

CAPÍTULO QUINTO

LAS COMISIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

I. Liminar	239
II. Fases del procedimiento legislativo ordinario	239
III. El debate en Comisión y la elevación del proyecto al Pleno de la Cámara.	241
IV. Discusión en el Pleno y votación; sanción del Ejecutivo, el veto, promulgación y publicación	243

CAPÍTULO QUINTO

LAS COMISIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

I. LIMINAR

La función legislativa consiste en una serie de actos continuos, que van desde la iniciativa hasta la promulgación. Se trata del procedimiento legislativo, es decir, los actos realizados por los órganos legislativos sobre el estudio de proyectos de leyes secundarias o de reformas constitucionales, y demás cuerpos normativos. Esto se expresa en la ley, por lo que existe una secuencia temporal cuyo objetivo es su promulgación, eje y directriz de la función legislativa. En la práctica resulta difícil establecer la rigidez en los plazos para el ejercicio de la función legislativa, en razón de que las asambleas se integran por una gran cantidad de sujetos con múltiples ideas y enfoques políticos. La función legislativa por naturaleza está abierta a la opinión pública, pues resultaría incongruente que el pueblo no tuviera acceso al procedimiento en el cual sus representantes son parte activa. Por ende, todo ciudadano podría acceder a los debates de las comisiones con el fin de exponer sus puntos de vista.

El procedimiento legislativo debe atender el fin, el resultado y la perspectiva política a la que se condiciona. La configuración de ese procedimiento se orienta al bien común, por lo que las leyes que emita son de gran importancia.

II. FASES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

La función legislativa ordinaria es una actividad propia de un poder constituido, por lo que hay que atender su naturaleza y los actos que produce. Los órganos constitucionales que intervienen son el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Para efectos de este trabajo, nos interesan las intervenciones de las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión.

Como una primera etapa del procedimiento legislativo es “la iniciativa de ley”. Es la potestad constitucional de someter al órgano Legislativo un proyecto de ley o decreto. Esta atribución la tiene el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y sus miembros, así como la del Distrito Federal.²³⁸

El hecho generador de la función legislativa es la iniciativa. Consiste en un derecho eminentemente subjetivo que la carta magna otorga a ciertas personas u organismos. Es un derecho facultativo para someter a la institución legislativa algún asunto concerniente de su competencia. Se ha debatido si la iniciativa legislativa pertenece a los actos del procedimiento de producción legislativa. Con el ejercicio de esta iniciativa por los sujetos u órganos legitimados comienza la formación del acto legislativo, ya que constituye el despegue y el núcleo de la primera fase del procedimiento. Por este acto, las cámaras quedan obligadas a pronunciarse si el proyecto debe convertirse o no en ley. También se ha planteado en qué consiste la facultad de la iniciativa: para unos, no es un acto de potestad legislativa; para otros, el que posee la iniciativa cuenta con la libre disposición del texto hasta el final del método legislativo.²³⁹

²³⁸ Las iniciativas del presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y sus miembros, así como la del Distrito Federal, se turnarán inmediatamente a la comisión, previa discusión en el pleno, excepto si se calificaren de urgente u obvia resolución. En caso de ser iniciativas presentadas por particulares, corporaciones (artículos 8o. y 35, fracción V, constitucional) o autoridades distintas a las mencionadas, se mandarán directamente por el presidente de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, la cual determinará si son de tomarse en cuenta; si las iniciativas versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

El artículo 71 constitucional comprende la primera etapa del procedimiento legislativo (la iniciativa de ley), respecto a quiénes están facultados para iniciar leyes. Por su parte, el numeral 122, base primera, fracción V, inciso ñ, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, respecto a materias concernientes a la capital de la República. En cambio, el Poder Judicial Federal no dispone de la facultad de iniciativa de ley; sin embargo, en varias entidades federativas, el Tribunal Superior de Justicia y los ciudadanos sí cuentan con esta facultad para presentar iniciativas ante las legislaturas locales sobre su respectivo ramo; por ejemplo, la Constitución del Estado de Baja California Sur. Sobre el tema, consultar a Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas*, México, H. Cámara de Diputados, 1990, p. 1; Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1963, pp. 157 y ss.

²³⁹ Para indagar sobre el tema, véase a Punset Blanco, Ramón, “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 14, 1982, pp. 60 y ss.

