

EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO

Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ
Rosa Alba TORRES ESPINOSA

SUMARIO: I. De la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión. II. Del Poder Legislativo. III. De las sesiones del Congreso. IV. De las resoluciones del Congreso. V. De las Comisiones. VI. De la iniciativa de las leyes. VII. De la formulación de las leyes. VIII. Variantes del proceso legislativo. IX. De las votaciones. X. Del envío de leyes al Ejecutivo para su promulgación. XI. De la fórmula para la expedición de las leyes.

I. DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La estructura del Poder Legislativo se encuentra prevista en el capítulo II, título tercero de la Constitución, que se refiere a la división de poderes. En lo relativo a su funcionamiento, éste se regula en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se determinan las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y senadores, según su afiliación de partido.

La Ley Orgánica no puede ser vetada ni necesita de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia (artículo 70).

II. DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo en México se encuentra depositado en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La Cámara de Diputados se forma con representantes de la nación, los cuales son electos en su totalidad cada tres años. Por cada propietario se elige un suplente que reemplazará a aquél en caso de falta temporal o definitiva.

Esta Cámara se integra con trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por doscientos diputados, que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renueva por mitad cada tres años.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Una Legislatura se constituye con el ejercicio de las funciones de los diputados y senadores durante tres años.

III. DE LAS SESIONES DEL CONGRESO

Las sesiones de las Cámaras pueden ser ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Ninguna de las Cámaras puede suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra (artículo 27 del RCG).

Para sesionar se requiere la concurrencia de al menos las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y de más de la mitad del número total de diputados en la Cámara respectiva (artículo 63), salvo lo previsto por el artículo 84 de la Constitución, en lo referente a la falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo; encontrándose el Congreso en sesiones, "se constituirá en Colegio Electoral, y con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos, un presidente interino [...]"

Para realizar el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten al Congreso General, así como para la resolución de los asuntos que le competen, de acuerdo con la Constitución, se llevarán a cabo dos periodos ordinarios de se-

siones, los cuales tendrán la duración necesaria para la atención de los asuntos a tratar. El primero dará inicio el 1o. de noviembre de cada año y concluirá a más tardar el 31 de diciembre; el segundo comenzará el 15 de abril de cada año y terminará a más tardar el 15 de julio (artículos 65 y 66).

El presidente de la República resolverá lo conducente, en caso de que las dos Cámaras no estuviesen de acuerdo en dar por concluidas las sesiones en las fechas establecidas en la Constitución.

La Comisión Permanente podrá convocar a sesiones extraordinarias a una Cámara o al Congreso, para resolver asuntos que por su importancia o trascendencia no puedan postergarse para el periodo de sesiones ordinarias inmediato siguiente (artículo 67).

IV. DE LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO

Las resoluciones tomadas por el Congreso tienen carácter de ley o decreto y serán comunicadas al Ejecutivo por los presidentes de ambas Cámaras así como por un secretario de cada una de ellas (artículo 70).

Las decisiones en cada Cámara se toman generalmente por mayoría relativa de los miembros presentes, excepto en lo previsto por los artículos 110 y 111 en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, en que se requiere la aprobación por mayoría absoluta de los senadores o diputados, según proceda.

V. DE LAS COMISIONES

Para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio (artículo 65 RCG).

Las Comisiones Permanentes serán: Agricultura y Fomento; Asistencia pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos

Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública, Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; Vías Generales de Comunicación (artículo 66 RCG).

Es facultad de las Cámaras, aumentar o disminuir el número de comisiones, o bien el subdividirlas, de acuerdo con la necesidad que precise la atención de los diferentes negocios (artículo 71 RCG). Actualmente hay 32 comisiones integradas y en funciones.

Los dictámenes de los asuntos de su competencia serán formulados por cada Comisión dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se hayan recibido. La presentación del dictamen contendrá la exposición de los motivos en que se funda, así como las proposiciones que puedan sujetarse a votación (artículo 87 RCG).

