

51. VALOR DE LA CONSTITUCIÓN. ARTÍCULOS 71 Y 72: LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES.

*Hoy, 18 de Noviembre
de 1944.*

El Título Tercero de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se divide en cuatro Capítulos, el primero de los cuales trata de la División de los Poderes Federales en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Artículo 49); el segundo del Poder Legislativo (Artículo 50 hasta el 79, inclusive); el tercero, del Poder Ejecutivo (Artículo 80 hasta el 93, inclusive), y el cuarto, del Poder Judicial (Artículo 94 hasta el 107, inclusive), siendo esta parte de nuestra Carta Magna la más importante en lo referente a la consititución de nuestra forma de gobierno. Su Capítulo II se subdivide, a su vez, en cuatro Secciones, ocupándose la primera de la Elección e Instalación del Congreso (Artículo 51 hasta el 70, inclusive), la segunda, de la Iniciativa y Formación de las Leyes (que abarca los dos Artículos que ahora comentamos), la tercera, de las Facultades del Congreso (Artículo 73 hasta el 77, inclusive), y la cuarta, de la Comisión Permanente (Artículo 78 hasta el fin del Título).

El Artículo 71 se refiere al derecho de iniciar leyes o decretos, estableciéndose en fracciones numeradas a la romana, que ese privilegio compete I., al Presidente de la República; II., a los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión; III., a las legislaturas estatales. En su segundo párrafo establece este Artículo que las iniciativas que presenten el Ejecutivo de la Unión, las legislaturas locales, o las diputaciones de los Estados, pasarán de inmediato a comisión para su dictamen, mientras que las que presenten individualmente los senadores o los diputados se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de los Debates; lo que significa que estas últimas iniciativas no pueden ser discutidas en la Cámara respectiva hasta que la comisión camaral a la que el Presidente de la Cámara las envíe haya dictaminado a su respecto, y dicho Presidente no las enviará a comisión sin antes haber aprobado una mayoría simple que la iniciativa se tome en cuenta.

Semejante disposición da, primeramente al Presidente de la República, una preponderancia natural en la iniciación de las leyes, tomando en cuenta que a él corresponde el mantenerse al tanto del estado general que guarde la administración pública del país (conforme lo prescribe el Artículo 69 constitucional) y, por ende, debe

ser él, de una manera especial, quien proponga al Poder Legislativo las medidas, necesarias a su juicio, para que ese estado general se mantenga en bondad o tienda a ella. La disposición de que igual privilegio corresponde a las legislaturas de los Estados, es en reconocimiento de la soberanía estatal; y lo mismo debe decirse de la disposición de que toda diputación local, es decir, el conjunto de diputados de un Estado, goce de igual prerrogativa.

En algunos sistemas democráticos, notablemente en varios Estados de los Estados Unidos como, por ejemplo, California, hay, además del Legislativo ejercido por medio de Cámaras cuyos miembros han sido electos directamente, otro sistema para legislar: el *referendum*, por el cual determinado número de ciudadanos pueden elevar una petición al Ejecutivo para que someta a votación pública general, en elecciones regulares o en elecciones especiales, cualquiera proposición o iniciativa de ley, correspondiéndole a la ciudadanía en esa forma la facultad legislativa, especialmente cuando se trate de medidas que, en cierto modo, constituyen una especie de reforma o enmienda de la Constitución local.

Pero no sería cierto afirmar que en México, bajo nuestra Constitución y su apego a la democracia, no existe algo semejante. El Artículo 8º establece de manera precisa que los funcionarios, así como los empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa, estipulándose que en materia política ese derecho es exclusivo de los ciudadanos de la República. El segundo párrafo de ese Artículo 8º, impone la obligación, a la autoridad respectiva, de acordar por escrito y en breve término sobre las peticiones debidamente hechas. De hecho, pues, la ciudadanía tiene el derecho también de promover la iniciativa de las leyes, mediante peticiones elevadas al Legislativo, lo cual es bien claro especialmente si se considera que el Artículo 71, al referirse a la competencia para iniciar leyes o decretos, no establece que ella sea de la exclusividad de las autoridades que menciona; y si no dispone expresamente en este Artículo que también compete a la ciudadanía ese derecho, ello se debe, a nuestro juicio, únicamente a que en este Título nuestra Carta Magna se ocupa de los Poderes Federales, habiéndose ocupado antes, en el Título I, de las garantías de los individuos entre las que se consigna el derecho de petición con el alcance que aquí le damos y el respeto que este derecho merece.