La tramitación de las iniciativas varía según de quiénes provengan.²⁴⁰ Pueden ser del Ejecutivo federal (cuyas iniciativas podrán ser planteadas ante cualquiera de las cámaras, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, las cuales se presentarán ante la Cámara de Diputados), de las legislaturas de los estados o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se proponen mediante un oficio dirigido al titular de la Secretaría de Gobernación (artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública) y a la cámara de origen, para luego turnarse a la comisión competente para su estudio.

Si la iniciativa proviene de legisladores federales y locales, el autor o autores la pueden presentar por escrito ante la Secretaría de la Mesa Directiva, para ser leída en tribuna y enviarla a las comisiones respectivas.

III. EL DEBATE EN COMISIÓN Y LA ELEVACIÓN DEL PROYECTO AL PLENO DE LA CÁMARA

Si algo caracteriza al actual Estado plural es la búsqueda permanente del equilibrio político, por lo que los procedimientos legislativos son de gran relevancia.

²⁴⁰ Dentro de los requisitos de legalidad de toda iniciativa, están: a) la cámara destinataria o de origen. El inciso h) del artículo 72 de la carta magna dice “La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente, en cualquiera de las dos cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la de Diputados”; b) el nombre de la persona u órgano que promueve; c) la exposición de motivos que da origen al proyecto; d) el fundamento jurídico —constitucional— para iniciar leyes o decretos; por ejemplo, el presidente de la República, con fundamento en el artículo 71, fracción I, puede elegir la cámara de origen (artículo 72, inciso h); los diputados y senadores están facultados para iniciar leyes (artículo 71, fracción II) y elegir cámara de origen (artículo 72, inciso h); e) la denominación de la ley o el decreto iniciado, antecedente que data desde la Constitución de 1824, que en su artículo 47 contemplaba “ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que de ley o decreto”. Este aspecto se describía de manera más explícita en las Siete Leyes de 1836 (artículo 43 de su Ley Tercera).

Este proyecto puede ser una ley, general e impersonal, sobre materias de interés común, o un decreto, cuando es una resolución del Poder Legislativo o Ejecutivo obligatoria, particular, concreta e individualizada, relativa a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Es importante precisar la denominación de un proyecto legislativo, pues un decreto o ley son potencialmente diferentes en cuanto a su origen y los sujetos a quienes van dirigidos. Por último, se fija el texto del cuerpo normativo propuesto.

La democracia contemporánea es un escenario de consensos, la cual concibe a la política como una herramienta del órgano Legislativo. Esta situación se acrecienta cuando se trata de iniciativas diseñadas por la burocracia del Poder Ejecutivo. Por ello, es importante fortalecer la participación de las comisiones en el procedimiento legislativo, ya que vienen a ser la sede principal del consenso político y técnico. Esta asesoría se equipara a la figura de los peritos para ciertos casos en los órganos jurisdiccionales, para allegarse los elementos necesarios y emitir un fallo apegado a derecho.

Las comisiones son órganos que determinan la congruencia de las propuestas legislativas. Los artículos 71 de la carta magna y del 95 al 134 del Reglamento Interno del Congreso General, prevén el turno de la iniciativa a esas entidades dictaminadoras. Es un trámite que forma la fase constitutiva del procedimiento legislativo, pues ahí se analizan los proyectos de ley. Se trata de una etapa en la que los congresistas presentan mociones de fondo y forma, de ahí la importancia del análisis y concertación de las iniciativas.

Cualquier diputado puede presentar mociones acerca del proyecto, que en caso de haber varias sobre un mismo artículo se discutirán en el orden en que fueron presentadas a la secretaría de la comisión. Analizado el contenido de la iniciativa se emitirá uno o varios dictámenes, a fin de discutirse en el pleno; se trata de que las comisiones intervengan antes de que se produzca la deliberación plenaria. Entonces, el dictamen legislativo es un texto producto de la técnica y la política; es un instrumento a través del cual el debate adquiere relevancia jurídica, por lo que ha de plasmarse lo deliberado. Por tanto, las iniciativas de ley pasan por una labor de integración, es decir, se analiza cuáles son aceptadas; se proponen puntos de vista políticos para reforzar la participación en el procedimiento legislativo; incluso, la falta de publicidad del trabajo en comisiones hace difícil su evaluación, cuyo grado de importancia varía de unos textos legislativos a otros y de una a otra cámara.

