar su aprobación o rechazo al proyecto; un secretario apuntará los votos a favor, y otro los emitidos en sentido negativo; finalizada la votación pero antes del cómputo, uno de los secretarios preguntará en voz alta si falta algún legislador por votar, en caso de no faltar nadie, cada uno de los miembros de la mesa directiva emitirá su voto; los secretarios y prosecretarios sumarán los votos, y en la tribuna se leerán los nombres de los legisladores que aprobaron, y de los que reprobaron, a continuación indicarán el número total de cada lista y se publicará la votación.

En la votación económica los legisladores que aprueben la propuesta se ponen de pie, manteniéndose sentados aquellos que la rechacen. La votación por cedula es empleada para elegir personas, las cedulas se entregan al Presidente de la Cámara, quien las colocará en una urna ubicada en la mesa. Así, una vez concluida la votación, uno de los secretarios sacará las cedulas una por una y las leerá en voz alta, con la finalidad de que otro secretario registre los nombres de las personas que en ella aparecieren, además de la cantidad de votos que a cada uno le tocaré; el Presidente y los secretarios restantes revisarán las cedulas para señalar cualquier equivocación que adviertan; al final se realizará el cómputo de votos y será publicado el resultado.

Como regla general se establece que *todas las votaciones se verificarán por*

²⁶ Moreno Collado, Jorge, “votación”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 1068.

²⁷ Artículo 146 y siguientes del Reglamento.

²⁸ Además existe el voto ponderado (artículos 27 y 35 de la Ley Orgánica del Congreso General), y el voto nominal realizado a través del sistema de votación electrónica (artículos vigésimo quinto al vigésimo octavo del *Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dicámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación*).

mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos (artículo 158 del Reglamento).

D. SANCIÓN

Sanción “es el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo”.²⁹ Puede ser de dos tipos: expreso o tácito. “El primero ocurre cuando el Presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto”.³⁰

La sanción tácita se actualiza, en nuestro país, cuando transcurridos diez días útiles siguientes a la recepción del proyecto de ley, el Ejecutivo no devuelve, dentro de ese plazo, a la cámara de origen el proyecto con sus observaciones, salvo que durante ese término el Congreso hubiese cerrado o suspendido el período de sesiones, debiéndose, en tal caso, realizar la devolución el primer día útil en que el Congreso se reúna. “Transcurrido este plazo, el silencio del Presidente de la República entenderá sanción”.³¹

Pero puede presentarse, en lugar de la sanción, el veto; éste “es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”.³²

Las finalidades del veto son:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.³³

El veto presidencial puede ser total o parcial, pues como establece el inciso C del artículo 72 constitucional, *el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo...*; sin embargo, en caso de ser discutido y

29 Silva, José Alfonso de, *op. cit.*, p. 99.

30 *Idem.*

31 *Ibidem.*, p. 100.

32 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional...*, p. 246.

33 Carpizo, Jorge, “veto presidencial”, en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.*, p. 591.

confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, tanto de la cámara de origen como de la revisora, *el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

Pero existen, como señala Jorge Carpizo, disposiciones legislativas que no son susceptibles de ser vetadas por el presidente:

a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; b) las facultades de la Comisión Permanente; c) las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; d) las facultades del Congreso reunido en asamblea única; e) y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y el funcionamiento internos del Congreso.³⁴

Además, en materia de reforma constitucional, el presidente no posee la facultad de veto,

...porque: a) el artículo 72 de la Constitución se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión; b) las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos..., y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.³⁵

Ahora bien, a decir de Giovanni Sartori existen tres tipos de veto: de bolsillo, parcial, y global.

El *veto de bolsillo* le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley (así llamado porque figurativamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él). Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no formar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido y nadie puede hacer nada al respecto.

El *veto parcial*, al que también se llama en los Estados Unidos el veto por párrafos o artículos..., le permite al presidente

³⁴ *Ibidem*, p. 592.

³⁵ *Idem*.

modificar una ley eliminando partes de la misma, cancelando disposiciones individuales –y ésta es una reformulación activa de la ley–. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean.

El *veto global*... [permite] rechazar una ley en su totalidad. Pero el veto global... puede anularse, y a los presidentes se les obliga a decidir si abandonan toda la propuesta o si la aceptan con todos los añadidos *logrolling*³⁶ que le hicieron los congresistas.³⁷

E. PROMULGACIÓN

La promulgación “es un acto autenticador que da cuenta de que el Parlamento ha aprobado una determinada ley y certifica el contenido de la misma”,³⁸ esto es, “no pasa de mera comunicación a los destinatarios de la ley, de que ésta fue creada con determinado contenido”,³⁹ por lo tanto, “es un simple requisito formal de la publicación de las leyes, un acto sin contenido sustantivo propio”.⁴⁰

Generalmente la promulgación suele ser confundida con la publicación, o bien, tomada como sinónimo. Al respecto, Carles Viver señala:

...a lo largo del tiempo se ha ido confundiendo [la promulgación] con figuras afines:

³⁶ Este término implica “un intercambio implícito de votos parlamentarios que se aplican en los casos de presupuestos de obras públicas, gastos de defensa militar y programas sanitarios nacionales, donde los proyectos completos presentan un espectro tan amplio y extenso de temas que para tomar decisiones prácticas se deben acordar cuestiones muy concretas como, por ejemplo: ¿dónde emplazar una autopista de doble carril?, ¿qué efectos tendrán las obras públicas sobre el valor de las viviendas de muchos ciudadanos?, ¿qué sistema de armas comprará cada una de las fuerzas armadas?, y ¿dónde se construirán los nuevos hospitales públicos?. En esta primera versión, el término... significa: *Yo estoy de acuerdo en votar por algo que usted desea, pero a cambio de obtener su apoyo en votar por algo que yo también deseo*”. Margariti, Antonio L., *Un caso de logrolling explícito* [documento en línea], Buenos Aires, 24-11-2005, [citado 10-IX-2006], *Economía para todos. Revista virtual interactiva*, Formato html, disponible en: <http://www.economiaparatodos.com.ar>

³⁷ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 177-178.

³⁸ Viver i Pi-Sunyer, Carles, “La promulgación y la fecha de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, 1986, p. 98.

³⁹ Silva, José Alfonso de, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁰ Viver i Pi-Sunyer, Carles, *idem*.

a) Se confundió con la *sanción real*, de la que en algunos momentos históricos funcionó como sucedáneo. Fue considerado como el acto que otorgaba fuerza ejecutoria a las simples decisiones o “propuestas” legislativas –carentes por sí mismas de ejecutoriedad– que emanaban del Parlamento.

b) En otras circunstancias la promulgación se confundió con la *publicación* de las leyes. A falta de un sistema general de publicación, la promulgación era el acto de proclamación pública, solemne, *ad extra* de las leyes.

c) Asimismo, en muchos casos se confundió con la orden *de publicación* debido, sin duda, a que, a pesar de ser dos actos de contenido y objetivos claramente diferenciados, ambos se producen en un mismo “*instrumentum*” y ambos suelen estar cubiertos por una sola firma.⁴¹

En opinión de Ignacio Galindo Garfias, la promulgación de la ley tiene los siguientes efectos: 1. atestiguar la existencia de la regularidad de la ley; 2. ordenar su aplicación; y 3. dar a los agentes de la ley, un mandamiento de ejecución.⁴² Asimismo, Luís Molina Piñeiro menciona que “algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla”.⁴³

Así pues, la promulgación:

- *No tienen ningún carácter sancionador de las leyes.* No las perfecciona. No les da ejecutoriedad.
- *No es un medio para dar publicidad a las leyes,* ya que en todos los ordenamientos actuales se prevé la existencia de mecanismos *ad hoc* para llevar a cabo esta publicación oficial.
- No debe confundirse... con la *orden de publicación*, puesto que éste es un acto que tiene un contenido y un objetivo perfectamente delimitado y diferenciable.⁴⁴

Como he señalado, espero lo anterior sirva de base para afirmar que la promulgación y la publicación no son lo mismo, pues aunque el constituyente haya utilizado indistintamente a una y otra (y la Suprema Corte haya señalado

41 *Ibidem*, pp. 96-97.