El dictamen deberá contener las firmas de los miembros de la Comisión. En caso de que alguno no estuviera de acuerdo, podrá presentar un voto razonado por separado y por escrito.

Para la formulación de los dictámenes correspondientes en los términos que marca el artículo 87 del Reglamento, las Comisiones, por medio de su presidente, podrán solicitar toda la información y documentación pertinentes, a las diferentes instituciones y funcionarios públicos, quienes están obligados a colaborar en todo lo necesario, salvo que se trate de asuntos de carácter secreto. En caso de negativa de alguna dependencia o funcionario, la Comisión puede hacer llegar una queja al presidente de la República (artículos 89 y 90 RCG)

Puede presentarse la situación de que alguna Comisión considere necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio; si así fuera, deberá hacerlo saber a la Cámara de origen en sesión secreta y antes del vencimiento del término de cinco días.

VI. DE LA INICIATIVA DE LAS LEYES

El proceso para la formulación de leyes o decretos da principio con ejercicio de la facultad de iniciar la ley; facultad que se traduce en la presentación de un proyecto de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.

El artículo 71 de la Constitución prevé que sólo el presidente de la República, los diputados y senadores y las legislaturas de los estados pueden presentar, ante el Congreso de la Unión, iniciativas de leyes y decretos, las cuales se someterán en principio a la revisión, estudio y dictamen de la Comisión que del Congreso corresponda, para que posteriormente las Cámaras las aprueben, modifiquen o rechacen.

Con base en el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, las iniciativas de ley presentadas por cualquiera de quienes están facultados para ello, pasarán a alguna de las comisiones que señala el artículo 66 del propio reglamento, tomando en consideración la materia que se trate en el proyecto.

También deberán pasar de inmediato a comisiones, las iniciativas enviadas de una Cámara a la otra.

Según el artículo 57 del Reglamento, las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin que quienes las suscriben constituyan mayoría de diputación, deberán ajustarse a un procedimiento distinto, según el cual la propuesta deberá someterse primero a la consideración de la Cámara. En caso de admitirse la propuesta será enviada a la Comisión que corresponda.

El artículo 60 del citado reglamento establece que:

ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan

dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgentes o de obvia resolución.

VII. DE LA FORMULACIÓN DE LAS LEYES

En el artículo 72 de la Constitución general se establecen los pasos del proceso legislativo.

La Cámara ante la que se presenta en primer término el proyecto se conoce como Cámara de origen, quedando la otra como Cámara de revisión.

Salvo las excepciones señaladas en la propia Constitución, las iniciativas de ley se discutirán sucesivamente en ambas Cámaras, pudiendo iniciarse su tramitación en cualquiera de ellas.

A ésta, que es la regla general, el inciso "h" del artículo 72 le marca las excepciones que se dan en los casos en que los proyectos traten sobre "empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse en primer término en la Cámara de Diputados".

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

VIII. VARIANTES DEL PROCESO LEGISLATIVO

1. *Aprobación del proyecto por las dos Cámaras y por el Ejecutivo*

Una vez aprobado un proyecto en la Cámara de su origen deberá pasar a la Cámara de revisión para ser discutido. Si ésta también lo aprueba, se enviará al Ejecutivo para su publicación inmediata, en caso de que el presidente no tenga observaciones que hacerle (artículo 72-a).

Se considera aprobado por el Ejecutivo todo aquel proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que

fue recibido, a menos que este término se dé cuando el Congreso haya concluido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá realizarse el primer día hábil en que el Congreso se encuentre reunido (artículo 72-b).