El trabajo especializado se reserva a las comisiones dictaminadoras, ya que el discurso del pleno es más político, y no es el apropiado para la resolución de cuestiones técnicas. Por ende, la comisión, como un órgano instructor, adquiere una dimensión superior, pues desarrolla discusiones más profundas.

El primer paso es nombrar una ponencia sobre un proyecto de ley. Esta es la base y cuya negociación es precedida por los debates de los grupos parlamentarios representados en la comisión. También puede deliberarse

en una subcomisión nombrada de entre sus propios miembros, ya sea desde la perspectiva política, jurídica o técnica.

Una vez iniciada la discusión de la iniciativa, el presidente de la comisión hará una lista de los legisladores que solicitan la palabra (por media hora) en pro y en contra; podrán participar sólo dos veces, excepto los que no pertenezcan a la misma. Primero se discutirá en lo general y después en lo particular cada artículo. Es oportuno indicar que todos los proyectos de ley que tengan más de treinta artículos podrán ser debatidos y aprobados en libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos, por lo que se podrán votar por separado o en su conjunto (artículos 132, 133 y 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General). En el debate ningún legislador podrá ser interrumpido, a menos que se trate de moción de orden o sobre una explicación necesaria.

IV. DISCUSIÓN EN EL PLENO Y VOTACIÓN; SANCIÓN DEL EJECUTIVO, EL VETO, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN

Las comisiones son órganos formados por legisladores y asesorados por expertos sobre ciertos temas. Desempeñan una actividad de integración entre exigencias políticas y técnicas, cuya finalidad es proporcionar al pleno de la Cámara las mejores condiciones e información para decidir. Es aquí donde formalmente culmina la fase constitutiva de las comisiones en el procedimiento legislativo, aunque pueden participar en los debates plenarios para cualquier explicación sobre el asunto.

En el *pleno*, el debate de los dictámenes de comisión se caracteriza por el *quórum* en la cámara y por el *carácter nominal de la votación*. Respecto al *quórum*, el artículo 63 constitucional establece que

las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros. Los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la Ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieren se entenderá con ese solo hecho que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Esto pretende que la función legislativa se ejerza con base en el principio de mayoría de votos. Se refiere al consenso de los intereses del pueblo respecta un asunto legislativo. De no haber quórum suficiente para votar una ley, el párrafo tercero del mismo artículo contempla lo siguiente “si no hubiese quórum suficiente para instalar cualquiera de las cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los diputados para que se presenten en la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurran los treinta días de que antes se habla”.

La votación es el acto legislativo que se hace de manera nominal, por lo que han de señalarse los nombres y el sentido de la votación. Esto se especificará en razón del dictamen o asunto que se esboce (artículo 71 constitucional).

Este procedimiento se inicia con la presentación del proyecto por parte de la comisión ante el pleno de la cámara, el cual es distribuido a todos los legisladores. Luego, el dictamen puede debatirse inmediatamente si se dispensa la lectura; en caso contrario, se programará para una sesión posterior.

Al comenzar la deliberación debe fundamentarse el dictamen por uno o varios miembros de la comisión (en ese momento se permite la presentación de votos particulares). Posteriormente se inicia el debate en lo general, para lo cual, los diferentes grupos parlamentarios fijan su postura, por lo que se hace una lista de oradores en pro y en contra, para votar el proyecto en lo general. Luego de una primera votación se podrá proyectar el debate para la próxima sesión o avanzar sobre el mismo; de continuar el debate, se abrirá una lista de congresistas que impugnen artículos o medidas específicas del dictamen, por lo que pueden anotarse oradores en pro y en contra, para votar cada una de sus propuestas.

Al término de la votación de cada artículo impugnado, la ley o decreto pasará a la cámara colegisladora (en caso de fungir como revisora), para formular las modificaciones y emitir un nuevo dictamen por la comisión competente. En caso de que la colegisladora haya sido la cámara de origen, se turnará al Ejecutivo para su sanción; si el proyecto de ley o decreto es desechado por ésta, no se presentará en las sesiones ordinarias del año correspondiente, por lo que se turnará a la cámara revisora, mas no conocerá del mismo.

La aprobación de la colegisladora se basa en el artículo 72 constitucional, el cual establece “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones”.