42 Citado por López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 164.

43 Molina Piñeiro, Luis, “promulgación de leyes o decretos”, en Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 792.

44 Viver i Pi-Sunyer, Carles, *op. cit.*, pp. 97-98.

que la ley fundamental las utiliza como sinónimos), eso no quiere decir que sea así, ya que las diferencias existen.

F. PUBLICACIÓN

La publicación es el acto por medio del cual se hace manifiesta la existencia de una ley o decreto, con el fin de que los ciudadanos conozcan su contenido; además, “es condición para que la ley entre en vigor y se convierta eficaz”.⁴⁵ La publicación de una ley o decreto tiene que realizarla el Poder Ejecutivo, pues de no hacerlo, el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) lo hará en lugar de aquél.

El origen del *principio de publicación formal de las leyes*, “tiene su origen en la *Revolución Francesa* que creó el modelo de Boletín Legislativo oficial (*Bulletin des Lois*) luego seguido en toda Europa y se opone al llamado de *publicación material* (mediante pregones, lecturas *in situ* del texto, bandos, impresión de la ley en publicaciones privadas periódicas, etc.) propio de otras épocas”.⁴⁶

Acerca del significado y valor jurídico de la publicación existen dos posiciones encontradas:

a) *La publicación como requisito constitutivo de la ley.* La publicación, es, se dice, parte integrante del proceso [procedimiento] de elaboración de la ley y no un mero añadido a una ley ya formada... Una ley no publicada es jurídicamente inexistente como regla de conducta pues carece de uno de los requisitos externos (*externa corpora*) de su elaboración y precisamente del que permite conocerla como norma general. La ley no publicada o, lo que sería más grave, la ley secreta no es todavía ley y por tanto nadie le debe acatamiento.

b) *La publicación como requisito de eficacia.* Para otra opinión la publicación condiciona la eficacia –es un presupuesto necesario para su entrada en vigor...– pero no la validez –o la existencia– de la ley. Ésta existe desde su aprobación parlamentaria siendo todos los actos posteriores a ésta (sanción-promulgación y publicación) actos debidos, de cumplimiento ineludible. Así, en cuanto tiene esa condición de acto debido, la publicación tiene un carácter material y estrictamente reglado.⁴⁷

⁴⁵ Silva, José Alfonso de, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁶ Coderch, Pablo Salvador, “La publicación de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *op. cit.*, p. 262.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 263-264.

En México, el medio de difusión oficial es el Diario Oficial de la Federación, que de acuerdo al artículo 2º de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales*,⁴⁸ es “el órgano del gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente”.

Además, el artículo 4º, de la citada ley, obliga al Ejecutivo Federal a publicar los ordenamientos y disposiciones que enumera el artículo 3º, y dentro de los cuales se encuentran: *las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión...* dicha obligación es llevada a cabo por la Secretaría de Gobernación, pues según establece la fracción III del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponda a esta secretaria publicar el Diario Oficial de la Federación, con base en lo establecido por la ley que reglamente su funcionamiento.

G. INICIO DE VIGENCIA

A través del inicio de vigencia las leyes adquieren vida jurídica y se integran como parte del sistema jurídico (vigente y positivo), además adquieren la calidad de obligatorias. En nuestro país encontramos los siguientes sistemas:⁴⁹

1. Sucesivo. A través de este sistema, de acuerdo con el artículo 3º del Código Civil Federal, para que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otra disposición de observancia general, sean obligatorias y surtan efecto, se necesita que una vez publicado en el periódico oficial, transcurran tres días de dicha publicación.

Además, en los lugares distintos al de la publicación del periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, es necesario, además del plazo antes referido, pase un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda la mitad.

Estamos de acuerdo con quienes establecen a este sistema como anacrónico, ya que debido a la extensión tan grande de nuestro país, la vigencia de una ley se puede prolongar hasta por meses, en aquellos lugares donde no hay publicación oficial; además “este sistema... implica la existencia

⁴⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1986.

⁴⁹ Véase Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, pp. 201-209.

de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor”.⁵⁰

2. Sincrónico. Este sistema tiene presencia cuando las leyes o decretos señalan la fecha en que habrán de entrar en vigor y ser obligatorias, sin tener que esperar plazo alguno. Así, el artículo 4º del Código Civil Federal, establece 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*.

3. Inmediato. En este sistema, no existe espera entre la publicación y la entrada en vigor, esto es, la *vacatio legis* no se presenta. Entonces, las leyes o decretos tienen plena vigencia de forma inmediata a su publicación. Pero en este sistema se pueden distinguir dos variantes: “1. La que se lleva a cabo el mismo día de la publicación; y 2. La que ocurre al día siguiente de su publicación”.⁵¹

4. Mixto. Como su nombre lo indica, este sistema constituye una mezcla entre otros sistemas: el sincrónico, y el inmediato. Así, una ley o decreto entrará en vigor (en lo general) el mismo día, o al siguiente de su publicación, pero ciertas disposiciones iniciarán su vigencia en otro momento.

III. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

A partir de este momento daré un vistazo al desarrollo que el procedimiento legislativo tuvo durante todo el siglo XIX, con base en las leyes fundamentales y los reglamentos internos del Congreso. He dividido, arbitrariamente, esta parte del trabajo en los apartados señalados al inicio de este estudio.

A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (1812)⁵²

Contaban con la facultad para iniciar leyes las Cortes y el Rey.⁵³ En lo individual cada diputado estaba facultado para proponer, ante las Cortes, los

⁵⁰ Moreno Collado, Jorge, “vigencia de leyes y decretos”, en Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 1067.

⁵¹ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, p. 206.

⁵² Para el desarrollo de este apartado también se tomará en consideración el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813.

⁵³ Artículos 15; 131, primera, y 171, décimacuarta (sic), de la constitución.

proyectos de ley. Cada proyecto debía hacerse por escrito y con las razones que servían de fundamento a su propuesta.

Presentado y leído el proyecto, dos días después debía leerse por segunda vez y someterse a la consideración de las Cortes, para determinar su admisión o no a discusión. En tanto que el reglamento establecía que sería *leída por dos veces en dos diferentes sesiones y se preguntará si se admite a discusión*, pero en caso de urgencia, a juicio de las Cortes, las dos lecturas se podían realizar *con el menor intervalo posible...*⁵⁴ La constitución y el reglamento omiten establecer que sucede en caso de no ser aceptado a discusión el proyecto.

Cuando la propuesta era admitida a discusión, sólo *si la gravedad del asunto lo requiriese, a juicio de las Cortes*, pasaría previamente a una comisión; sin embargo, el reglamento estableció que los proyectos que fueran aprobados para su discusión debían turnarse a la comisión correspondiente. La tercera lectura debía realizarse cuatro días después de admitido a discusión, por lo menos, y podía señalarse el día para iniciar la discusión del proyecto.

La discusión del proyecto debía ser en lo general y en lo particular; ésta iniciaría por la lectura del proyecto, y los diputados interesados en participar le pedirían la palabra al presidente, debiendo intervenir de acuerdo al orden establecido. Además, no se podía hacer uso de la palabra en dos ocasiones si no era para aclarar hechos o corregir equivocaciones. En tanto que los individuos de las comisiones responsables de algún informe, podían hacer uso de la palabra para dar las explicaciones necesarias y responder a las observaciones hechas por los diputados, lo mismo podía hacer el diputado responsable del proyecto propuesto.

El tiempo necesario para discutir algún proyecto lo determinaban las Cortes; así, el presidente consultaba si el asunto estaba suficientemente discutido, y de ser afirmativa la respuesta, se preguntaba si había o no lugar a la votación, en caso contrario, la discusión debía continuar hasta considerar que fuera suficiente, siempre debía preguntarse si había o no lugar a la votación.