El presidente de la República no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, cuando se trate del ejercicio de funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

De igual manera, tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

2. Desechamiento del proyecto por la Cámara de origen

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

3. Desechamiento del proyecto por el Ejecutivo

Cuando el Ejecutivo rechaza total o parcialmente un proyecto, deberá devolverlo, con las observaciones que hubiera, a la Cámara de su origen, para ser discutido nuevamente o bien para confirmarlo; si la confirmación se diera por una mayoría de las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto pasará a la Cámara revisora, en donde se deberá confirmar por una cantidad igual de votos, luego de lo cual se enviará al Ejecutivo para su promulgación (artículo 72-c).

En todo caso, las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la Cámara de Origen, pasarán nuevamente a la Comisión que dictaminó para que ésta formule un nuevo dictamen, el cual tratará particularmente sobre los artículos observados, modificados o adicionados; este dictamen será el que se someterá a una nueva discusión o confirmación de ambas Cámaras del Congreso (artículos 136 y 137 RCG).

4. *Desechamiento de la Cámara de revisión de la totalidad del proyecto*

En este caso el proyecto de ley o decreto debe volver a la Cámara de origen, para que las observaciones hechas por la Cámara revisora se reconsideren en la Comisión correspondiente. Si examinado el proyecto nuevamente fuera aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, se enviará a la Cámara que lo desechó, para que lo reconsidere; si lo aprueba por la misma mayoría, se envía al Ejecutivo, para su publicación, en caso de no haber observaciones.

Si la Cámara revisora rechaza el nuevo dictamen, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones (artículo 72-d).

5. *Desechamiento parcial del proyecto, o bien modificaciones o adiciones al mismo por parte de la Cámara revisora*

En este caso las discusiones de la Cámara de origen serán únicamente sobre lo desechado, sin que puedan sufrir alteraciones los artículos ya aprobados.

a) Si las adiciones o reformas propuestas por la Cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos de los presentes en la Cámara de su origen, se envía todo el proyecto al Ejecutivo, para su promulgación.

b) Si por lo contrario, las adiciones o reformas propuestas por la Cámara revisora fueran rechazadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en la parte que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su publicación.

c) Si la Cámara revisora insiste, por mayoría absoluta de los votos presentes, en que se realicen las adiciones o reformas que ella propone, todo el proyecto quedará sin presentarse para su publicación hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miem-

bros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los que están sujetos a discusión para ser revisados en sesiones subsecuentes (artículo 72-e).

IX. DE LAS VOTACIONES

Las votaciones de leyes o decretos serán nominales, tanto para la aprobación del proyecto en lo general como para la de cada uno de los artículos que lo integren, y se llevarán a cabo de la manera siguiente:

I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en voz alta su apellido, y también su nombre si hubiera necesidad de distinguirlo de otro, añadiendo la expresión "sí" o "no";

II. Un secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;

III. Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el presidente, y

IV. Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno a uno, los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro, de los que reprobaren; después, dirán el número total de cada lista y publicaran la votación (artículos 147 y 148 RCG).

X. DEL ENVÍO DE LEYES AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACIÓN

Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá, primero, enviarse el expediente a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y, segundo, asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva (artículos 138 y 139 RCG).

Se enviará al Ejecutivo una copia del expediente correspondiente, el cual contendrá los proyectos aprobados por ambas

Cámaras, con las firmas del presidente y dos secretarios de cada Cámara, así como el extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos (artículos 141 y 144 RCG).

XI. DE LA FÓRMULA PARA LA EXPEDICIÓN DE LAS LEYES

Las leyes se redactarán con precisión y claridad, en la forma en que hubiesen sido aprobadas, y al expedirse serán autorizadas por las firmas de los presidentes de ambas Cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. El presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los secretarios (artículo 165 RCG).

Cuando la ley derive de una Cámara en virtud de facultades exclusivas, la firmarán el presidente y dos secretarios (artículo 166 RCG).

Las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (a continuación el texto de la ley o decreto)".

Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas serán expedidas bajo la siguiente fórmula: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta: (a continuación el texto de la ley)" (artículos 168 y 169 RCG).

Bibliografía: Burgoa Origuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1991; Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, 1984; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991; Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991.