Una vez aprobado el proyecto por la cámara de origen pasará a la de revisión, que si lo aceptara en su totalidad se enviará inmediatamente al Ejecutivo para su sanción, y si éste no hiciera ninguna observación inmediatamente, se publicará; 2o., en caso de que el Ejecutivo no devuelva el proyecto a la cámara de origen en un plazo de diez días, se considerará admitido, pero si durante ese lapso se suspendieran las sesiones del Congreso de la Unión, se estimará consentido, siempre y cuando no devuelva la iniciativa el primer día en que éste se reúna; 3o., todas las iniciativas se tramitarán inicialmente en la cámara en que se presentaron, pero si la comisión dictaminadora correspondiente no emitiere su dictamen, la iniciativa podrá conocerse y tramitarse ante la otra; 4o., un proyecto aprobado en la cámara de origen pasa automáticamente a la colegisladora, y si ésta lo desecha en su totalidad regresará al conocimiento de la primera para examinarse de nueva cuenta, y en caso de aprobarse por mayoría absoluta de los miembros presentes, se turnará a la cámara que lo desechó para volverlo a analizar; 5o., si el proyecto es rechazado parcialmente por la colegisladora, las modificaciones a la parte que se rechazó serán nuevamente discutidas, mas no así los artículos aprobados; 6o., si la cámara de origen aceptare por mayoría las reformas de la colegisladora, el proyecto se turna para la sanción del Ejecutivo; 7o., si la cámara de origen rechaza por mayoría dichas modificaciones, se regresará al conocimiento de la colegisladora para su nueva ponderación, que en caso de no insistir en el rechazo se turnará para la sanción del Ejecutivo; 8o., si en este segundo examen la revisora insiste en el rechazo, el proyecto se mandará a archivo y no podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a menos que ambas cámaras convengan en que se expida la ley con los artículos aprobados.

La sanción por parte del presidente de la República es el acto solemne de carácter político mediante el cual el jefe del Ejecutivo acepta o confirma un proyecto de ley o decreto, que adquiere el carácter de ley para nuestro país (artículos 72 y 89, fracción I, constitucionales). Ese proyecto una vez aprobado por las cámaras del Congreso General, se encuentra supeditado a la condición suspensiva de la sanción ejecutiva. En caso de que el titular del Ejecutivo no devuelva el proyecto de ley a la cámara de origen dentro de un plazo de diez días, se establece la positiva tácita de la sanción. El antecedente de la sanción se ubica en Europa en el siglo XIX. El rey, mediante su mandato (hoy sanción), confería fuerza legal a una ley para su aceptación e inicio de vigencia. Pero hay quienes opinan que la sanción no es un

acto de naturaleza legislativa, puesto que es meramente declarativo. Sobre esto no estamos de acuerdo, ya que sí constituye una etapa más del procedimiento legislativo, pues el Ejecutivo se asesora para analizar si es o no benéfica para la colectividad.

En esta etapa, el Ejecutivo puede ejercer el derecho de veto, que se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto. Es la potestad de que goza para rechazar la promulgación de una ley sancionada por el Poder Legislativo. Se trata de una competencia subjetiva inherente al presidente de la República, cuyos motivos principales son, que se produzca la cooperación entre los poderes descritos y evitar la precipitación en la producción normativa, que en varias ocasiones imperan circunstancias de orden político. Además, el derecho de veto se considera como un instrumento protector del titular del Ejecutivo contra la imposición del Congreso de la Unión.

En dicha fase del procedimiento legislativo se plantea la devolución del proyecto a la cámara de origen con las observaciones respectivas. Los efectos son de carácter suspensivo, mas no una negativa absoluta, en razón de que los congresistas están en posibilidades de reconsiderar el proyecto, ya que el veto puede ser parcial o total respecto del mismo. De esta forma, el proyecto legislativo se discutirá, y en caso de aprobarse por las dos terceras partes del número total se turnará a la revisora para ser aprobado por las dos terceras partes de sus integrantes, y después se enviará al presidente de los Estados Unidos Mexicanos para su promulgación.²⁴¹

La promulgación y publicación

La promulgación es un acto jurídico emitido por el Poder Ejecutivo, que constata oficialmente la existencia de la ley; es el reconocimiento