La votación se podía hacer a través de alguna de las siguientes formas:⁵⁵

1. Por el acto de levantarse los que aprueben, y quedar sentados los que reprueben lo que se propone (económica).
2. Por la expresión individual de sí o no (nominal).
3. Por escrutinio.⁵⁶

54 Artículo LXXXVII.

55 Artículo XCVII del Reglamento.

56 Esta votación se realizaba de la siguiente manera: a) acercándose los diputados a la mesa de uno en uno, y manifestando al secretario delante del presidente la persona por quien vota para que la anote en la

A través de la votación el proyecto se admitía o desechara, ya total o parcialmente; además, con base en las observaciones que se hubiesen efectuado en la discusión, el proyecto podía ser modificado. Las decisiones se tomaban por mayoría absoluta de votos, salvo en los casos en que la Constitución estableciera votación calificada, esto es, las dos terceras partes de los votos. Para proceder a la votación, era indispensable contar con la presencia de por lo menos *la mitad y uno más de la totalidad de los diputados* que debían integrar las Cortes.

Cuando alguna votación resultare empatada, en la misma sesión se debía repetir, y en caso de continuar el empate, se volvería a abrir la discusión, para una vez concluida ésta repetir la votación. Todos los diputados debían emitir su voto, ya sea en pro o en contra, pero ninguno podía excusarse de hacerlo, salvo aquellos que no hubiesen asistido a la discusión, y quienes tuvieran interés personal en el asunto.

Si un proyecto de ley fuese desechado, o bien, se resolviese no proceder a su votación, el mismo no podía volver a ser propuesto en el mismo año. En caso de ser aceptado, se realizaba por duplicado y se leía en las Cortes; así, era presentado inmediatamente, por duplicado, ante el Rey, firmados ambos ejemplares por el presidente y dos secretarios.⁵⁷

El Rey tenía el derecho de sancionar la ley, y lo debía ejercer, firmando de su mano, a través de la siguiente fórmula: *Publíquese como ley*. Pero este derecho, también le permitía vetar la ley, y firmada de su mano lo externaba así: *Vuelva a las Cortes*; además debía anexar las razones por las cuales negaba la sanción. El Rey tenía 30 días para ejercer su sanción, sin embargo, si dentro de este plazo no lo ejercía, se entendía dado en sentido afirmativo, y tenía que darlo efectivamente.

Si el Rey negaba la sanción, el asunto no podía tratarse en las Cortes en el mismo año; en caso de ser aprobado por las Cortes del siguiente año, el Rey podía dar la sanción o negarla de nueva cuenta, y una vez más, el asunto no podía ser tratado en ese año. En caso de ser propuesto y aprobado por tercera vez ante las Cortes el mismo asunto, por ese hecho se entendía que el Rey daba su sanción, para ello se le presentaba con el fin de que lo diera efectivamente, de acuerdo a la fórmula antes mencionada.

Cabe anotar que existían asuntos en los cuales el Rey no podía

lista, o b) por cédulas escritas, que entregaban al presidente, quien sin leerlas las depositaba en una caja colocada en la masa para tal efecto. Artículo CII del Reglamento.

57 La forma en que debían ser presentados los decretos de ley ante el Rey para su sanción era la siguiente: *Las Cortes, después de haber observado todas las formalidades prescritas por la Constitución, han decretado lo siguiente (...artículos aprobados), lo cual presentan las Cortes a S. M. para que tenga a bien dar su sanción (...fecha y firma del presidente y de dos de los secretarios)*. Artículo CVIII del Reglamento.

ejercer su derecho sancionador; por ejemplo: la dotación de la casa real, la asignación de alimentos a la reina madre, así como a infantes, entre otros. Tampoco podía ejercer esta prerrogativa cuando era menor de edad o en caso de imposibilidad.

La publicación de la ley era realizada por las Cortes, lo cual se hacía del conocimiento del Rey para que procediera, sin demora, a su promulgación solemne. La fórmula que debía utilizar el Rey para la promulgación era la siguiente:

N. (nombre del rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente (texto literal de la ley). Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule.

La circulación de las leyes, por mandato del Rey, debía realizarse por medio de los secretarios del Despacho, directamente a los tribunales, supremos y de las provincias, asimismo, a los jefes y autoridades superiores, quienes las circularían a las subalternas.

B. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (APATZINGÁN, 1814)⁵⁸

De acuerdo al artículo 123 *cualquiera de los vocales* podía *presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran*, con el único requisito de tener que ser por escrito y con las razones en que se funde. Así, *prima facie*, el texto del artículo no genera problema alguno, pero el conflicto aparece cuando se busca a la figura del vocal o vocales, pues en ninguna de las tres supremas autoridades aparecen (Congreso, Gobierno o Tribunal de Justicia) como integrantes de alguno de ellos.

Entonces me surge la duda con relación a quienes tenían el derecho para presentar iniciativas. Sólo en los artículos 123, 152, 153 y 154 de la Constitución, el vocal o los vocales tienen participación; el primero lo acabamos de referir, en tanto que los otros tres describen la forma a través de

⁵⁸ El Supremo Congreso no contó con un reglamento interno para su gobierno. Aunque es necesario señalar que el Generalísimo José María Morelos y Pavón expidió el *Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso*, el 11 de septiembre de 1813.

la cual el Supremo Congreso elegirá a los individuos del Supremo Gobierno, por ello considero que en la estructura del Supremo Congreso se encontraban los vocales, pero el texto constitucional no se refiere a ellos. Además, el Supremo Congreso se integraría por *diputados elegidos uno por cada provincia*, asimismo, habría un *presidente y un vicepresidente*.

Considero que el redactor de estos artículos de la Constitución, estaba pensando en la forma en que se integraba el Supremo Congreso establecido en los *Elementos Constitucionales de Rayón*, ya que el punto 7º estableció: *El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias; más por ahora se completará al número de vocales por los tres que existen en virtud de...* O bien, también debió influir la conformación de la Junta de Zitácuaro, misma que tenía como vocales a Ignacio López Rayón, José María Liceaga y José Sixto Verduzco. Pero es momento de continuar con el procedimiento legislativo. Una vez presentado el proyecto de ley, éste debía leerse por tres ocasiones distintas, en igual número de sesiones, y en la última se votaría su admisión o no a discusión; en caso de ser admitido, debía señalarse la fecha para iniciar.

El Congreso era quien determinaba si el asunto estaba o no suficientemente discutido. Hecha la anterior declaración, se procedía a la votación, que debía ser por mayoría absoluta, siempre que hayan concurrido más de la mitad de los diputados que integrarán el Congreso.

Aprobado el proyecto debían elaborarse tres ejemplares, y firmados los tres en original, por el presidente y secretario, uno se remitía al Supremo Gobierno, otro al Supremo Tribunal y el tercero quedaría en la secretaría del Congreso.

Cualquiera de las supremas autoridades tenían facultad para *representar en contra de la ley*,⁵⁹ dentro del término de 20 días, y pasado ese tiempo sin que lo hubieran ejercido, el Supremo Gobierno procedía a la promulgación, con la notificación previa al Congreso. Pero, cuando el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia ejercieran esa facultad, la debían formar a través del procedimiento establecido para los proyectos de ley.

Si el Congreso votaba, por mayoría absoluta, que estaban bien fundadas las reflexiones presentadas en contra de la ley, ésta quedaba suprimida y no podía proponerse de nuevo hasta pasados seis meses; sin embargo, de calificarse de insuficientes los argumentos expresados, la ley debía publicarse.

La promulgación de la ley debía realizarla el Supremo Gobierno. En el acto de promulgación, ordenaba su observancia, publicación y circulación en todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades,

⁵⁹ Artículo 128.

para su cumplimiento y ejecución. Este acto debía ir firmado por los tres individuos del Supremo Gobierno y por el Secretario de Gobierno.

C. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824)⁶⁰

Tenían derecho de iniciativa: los miembros del Congreso General, el Presidente y las Legislaturas de los estados. Las presentadas por diputados y senadores debían ser por escrito y firmadas, ante el presidente de su propia Cámara. En tanto que las proposiciones del presidente, serían presentadas como recomendaciones a la Cámara de Diputados; y los proyectos de ley de las legislaturas se presentaban en cualquiera de las cámaras, indistintamente.