Finalmente, a este respecto, dado que el Artículo 8º prescribe que se acuerde dentro de breve término toda petición debidamente elevada, puede decirse que las peticiones al Congreso quedan de hecho incluidas, junto con las iniciativas del Presidente de la República, de las Legislativas locales y de las diputaciones estatales, en plano preferente para discutirse y aprobarse o para negarse.

El Artículo 72 establece detalladamente las bases o principios a que debe ceñirse el Reglamento de Debates del Poder Legislativo. Lo esencial a este respecto es que las iniciativas de ley sean debidamente estudiadas, preferentemente en la Cámara en la que fueren presentadas, de donde, una vez aprobadas, pasarán si se trata de legislación que requiera la aprobación de ambas Cámaras, a la otra. Puede ocurrir que simultáneamente se presenten en una y otra Cámara iniciativas similares, en el cual

caso, aunque en una Cámara tales iniciativas fueren desechadas, si la otra Cámara las hubiera aprobado, puede la primera volver a ocuparse del asunto, no como revisión de una determinación tomada, sino como señal y prueba del respeto que se deben las Cámaras entre sí. Este modo de ocuparse de iniciativas de ley es preferido cuando se trata de medidas cuya importancia está apoyada por legisladores de una y otra Cámara y a la que se quiere dar la mayor oportunidad posible de discusión.

Una vez aprobado por el Congreso un proyecto de ley, éste pasará inmediatamente al Ejecutivo para que, si tuviere observaciones que hacer, las haga antes de promulgar la ley, y si no las tuviere firme la ley y la promulgue. Tal facultad de hacer observaciones el Ejecutivo, devolviendo al Congreso la ley aprobada para que la reconsidere, se llama *el veto*, singularizándose en México por la circunstancia de que, al vetar una ley, el Ejecutivo puede referirse sólo a una parte de la misma, no necesariamente a toda ella. Esto es una gran ventaja de que no se goza en otros países, por ejemplo, en los Estados Unidos, donde el veto es global, abarca a toda la ley no puede fraccionarla refiriéndose sólo a parte de ella.

Los legisladores norteamericanos con bastante frecuencia abusan de esa globalidad del veto, poniendo en apuros al Ejecutivo muchas veces, presentándole la disyuntiva de vetar medidas que ha auspiciado, si no acepta o aprueba al mismo tiempo otras medidas, o extremos, contenidos en el mismo texto de la ley. Es decir, cuando se sabe que el Presidente vetará determinada ley, los legisladores norteamericanos suelen redactar el texto de ella de manera que incluya medidas que el Presidente esté empeñado en que se conviertan en leyes, de modo que si veta la ley sea él mismo quien evite que tales medidas se sumen al cuerpo de la legislación del país.

Cuando se necesite que una ley, para ser aprobada por el Congreso lo sea por ambas Cámaras, la primera de éstas se considera la Cámara de origen de la ley y la otra la Cámara revisora. Al tratarse del veto presidencial, la ley se devuelve a la Cámara de origen y si las dos terceras partes del número total de sus votos la confirma, entonces pasará a la Cámara revisora, donde a su vez se someterán las observaciones del Ejecutivo a discusión y a votación. Si en la primera Cámara se sostuviese el criterio del Ejecutivo, ello bastará para que allí cese todo trámite al respecto. En cambio, si la Cámara de revisión fuese la que sostuviese al Ejecutivo, enviará el proyecto de ley respectivo a la Cámara de origen y si ésta insistiese, por mayoría de no menos de las dos terceras partes de sus votos en sostener la ley, entonces el Ejecutivo estará obligado a promulgarla. Estas votaciones deberán ser nominales, es decir, haciéndose constar el voto de cada legislador por su nombre.