²⁴¹ Las iniciativas legislativas han de redactarse con precisión y claridad en los términos en que se aprobaron, junto con las firmas de los presidentes de las cámaras y de un secretario de cada una. El presidente de la cámara de origen firmará primero; en caso de leyes resultantes del ejercicio exclusivo de una cámara, las sancionará su presidente y dos secretarios; si son leyes votadas por el Congreso General, se expedirán de la siguiente forma “el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta...”; si la ley es sobre la elección del presidente Interino de la República, dirá “el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le da el artículo 84 y 85 (según el caso), de la Constitución, declara...”; en el supuesto de ser leyes votadas por las cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, prescribirán “la Cámara de Diputados (o de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede la Constitución Federal, decreta...”.

formal que hace respecto a la ley que ha sido aprobada conforme a derecho, por lo que deberá ser obedecida. Este poder certifica la autenticidad de la norma jurídica, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia, además de la fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, cuyo fundamento jurídico es el artículo 89, fracción I, constitucional “Las facultades y obligaciones del Presidente son... promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Entonces, la promulgación es la proclamación formal de la ley; es el mandato dirigido a las autoridades y ciudadanos para su cumplimiento y observancia.

Por su parte, la publicación determina el momento en que la ley empezará a producir sus efectos obligatorios, que a diferencia de la promulgación permite que la ley entre en periodo de eficacia. Esta publicación es el medio por el cual se transmite la promulgación a los destinatarios de la ley; es la condición para que entre en vigor y sea vigorosa (publicación de la ley promulgada en el *Diario Oficial*).

La fecha en que inicia la vigencia de las leyes y demás disposiciones de observancia general (según la legislación civil) obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación, excepto cuando entren en vigor en otra fecha que señalen los artículos transitorios.

Para la reforma o derogación de las normas jurídicas se realizarán los mismos trámites o actos que para su formación, como la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación, la publicación e iniciación de la vigencia (precepto 72, inciso f, constitucional).

En tratándose de reformas constitucionales, nuestro sistema jurídico (numeral 135 constitucional) adoptó el de la Constitución norteamericana de 1787. Esta Constitución contempla que para reformar este documento es necesaria la aprobación por una mayoría calificada en el Congreso de la Unión, para después turnarse a las legislaturas estatales para su aceptación por la mayoría de éstas.²⁴² Se trata de un procedimiento complicado y diferente al ordinario, puesto que el órgano que conoce de la misma es el Poder Constituyente Permanente, integrado por el Congreso General y las legislaturas de los estados, cuya misión es derogar, adicionar o modificar los ar-

²⁴² Madrazo, Jorge, “Comentario al artículo 135”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, 7a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, t. II, pp. 1370; Shmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 7a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 143 y ss.

tículos constitucionales, tal y como se contempla en los artículos 135, en relación con el 71 y 122 de la carta magna.²⁴³

Si algo caracteriza al Congreso de la Unión a partir del 1o. de septiembre del 2000 es su pluralidad. Por tanto, ha de imperar la búsqueda del equilibrio para solucionar los conflictos ideológicos de los grupos parlamentarios. El procedimiento legislativo viene a ser una parte muy importante en ese proceso de continuo equilibrio, con el fin de obtener una legislación negociada, por lo que en la democracia que experimenta nuestro país será trascendental la introducción de técnicas de negociación y argumentación legislativas, con objeto de llevar a cabo una labor de integración y discusión de los legisladores.

²⁴³ Para que las cámaras puedan conocer de la iniciativa de reforma (artículo 63 constitucional), es necesario que en cada una de ellas se reúna un quórum de más de la mitad del total de sus miembros: doscientos cincuenta y uno diputados y setenta y cinco senadores. Después se realizará la discusión: primero, en la cámara en que se hubiera presentado la iniciativa, para lo cual el presidente de la Mesa Directiva de la cámara integrará un par de listas con los nombres de quienes soliciten hablar a favor y en contra. El autor de la iniciativa o un miembro de la comisión que dictaminó explicará ante el pleno los fundamentos en que se basaron. El presidente, al final de la discusión, preguntará si está suficientemente tratado el tema; si es así, se procederá a realizar la votación nominal en lo general y por artículos, para que la secretaría compute los votos. Para su aprobación, será necesario un quórum de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, es decir, ciento sesenta y siete diputados, y cuarenta y tres senadores como mínimo. Posteriormente, se aprobará por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente hará el cómputo de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la reforma.