Las iniciativas debían ser leídas en dos diferentes sesiones, con intervalo de dos días por lo menos. En caso de considerarlo conveniente, en la primera de ellas el autor, o uno de ellos cuando fueren varios, exponía los fundamentos de su proyecto; mientras que en la segunda, podían hacer uso de la palabra dos miembros de la cámara, uno a favor y otro en contra, dándole preferencia al autor de la iniciativa. Sin embargo, en casos de obvia resolución o poca importancia se podía estrechar o dispensar el intervalo de las lecturas.

Leído el proyecto, inmediatamente se consultaba a la cámara si se admitía o no a discusión, en caso de ser aceptada se pasaba a la comisión correspondiente, y de no admitirse, se tenía por desechada. Aunque la Constitución no estableció el trámite de las iniciativas de ley o decreto ante comisiones, el artículo 46 del Reglamento señaló que *las proposiciones o proyectos de ley o decreto... se mandarán sin necesidad de otro trámite a la comisión que corresponda*. Los proyectos tenían que discutirse sucesivamente en ambas cámaras, pero ninguna proposición podía discutirse sin antes pasar a la comisión respectiva, salvo que se hubiera dispensado este trámite por tratarse de un asunto calificado, por la cámara, de poca importancia o de obvia resolución.

Al inicio de la discusión debía leerse el proyecto, además del dictamen de la comisión y, en caso de existir, el voto particular. El presidente realizaba una lista de las personas que pidieran la palabra, una de los que se expresarían en contra, y otra de los que hablarían a favor, quienes harían uso de la palabra alternadamente. Así, la discusión del proyecto era, en primer lugar, en su totalidad y después en cada uno de sus artículos.

⁶⁰ Para apoyarme en el desarrollo de este punto, tomaré en consideración el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824.

Ningún individuo podía hablar más de dos veces sobre el mismo asunto, salvo los miembros de la comisión, el autor de la proposición a discusión y los individuos que fuesen únicos por su Estado o territorio; además, quienes pidieran la palabra después de haber hablado por primera vez.

Las participaciones en la discusión no podían prolongar su discurso más de media hora sin permiso de la cámara; además, las discusiones no podían suspenderse, salvo en los siguientes supuestos: a) porque se levantara la sesión a la hora señalada, b) cuando se diera preferencia a otro negocio de mayor gravedad o urgencia, y c) por alguna proposición suspensiva que presentara cualquier individuo de la cámara. Sólo podía realizarse en la discusión de un dictamen una proposición suspensiva.

Para cerrar la discusión de un proyecto de ley o decreto era necesaria la participación de cuando menos seis individuos en pro, y otros tantos en contra, inclusive los secretarios del despacho. Sin embargo, en los asuntos particulares de las cámaras, bastaba con la participación de tres individuos en cada sentido.

Cuando un asunto estaba suficientemente discutido en lo general se preguntaba si había o no lugar a votarlo en lo general, en caso afirmativo se procedía a la discusión de los artículos en lo particular; en sentido contrario, se consultaba si todo el proyecto regresaba a comisión, y de ser así se devolvía para modificarlo, pero de ser negativa la respuesta, el proyecto era desechado.

Cerrada la discusión de los artículos en particular, se consultaba si había o no lugar a votar, y de ser afirmativa era sometido a votación, mas si era negativa, volvía el artículo a la comisión.

Las votaciones eran de tres clases: nominal, económica y por cédula; el primer tipo era el utilizado para la aprobación de leyes o decretos; el segundo para cualquier otro asunto;⁶¹ y el tercero para la elección o presentación de personas. Las decisiones se tomaban por mayoría absoluta de votos, mas en los casos de urgencia, obvia resolución o poca importancia, era necesaria las dos terceras partes de los votos presentes.

Durante la votación ningún miembro de la cámara podía salir del salón, tampoco se podían abstener de votar. Sin embargo, los secretarios del despacho, los diputados de territorios con voz pero sin voto y los miembros de la cámara con interés personal en el asunto, debían retirarse en el momento de efectuarse aquélla.

Aunque la constitución no hacía referencia a la revisión de las

⁶¹ A través de una reforma al artículo 123 del Reglamento (25-febrero-1834), se estableció que *las demás votaciones de los proyectos de ley o decretos, y las de cualquiera otro asunto que no sea exceptuado, se harán del segundo modo que expresa el artículo 120*, esto es, económica.

leyes, el reglamento estableció un capítulo especial para estos efectos (VIII, artículos 114-119). Así, los asuntos que se enviaban de una a otra cámara, debían acompañarse de un extracto de la discusión y de los antecedentes; sin embargo, el extracto se podía omitir, pero debía asistir una comisión de tres individuos a la revisora para exponer los motivos de la decisión.

Los asuntos urgentes, de obvia resolución, de poca importancia o de sesión secreta pasarían a la cámara revisora con ese carácter, con la exposición de los motivos en que se fundó la resolución, y si la revisora no consideraba a los motivos como suficientes, el proyecto se devolvía a la de origen para que atendiera las formas establecidas.

Además, cuando alguna de las cámaras no hubiera observado en sus resoluciones los lineamientos establecidos en el reglamento, la revisora tenía la facultad de reenviárselas para que cumpliera con ellos.

En cuanto a la aprobación del proyecto o decreto, encontramos los siguientes supuestos:

- a. Cuando fueren aprobado por ambas cámaras se enviaba al Presidente, y si éste también lo aprobaba, debía firmarlo y publicarlo.
- b. El proyecto que fuese desechado en la cámara de origen, no se volvía a presentar en las sesiones de ese año, sino hasta las ordinarias del siguiente.
- c. En caso de ser desechado en su totalidad por la revisora, debía volver a la de origen con las observaciones de aquélla. Si la cámara de origen lo aprobaba con el voto de las dos terceras partes de los presentes, pasaba por segunda vez a la revisora, la cual necesitaba igual número de votos para desecharla una vez más.
- d. Si la revisora rechazaba por segunda vez el proyecto, se tenía por desechado y no podía volverse a tomar en cuenta sino hasta el año siguiente.
- e. Las adiciones hechas por la revisora, debían tomarse en cuenta las formalidades requeridas por los proyectos para poder ser presentados al Presidente.
- f. Cuando la cámara revisora hubiera reprobado por primera vez partes de un proyecto, éste debía cumplir los mismos trámites exigidos para los proyectos desechados por primera vez en su totalidad.

Es preciso mencionar que, para la formación de una ley o decreto era necesario contar, en cada cámara, con la presencia de la mayoría absoluta de

todos los miembros que la integraban.

El Presidente podía realizarle observaciones al proyecto (derecho de veto); así, una vez que se lo hubiesen presentado contaba con diez días útiles para remitirlo a la cámara de origen. Si en las dos cámaras el proyecto era aprobado por las dos terceras partes de sus individuos presentes, era remitido al Presidente para que, sin excusa alguna, lo firmara y publicara.

La omisión por parte del presidente, para devolver los proyectos con sus observaciones dentro de plazo antes referido, implicaba la sanción del proyecto, y como tal debía publicarse. Sin embargo, cuando en ese término el Congreso hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución debía realizarse el primer día en que el Congreso estuviese reunido.

Para la expedición de las leyes o decretos no era necesaria fórmula alguna, solamente debían ir firmados por los presidentes de ambas cámaras, y por un secretario de cada una de ellas; además, debían acompañarse de un oficio de remisión firmado por un secretario de cada cámara. Cada presidente y secretario tenía que poner al pie de su firma, el nombre de la cámara a que pertenecía.

La promulgación era un facultad concedida al Presidente, quien debía atender a la siguiente fórmula para promulgar las leyes o decretos:⁶² *El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los habitantes de la República, sabed: que el congreso general ha decretado lo siguiente (texto). Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.*

También la publicación y circulación de las leyes le correspondía al Presidente, como se desprende de la fórmula establecida para la promulgación.

D. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1836)⁶³

La facultad para iniciar leyes en todas las materias le correspondía al supremo poder Ejecutivo y a los diputados; en tanto que a la Suprema

⁶² Artículo 111 de la Constitución.

⁶³ Durante la vigencia de esta Carta Fundamental no se expidió ninguna disposición reglamentaria para el Congreso General, aunque el artículo 16 de la Tercera Ley Constitucional señalaba a la letra que: *El reglamento del congreso especificará la hora a que deben comenzar cada día las sesiones, el tiempo que debe durar cada una, cómo y hasta por cuánto tiempo podrá suspender las suyas cada cámara, y todos los demás requisitos preparatorios de cada sesión ordinaria o extraordinaria, y de las discusiones y votaciones.*

Corte de Justicia, sólo en lo relativo a la administración de su ramo.

Además, las juntas departamentales podían presentar iniciativas en materia de impuestos, educación pública, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Sin embargo, no obstante se confería facultad de iniciar leyes en todas las materias al Ejecutivo y a los diputados, cuando las materias involucradas fuesen las concedidas a la Suprema Corte de Justicia o a las juntas departamentales, aquéllos debían escuchar el dictamen respectivo de la Corte y de la mayoría de las juntas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Los ciudadanos no tenían directamente el derecho de iniciar leyes, sin embargo, podían dirigir sus proyectos (o en derecho) a algún diputado, quien los podía hacer suyos si quería; también podían enviar sus proyectos a los ayuntamientos de las capitales, los cuales, de calificarlos útiles, podían remitirlos a la respectiva junta departamental, y en caso de ser aprobados por ésta, eran elevados a iniciativa.

Una característica especial de esta Carta Fundamental radica en la exclusividad que le consagró a la Cámara de Diputados para ser cámara de origen, en todas las materias, dejándole a la de Senadores sólo la revisión de los proyectos de ley o decreto.

Las iniciativas del Ejecutivo, del Poder Judicial y las que hayan convenido la mayoría de las juntas departamentales, debían ser tomadas en cuenta, en tanto que el resto podían o no tomarse en consideración, de acuerdo con el dictamen elaborado por la *comisión de peticiones*, la cual se integraba por nueve diputados y era elegida en su totalidad cada año.

Aprobado el proyecto en lo general y particular, debía pasar al senado *con todo el expediente de la materia*. La Cámara de Senadores no podía realizar ningún tipo de alteración al proyecto, sólo se limitaba, en su revisión, a aprobarlo o desaprobarlo; y en este último caso, al enviarlo a la Cámara de Diputados debía anexar extracto circunstanciado de la discusión, para que ésta tomara en consideración los aspectos que había estimado mal, o bien, las modificaciones que el Senado consideraba convenientes.

Cuando la Cámara de Diputados aprobaba por las dos terceras partes de los presentes el proyecto que le hubiera sido devuelto, la revisora sólo podía desaprobarlo por un número idéntico de votos en contra, y en caso de no alcanzar ese número, por el mismo hecho quedaba aprobado.

Todo proyecto aprobado por las cámaras, en primera o segunda revisión, debía ser sancionado por el Presidente de la República; eran dos los supuestos a través de los cuales podía realizar observaciones a los proyectos:

- a. Cuando el proyecto sólo hubiese sido discutido en una primera ocasión en las cámaras, contaba con quince días útiles para devolverlo a la Cámara de Diputados, *con observaciones acordadas en el consejo*, y en caso de no enviarlo, la ley quedaba sancionada y debía publicarse.
- b. En caso de que el proyecto hubiese sido objeto de segunda revisión en las cámaras, y la aprobación por dos terceras partes de los presentes, podía, de considerarlo —junto a su consejo— oportuno, *negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones*, debiendo avisar su resolución al congreso.

Pero si las cámaras, en revisión de las observaciones hechas por el Presidente, insistieran en aprobar el proyecto con el voto de las dos terceras partes en ambas cámaras, pasaba por segunda vez al Presidente, quien no podía negarle la sanción, y por consiguiente, la publicación; y si el proyecto no alcanzaba la aprobación a través de la votación señalada, se tenía por desechado.

Los proyectos desechados o no sancionados, no podían volverse a proponer en el Congreso sino hasta que la Cámara de Diputados hubiese sido renovada en su mitad, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3° de la Tercera Ley Constitucional.

El Presidente de la República se encargaba de publicar la ley a través de la siguiente fórmula: *El Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente* (texto). *Por tanto, mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento.*

Esta publicación debía llevarse a cabo en la capital de la República, en las capitales de los departamentos, en todas las villas y lugares.

Es de hacer notar que el acto a que me he referido en el párrafo precedente, no es la publicación sino la promulgación, ya que como se desprende de la misma fórmula, la publicación es un acto que se deriva de aquél; sin embargo, el redactor del texto constitucional confundió uno y otro.⁶⁴

Las leyes obligaban a partir de su publicación en cada paraje, salvo que en la misma se hubiese establecido fecha distinta; pero, ninguna ley podía obligar sin su previa publicación.

El procedimiento de reforma a las leyes constitucionales mereció un apartado especial: era reglamentado por la Séptima Ley Constitucional. Cabe anotar, por principio que, durante un plazo de seis años, contados a partir de la publicación de la Constitución, sus artículos no podían ser objeto de modificación alguna.

⁶⁴ Véanse los artículos 39 a 41 de la Tercera Ley Constitucional.

Las características que lo diferenciaban del procedimiento ordinario eran:

1. La facultad de iniciar reformas a las Leyes Constitucionales la tenían el Poder Ejecutivo, los diputados y las juntas departamentales.
2. Las iniciativas presentadas por el ejecutivo o los diputados en las materias que eran concedidas a la Suprema Corte de Justicia o las juntas departamentales, para considerarlas, era indispensable oír los dictámenes de la Corte o la mayoría de las juntas.
3. La *comisión de peticiones* cumplía la misma función que en el procedimiento ordinario.
4. Dar o negar la sanción a estas reformas era una facultad concedida al Supremo Poder Conservador.
5. Las reformas que no fuesen sancionadas por el Supremo Poder Conservador, y sobre las cuales insistiese la Cámara de Diputados (renovada), o bien, la mayoría de las juntas departamentales, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en ambas cámaras, no pasaban de nueva cuenta a sanción, sino que debían ser publicadas sin ésta.
6. La Cámara de Diputados podía alterar, añadir y modificar las iniciativas, *para darle perfección al proyecto*.

Para concluir el presente apartado es necesario hacer notar la facultad que poseía el Supremo Poder Conservador para *declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando fuesen contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exigían dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos*.⁶⁵

E. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843)⁶⁶

Como esta Carta Fundamental se ubica dentro del régimen unitario, entonces sólo voy a destacar algunas de las características que la diferencian de las Sietes Leyes Constitucionales, pues la mayoría de los procedimientos establecidos no fueron alterados. Así, la iniciativa la tenían el Presidente de la República, los diputados y las Asambleas departamentales, en todas las

⁶⁵ Fracción primera del artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional.

⁶⁶ Durante la vigencia del presente documento constitucional, fue presentado (10-03-1845) por el Sr. Rodríguez de San Miguel un proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, mismo que fue discutido y aprobado en casi todo su articulado, pero debido a la convulsión que vivió el país en diciembre de ese año, no se concluyó con el reglamento.

materias; en tanto que, la Suprema Corte de Justicia sólo podía iniciar leyes relacionadas con la administración de su ramo.

Las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y el Judicial, además de las acordadas por la mayoría de las Asambleas departamentales y la que dirigía una Asamblea acerca de asuntos privativos de su departamento, debían tomarse en consideración.

La Cámara de Diputados continuó siendo la de origen, y el Senado era la revisora. Sin embargo, el senado podía modificar o adicionar los proyectos, o bien, aprobarlos tal y como los recibía.