Interesante también es observar que cualquier proyecto de ley rechazado en cualquier forma, bien directamente o bien por causa del veto del Ejecutivo, por la Cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones de ese año; y que, para la formación de las leyes, puede actuar como originaria cualquiera de las dos Cámaras indistintamente, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Finalmente, el veto —o como nuestra Carta Magna lo llama, “las observaciones a las resoluciones del Congreso”—

no procede cuando las Cámaras o cualquiera de ellas ejercen funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios por delitos oficiales, ni puede el Ejecutivo hacer observaciones de ningún género al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias del Legislativo, cuando quien convoque a ellas sea, *motu proprio*, la Comisión Permanente.

De preferencia, todo proyecto de ley se discutirá —establece nuestra Carta Magna— en la Cámara donde hubiere originado; pero si transcurriere un mes a contar de la fecha en que tal proyecto de ley hubiere sido enviado a comisión dictaminadora sin que hubiere merecido dictamen, entonces el mismo proyecto de ley puede presentarse en la otra Cámara y discutirse allí, sin perjuicio, como hemos visto, de que se presenten iniciativas simultáneas en una y otra Cámara.

Si la Cámara revisora desechara en parte, o modificara o adicionara en algo un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen, ésta se ocupará, al discutir nuevamente tal proyecto, sólo de lo desechado, modificado o añadido. Si la Cámara de origen votase por mayoría absoluta (de por lo menos la mitad más uno de sus votos presentes) lo hecho por la Cámara revisora, la ley se enviará al Ejecutivo para su firma y promulgación o para sus observaciones si fueren del caso. En cambio, si la Cámara de origen no aprobase en la manera dicha el criterio de la revisora, le devolverá el proyecto junto con las razones que se tuvieren para insistir en él; y si con esto la Cámara revisora no estuviese de acuerdo, entonces el texto de la ley quedará aprobado en sólo las partes en que ambas Cámaras estuvieren de acuerdo. Pero si la Cámara revisora insistiese en que la ley no debe aprobarse sin las modificaciones por ella propuestas, entonces todo el texto de la ley quedará en cartera para discutirse y volverse a votar a favor o en contra en las sesiones siguientes del Congreso.

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación triple facultad que es muy interesante, especialmente en su primer término. El Congreso en México puede, en cualquier tiempo, discutir la significación de una ley y fijar esa significación, atributo que, generalmente, se cree corresponde a la Suprema Corte, cuando lo que a la Corte compete es sólo determinar, a petición precisa, si determinada ley en determinado caso es aplicable o se ha aplicado de conformidad con los preceptos constitucionales.

Pero también en México, sin que la Constitución lo disponga de manera expresa, compete al Ejecutivo interpretar las leyes y aún los preceptos constitucionales mismos, resabio del derecho romano en el que en cierta época los magistrados solían, al asumir sus funciones, redactar los términos en que aplicarían las leyes, publicándolos en ambas tablas colocadas en el Foro de Roma, de donde proviene el término de *album* para libros en blanco en que se inscriban pensamientos. En este sentido, el Presidente de la República es ciertamente lo que con ribetes de adulación suele llamársele: el Primer Magistrado de la República.

(La voz magistrado tiene la misma raíz que las voces maestro, mayor y mago: que

significan todas “el que es más” o, como nuestro pueblo certera y vivazmente dice, “el mandamás”).

Un ejemplo muy importante de esta facultad implícita del Primer Mandatario (otra forma de Primer Magistrado) es la interpretación del Artículo 3° constitucional, dada por los Presidentes Cárdenas y Avila Camacho, que hemos discutido ampliamente con anterioridad y que hacen ociosas las discusiones todavía frecuentes sobre el mismo punto con que se ha venido llenando de confusión a la mente pública del país.