Para la discusión de cualquier proyecto era indispensable la presencia de la mitad más uno de la totalidad de individuos en cualquiera de las Cámaras, y para su aprobación, se necesitaba de la mayoría absoluta de los presentes. Pero, en la segunda revisión se necesitaba de dos tercios de la Cámara de Diputados para su aprobación, mientras que para desaprobarlo, modificarlo o adicionarlo la revisora necesitaba igual número de votos, y en caso de no obtenerlos se tenía por aprobado.

La publicación de las leyes las realizaba el Presidente de la República, dentro de los siguientes seis días posteriores a su sanción; conjuntamente, el resto de autoridades políticas debían publicarlas dentro del tercer día a partir de que fueron recibidas. La fórmula establecida para la publicación (más bien, promulgación) era la siguiente: *N. N. (nombre y apellido del Presidente) Presidente de la República Mexicana, á los habitantes de ella, sabed: Que el Congreso Nacional ha decretado y el Ejecutivo sancionado lo siguiente: (texto). Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.*

Cuando un proyecto haya sido desechado, éste no podía volverse a presentar en el mismo año, pero en caso de reproducirse la iniciativa con un origen distinto, sí podía tenerse de nuevo en cuenta.

F. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857)⁶⁷

La iniciativa de leyes la tenían: el Presidente de la Unión, los Diputados del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados. Las presentadas por el Presidente y la Legislaturas pasaban a comisión. En tanto que las hechas por los diputados debían presentarse por escrito y firmadas por su autor, al presidente de la Cámara, y concebidas en los términos en que consideraban debía expedirse la ley.

⁶⁷ Para el desarrollo del procedimiento legislativo en esta Carta fundamental voy a tomar en cuenta lo establecido por el Reglamento Interior del Congreso de la Unión (4-XII-1857).

Aunque la constitución no concedió facultad a los particulares para presentar iniciativas, el artículo 115 del Reglamento estableció que toda petición de particular o corporación que no contara con derecho de iniciativa, pasaría a la comisión de peticiones, la cual la turnaría a la comisión correspondiente, cuando la petición no era materia de ley; en caso contrario, la petición quedaba en la mesa hasta que hubiese iniciativa sobre ella.

Los proyectos de los diputados debían leerse en dos diferentes sesiones, primero en la sesión en que fueron presentados, y después en las del cuarto día, computándose como primero y cuarto día aquéllos que se den la primera y segunda lectura. En la primera lectura, debía exponer su autor, o uno de ellos si fueren muchos, los fundamentos que servían de apoyo al proyecto, mientras que en la segunda lectura, podían hablar, en una sola ocasión, los miembros de la Cámara en pro y otros tantos en contra, para lo cual tenían preferencia el autor o autores del proyecto.

Concluidas las lecturas, se preguntaba a la Cámara si el proyecto era admitido o no a discusión; en caso afirmativo, se pasaba a la comisión correspondiente; y en caso contrario, se tenía por desechado.

Así pues, las iniciativas presentadas por el Presidente, Legislaturas Estatales y las de los diputados, que hubieran sido aceptadas, se sometían al dictamen de una comisión. Estos dictámenes debían:

- Ser por escrito, firmados y debían concluir reduciéndolo a proposiciones claras y sencillas que pudieran sujetarse a votación.
- Firmar el dictamen la mayoría de los miembros que componían la comisión, quienes no lo hacían, debían expresar sus razones por escrito a través de su voto particular.
- Despachar los negocios cuyo resumen se les encomendara a más tardar dentro de quince días de haberlos recibido.
- La primera lectura del dictamen de comisión se realizaba el día en que era presentado, en tanto que la segunda, al cuarto día después de la primera, y debía señalarse para su discusión el tercer día siguiente a la segunda.

Para iniciar la discusión debían leerse la proposición, oficio o iniciativa que la hubiere provocado, posteriormente el dictamen de la comisión, y el voto particular en caso de existir. Cuando algún diputado pedía se leyera algo más del expediente, se leía; y de solicitar se manifestaran los fundamentos en que la comisión basó su dictamen, éstos se leerían.

El presidente formulaba una lista de quienes pedían la palabra,

tanto en pro como en contra, y las leía antes de iniciar la discusión; además, la participación era alternada, uno a favor y otro en contra. Sin embargo, la discusión no podía cerrarse mientras no hubieren hablado por lo menos seis individuos en pro y otros tantos en contra, caso que los hubiere, inclusive los secretarios del despacho.

Debido a la falta de oradores en pro o en contra de algún dictamen, el presidente de la Cámara solicitaba a la comisión responsable que uno de sus miembros expusiera las dificultades que ella tuvo en sus conferencias privadas. Asimismo, en caso de existir sólo oradores a favor, podían hablar hasta dos miembros de la Cámara, y cuando solamente existieren en contra, hablarían todos los que la tuvieren, a menos que completo el número de seis, se mandase a preguntar si el punto estaba suficientemente discutido.

El debate era primero en lo general y después en lo particular. Y los discursos no podían exceder más de treinta minutos. Para hacer uso de la palabra por segunda vez, era necesario solicitarlo después de haberla usado por primera, sólo los individuos de la comisión, el autor de la iniciativa que se discutía, y los diputados que eran únicos por su Estado o territorio en los asuntos que especialmente interesaban a éstos, podían hablar dos veces.

Las discusiones solamente podían suspenderse por alguna de las siguientes causas: a) por el acto de levantar la sesión a la hora señalada; b) por grave desorden en las galerías o en el seno mismo de la Cámara y mientras se restablecía el orden; y c) por alguna proposición suspensiva que presentara algún miembro de la Cámara.

El dictamen o iniciativa puesto a discusión, no podía ser retirado, por la comisión, por su autor o autores, sino con la previa licencia de la Cámara, solicitada verbalmente. No obstante, aún sin retirar el dictamen o iniciativa, podían sus autores modificarlos al momento de discutirse en lo particular, pero en el sentido que se manifestaba en la discusión.

Concluida la discusión el presidente, por sí o estimulado por alguno otro miembro de la Cámara, mandaba preguntar si el asunto estaba suficientemente discutido:

1. De considerarse suficientemente discutido en lo general, se preguntaba si había o no lugar a votarlo, y de haber lugar a ello, se procedía a la discusión de los artículos en lo particular.
2. En caso de no considerarlo suficientemente discutido, debía continuar la discusión, pudiendo hablar dos a favor y dos en contra antes de repetir la misma pregunta. Idéntico procedimiento se efectuaba cuantas veces era declarado no estar suficientemente discutido el asunto.

3. Pero, no habiendo lugar a votarlo, se consultaba si debía volver o no el proyecto a la comisión, de ser afirmativa la resolución, volvía para las necesarias reformas; mas en sentido negativo, se tenía por desechado. Las modificaciones que debía realizar la comisión a los dictámenes devueltos, debían ser en el sentido manifestado en la discusión, y lo tenían que presentar de nuevo, a más tardar, dentro de cinco días posteriores a aquel en que recibían el expediente.

Una vez concluida la discusión de cada uno de los artículos en particular, y con la aprobación, de todos los artículos, para someterlos a votación, antes debía pasarse al ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifestara su opinión o expresare que no usa esta facultad. De no declarar lugar a votar todos los artículos sino que algunos volvían a la comisión, hasta que ésta no emitiera el nuevo dictamen y se discutía, y fuesen declarados con lugar a votar sus artículos, no se podía continuar el procedimiento.

Si el gobierno no devolvía el expediente a los ocho días de habersele pasado, se le reclamaba de oficio en ese mismo día por la secretaría; y si en el transcurso de las siguientes 24 horas no contestaba, se le tenía por conforme con el proyecto de ley, y se procedía a la votación. De ser aprobatoria la opinión del ejecutivo al proyecto enviado, se sometía a votación ley, sin nueva discusión.

Mas si dicha opinión contrariase en todo o en parte el proyecto, volvía el expediente a la comisión para que teniendo en cuenta las observaciones del gobierno, estudiara una vez más el asunto. El nuevo dictamen de la comisión se discutía en los términos ordinarios, y declarando con lugar a votar cada artículo, éstos eran votados inmediatamente.

Sin embargo, de no considerar que había lugar a votación de cada uno de los artículos, se consultaba si el proyecto debía regresar a la comisión, de ser éste el supuesto, volvía a comisión para las modificaciones necesarias; pero en caso contrario, se tenía por desechado.

Las votaciones eran de tres tipos: nominales, económicas y por cédula. Las votaciones debían ser nominales en los siguientes casos:

- i. Cuando se preguntaba si había o no lugar a votar algún proyecto de ley en lo general.
- ii. Cuando se preguntaba si se aprobaba o no cada artículo de los que componían el indicado proyecto, o cada proposición de las que formaban el artículo.

iii. En las votaciones que requerían el voto de los dos tercios de la Cámara.

iv. Cuando lo pedía un individuo de la Cámara y era apoyado por otros siete.

El resto de los trámites de proyectos o iniciativas de ley, debían ser aprobados a través de la votación económica. En las votaciones nominales y económicas los diputados tenían la obligación de hacerlo en sentido afirmativo o negativo, y en caso de no manifestarse en cualquiera de ambos sentidos, se consideraban en sentido negativo; además, sólo podían votar aquellos que habían asistido a la discusión.

Toda clase de votación debía efectuarse por mayoría absoluta de sufragios, se exceptuaban de esta regla, los casos en que la Constitución o el reglamento pedían otro número mayor.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, los trámites del procedimiento legislativo se podían estrechar o dispensar, siempre y cuando la decisión se tomara por el voto de dos tercios de los diputados presentes. La solicitud debía realizarse por escrito y firmada, ante la Cámara. En tal proposición debían expresarse los trámites cuya dispensa se solicitaba, o bien, manifestar si se pedía la dispensa de todos.

La propuesta de dispensa se ponía a discusión, y era suficiente el voto de la mayoría de los miembros de la Cámara en los siguientes supuestos: a) dispensar la segunda lectura de una iniciativa presentada por un diputado, b) estrechar el término dentro del cual debe una comisión presentar dictamen sobre cualquier iniciativa, y c) dispensar la segunda lectura de un dictamen de comisión.

Ahora bien, era necesario el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes para:

- dispensar todos los trámites de cualquier proyecto de ley.
- dispensar separadamente alguno de éstos: dictamen de comisión; discusión en lo general; discusión en lo particular; pase del expediente al ejecutivo para que manifestara su opinión; segundo dictamen, si esta opinión era contraria al proyecto de ley; y la nueva discusión de este dictamen.
- dispensar el término que debía mediar desde el día de la segunda lectura de un dictamen hasta el en que debía discutirse.
- dispensar la división en sus partes naturales de la proposición que se discutía, según el artículo 120 del reglamento.
- permitir que una ley fuera votada por capítulos.

- que las votaciones que debían ser nominales según el reglamento, se verificaran económicamente en casos dados.
- dispensar todos los trámites a una adición o modificación, y ponerse a discusión en el acto de presentarse.

Sin embargo, en ningún caso podía dispensarse (ni aun someter a discusión la proposición en que se pedía) el requisito de la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes para que se tuviera por votada una ley. Tampoco se permitía que una ley compuesta por varios títulos, secciones o más de un capítulo, se votara en una sola vez.

Todo proyecto de ley, fuera de los diputados, de las diputaciones, del gobierno o de las legislaturas, una vez desechada, no podía volver a presentarse en las sesiones del año.

Aunque la Ley fundamental no estableció nada con relación a la forma de las leyes, es decir, la técnica legislativa, el capítulo VIII de la sección tercera del Reglamento⁶⁸ llamado *De la formación de las leyes*, se ocupó de algunas reglas en la elaboración de las leyes. En primer lugar estableció que las leyes serían redactadas con claridad, sencillez y método.

Las disposiciones se debían agrupar en secciones, las secciones en títulos, los títulos en capítulos, los capítulos en artículos, y los artículos en párrafos; en tanto, que todos los artículos de una ley llevarían una sola numeración correlativa. De acuerdo a la extensión de la ley y diversidad de las materias de que se integraban, debían usarse tales divisiones según fuesen necesarias; mas en ningún caso podía usarse una división mayor sin antes haber utilizado las menores, con la excepción del último caso, que debía usarse cuando fuere preciso.

En la expedición de las leyes no se estableció fórmula alguna, solo debían llevar al calce la fecha de su expedición, y a continuación la firma del presidente de la Cámara y la de dos secretarios. Hecho lo anterior, sería remitida por la secretaría con un oficio al gobierno para su publicación y ejecución.

La promulgación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión era facultad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin mediar formalidad alguna, ya que no existe disposición al respecto, ni en la Constitución ni en el Reglamento.

Por lo que se refiere al procedimiento para reformar la Constitución, era indispensable la aprobación de dos terceras partes de los individuos

⁶⁸ Artículos 187-191.

presentes, para que las reformas o adiciones fueran aceptadas; asimismo, debían ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

G. REFORMAS DE 1874⁶⁹

Las modificaciones hechas en 1874 a la Constitución General de 1857 determinaron el desarrollo posterior del procedimiento legislativo, ya que sólo con algunas diferencias, el procedimiento va a ser idéntico en la siguiente Constitución Federal, por esta razón, y con la finalidad de no cansar al lector repitiendo cuestiones que ya fueron tratadas en la primera parte del presente artículo, sólo abordaré aquellos puntos que destacan, pero sobre todo, que marcan una diferencia considerable con el anterior texto constitucional.

El Poder Legislativo se depositó en el Congreso General, integrado, de nueva cuenta, por dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La iniciativa de ley la tenían el Presidente de la Unión, los Diputados y Senadores y las Legislaturas de los Estados.

El trámite de las iniciativas era igual al establecido por el texto original de la Constitución de 1857 y el Reglamento, con la simple incursión de las presentadas por los senadores. Además, las iniciativas desechadas en la cámara de origen, antes de pasar a la de revisión, no podían volverse a presentar en las sesiones del año.

En cuanto a la fase de aprobación o rechazo y de sanción, sí el ejecutivo realizaba observaciones al proyecto de ley, éste se devolvía a la cámara de origen, y sí después de discutido fuese confirmado por una mayoría absoluta de votos, debía pasar a la revisora, en donde también era necesaria la aprobación por idéntica mayoría; y de ser aprobado por la revisora se enviaba al ejecutivo para su promulgación.

En los supuestos en que el proyecto de ley fuese desechado en su totalidad, o en parte –ya sea modificado o adicionado–, por la revisora, regresaba a la de origen con las observaciones de aquélla; si se insistiere en el proyecto, debía ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, con lo cual se reenviaba a la que lo rechazó, en donde se debía aprobar por igual mayoría, y así pasaba al ejecutivo para la promulgación.

La promulgación de las leyes continuó siendo una facultad del ejecutivo federal, sin embargo, debía realizarse a través de la fórmula

⁶⁹ Durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada fueron dos las más importantes reformas de que fue objeto la Constitución Federal de 1857, y para efectos del presente trabajo, sólo interesan las contenidas en la ley del 13 de noviembre de 1874. *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales...*, pp. 682, 698 y ss.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (texto de la ley).

H. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1897)

A través de este reglamento se adaptaron las normas internas del Congreso a las reformas constitucionales de 1874, mismas que repercutieron en el procedimiento legislativo. Las fases del procedimiento que no hayan sufrido alteración las omitiré para evitar repeticiones innecesarias.

El derecho para iniciar leyes continuó siendo del Presidente de la Unión, los diputados y senadores del Congreso General, y de las Legislaturas de los Estados. El trámite de las iniciativas no sufrió alteración, pero se estableció que las iniciativas presentadas de una de las cámaras a la otra, también debían pasar inmediatamente a comisión.

Cuando los proyectos de ley se presentaban por uno o más individuos de la Cámara, sin formar mayoría de diputación, se sujetaban a los trámites siguientes: a) debían presentarse por escrito y firmados por sus autores, al presidente de la Cámara; y tendrían dos lecturas, una en la sesión en que fueren presentados y otra al tercer día de su presentación. En la sesión, inmediatamente después de la primera lectura, podía su autor, o autores, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto; el día de la segunda lectura, después de efectuada, podían hablar una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, dándole preferencia al autor del proyecto o proposición; c) inmediatamente se preguntaba a la Cámara si se admitía o no a discusión. En el primer supuesto, el asunto pasaba a la Comisión o Comisiones a quienes correspondía, en tanto que en el segundo, se tendría por desechado.

Antes de someter un proyecto a discusión debía pasar a la comisión o comisiones correspondientes, para que emitieran su dictamen al respecto. Sólo se podía dispensar de éste por el acuerdo expreso de la Cámara, en el que se le hubiese calificado de urgente o de obvia resolución.

La discusión se efectuaba a través de las mismas reglas establecidas en la Constitución de 1857, y su reglamento, con algunas modificaciones: los individuos de la comisión, el autor de la proposición, los diputados que eran únicos y los especialmente interesados en el asunto que se discutía podían hablar más de dos veces, y los otros miembros de la Cámara sólo podían hablar dos veces sobre un asunto; se incluyeron como causas para suspender las discusiones de un proyecto, al acuerdo por el cual la cámara daba preferencia

a otro negocio de mayor urgencia o gravedad, y por falta de quórum.

Asimismo, una vez que un proyecto era suficientemente discutido en lo general, se preguntaba si había o no lugar a votarlo en su totalidad, y habiéndolo, se procedía a la discusión de los artículos en particular. Así, concluida la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se realizaba la misma pregunta, en caso afirmativo, se procedía a la votación; y en el segundo, volvía el artículo a la comisión. Resulta relevante la modificación establecida en esta parte del procedimiento legislativo, ya que en el texto original de la Constitución de 1857, y el reglamento interno del congreso, este era el momento del veto, pues antes de ser votado el proyecto en lo particular debía enviarse copia del expediente al Ejecutivo para que manifestase sus observaciones al proyecto.

También se estableció que todos los proyectos de ley que se integrasen por más de treinta artículos, podían discutirse y aprobarse por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que estaban divididos por sus autores o las comisiones encargadas de su despacho, con el acuerdo de la Cámara respectiva, a petición de uno o más de sus integrantes; pero se votaban separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sesión que esté a discusión, cuando lo pedía algún miembro de la Cámara y ésta aprobaba la solicitud.

Una vez concluido el procedimiento legislativo, y antes de que fuera enviada la ley al ejecutivo para su promulgación, debía pasar el expediente respectivo a una comisión llamada de *corrección de estilo*, para que formulara la minuta de lo aprobado y la presentase, a más tardar, a los tres días, para que todos los proyectos de ley aprobados en un periodo, aún aquellos que eran votados en la última sesión, fueran resueltos antes de la clausura del periodo.

Las votaciones continuaron siendo de tres tipos: nominal, económica y por cédulas. Pero se eliminó de los supuestos que debían ser votados nominalmente, las votaciones que requerían el voto de los dos tercios de la Cámara; así, el resto de las votaciones de los proyectos de ley debían ser económicas.

En cuanto a la expedición de las leyes, se establecieron varias fórmulas:

- Las votadas por el Congreso General: *El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta*: (texto de la ley).
- Cuando la ley era resultado del ejercicio de una facultad exclusiva de alguna de las cámaras: *La Cámara de Diputados* (o la de Senadores) *del*

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el inciso (aquí el inciso) del artículo (aquí el número correspondiente) de la Constitución Federal, decreta: (texto de la ley).

➤ En el caso particular a que se refería la fracción I del apartado A del artículo 72 constitucional, esto era, la elección de alguno de los funcionarios: *La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el inciso I de la frac. A del artículo 72 de la Constitución, declara:*

IV. COLOFÓN

Inicié el presente trabajo con el deslinde de la voz procedimiento legislativo, sobre todo para tratar de emplear el lenguaje lo más acertado que se pueda, sin la intención de imponer mi criterio sino sólo con el fin de unificar el lenguaje empleado en los estudios parlamentarios.

He mencionado y diferenciado las diversas clases de procedimientos legislativos, que como aclaré —y ahora reitero—, son parte de la doctrina parlamentaria, los cuales se presentan en nuestro sistema jurídico, diferenciados unos de otros por pequeñas cuestiones, como la votación, o la exclusividad de una cámara para desarrollar y aprobar el proyecto.

En el desarrollo que el procedimiento legislativo ha tenido en nuestro país, durante la lucha de independencia hasta nuestros días, y en la manera como se ha reglamentado por las Leyes Fundamentales, existe homogeneidad, han sido pocas las variaciones que ha experimentado, las diferencias de mayor relevancia las encontramos durante el régimen unitario, sobre todo por la visión centralista del gobierno; cabe anotar que, se llegó a considerar como parte del Poder Legislativo al Presidente de la República.⁷⁰

He omitido del presente trabajo al *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847, ya que son de poco valor, por no decir irrelevantes, las modificaciones establecidas para el procedimiento legislativo. Así, las reformas que afectaron al procedimiento legislativo fueron: el artículo 14 estableció que para la aprobación de un proyecto, en cualquiera de las cámaras, era necesaria la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes. Además, en el artículo 22 se estableció la facultad del Congreso para declarar nula toda ley de los Estados que atacara a la Constitución o las leyes generales.

Ahora bien, la supresión del Senado en la Constitución de 1857,

⁷⁰ El artículo 25 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana establecía a la letra: *El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta á la sanción de las leyes.*

supuso –teóricamente– mayor fuerza –o poder– para el Legislativo (aunque habría que contrastarlo con la realidad de la época), además de modificar ampliamente el procedimiento legislativo, pues no existía cámara revisora; sin embargo, la reglamentación interna del Congreso no sufrió grandes modificaciones, en cuanto a los debates, votaciones, etcétera.

Decidí concluir el presente trabajo (en la parte constitucional) con la reforma de 1874, ya que el procedimiento legislativo aquí toma su actual estructura, con las pequeñas divergencias señaladas, el resto del procedimiento es idéntico al que tendrá en la Constitución General de 1917.

En el último apartado señalé algunas peculiaridades del reglamento interno del Congreso de 1879, en comparación con el anterior reglamento (1857), pues la regulación que hace de las iniciativas, las discusiones, la revisión de los proyectos de leyes, las votaciones y la fórmula para la expedición de las leyes –al igual que con la reforma de 1874–, no tendrá mayor evolución en el texto del (ahora) vetusto reglamento de 1934; pues éste es resultado de la evolución legislativa de todo el siglo XIX.

FUENTES DE CONSULTA

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados–Miguel Ángel Porrúa, 1998, 1077 pp.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa–Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), 840 pp.
- , *Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (CD-ROM), México, Cámara de Diputados–Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, LVIII Legislatura, 2003.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa–UNAM, 2005, 756 pp.
- y Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE, (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica, núm. 44, 272 pp.
- DIARIO DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA MEXICANA, t. XXXI, México, núm. 3567, 29 de marzo de 1845.
- , t. III, México, núm. 157, (jueves) 7 de enero de 1847.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa–UNAM, 2003, 505

pp.

- GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, 1986, 318 pp.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El procedimiento legislativo”, *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, México, año 3, núm. 5, 1998, pp. 150-173.
- MARGARITI, Antonio I., *Un caso de logrolling explícito* [documento en línea], Buenos Aires, 24-11-2005, [citado 10-IX-2006], *Economía para todos. Revista virtual interactiva*, Formato html, disponible en: <http://www.economiaparatodos.com.ar>
- MORINEAU, Marta, “Iniciativa y formación de leyes”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 5, julio-diciembre de 2001, pp. 277-304.
- OCHOA CAMPOS, Moisés (coord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, 381 pp.
- ORTIZ ARANA, Fernando y Onosandro TREJO CERDA, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, 265 pp.
- QUIROGA LAVIE, Humberto *et. al.*, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, 245 pp.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ª ed., reimp., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, 104 pp.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, 2368 pp.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 247 pp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23ª ed., México, Porrúa, 1989, 651 pp.
- , *Leyes fundamentales de México. 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, 1180 pp.