

CAPÍTULO DÉCIMO

OPCIONES DE REFORMA AL ESQUEMA CONSTITUCIONAL RELATIVO A ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

I. El procedimiento legislativo en México: el trámite de reenvío entre las Cámaras del Congreso de la Unión	257
II. La opción de un procedimiento legislativo “acelerado”	266
1. Materias	270
2. La calificación de la “urgencia”	270
3. Los plazos	272
4. Consecuencias por incumplimiento de los plazos	273
A. Decreto-ley	273
B. Aprobación ficta	276
C. Ninguna	276
III. La delegación en comisiones de la facultad de discutir y aprobar en lo particular proyectos de ley	277
IV. El veto presidencial	281
1. El veto presidencial en la actualidad	281
2. El veto parcial	285
3. ¿Qué actos del Congreso pueden ser vetados?	288
4. ¿Existe alguna distinción entre “publicar” y “promulgar”?	292
V. Los decretos con fuerza de ley	300
VI. La delegación legislativa	303
VII. Conclusiones	309

CAPÍTULO DÉCIMO

OPCIONES DE REFORMA AL ESQUEMA CONSTITUCIONAL RELATIVO A ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

Si, como hemos argumentado en capítulos anteriores, es previsible que México entre a un patrón relativamente conflictivo de relaciones entre las Cámaras del Congreso de la Unión, así como entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (de manera similar a lo ocurrido en Brasil y Argentina durante el presente siglo), entonces bien valdría la pena realizar un ejercicio de reflexión acerca de lo que la experiencia de reforma constitucional en estos dos países le puede decir al nuestro, con vistas a la reforma del Estado que tarde o temprano habrá de darse en nuestro país.

Dicho en otras palabras, creemos que valdría la pena preguntarnos si el esquema constitucional que tenemos ahora, proveniente de 1917 y modificado en numerosas ocasiones, es el más propicio o el más adecuado para consolidar la democracia y conseguir mayor eficacia en la toma de decisiones, así como para evitar bloqueos insuperables entre poderes. Esto no significa que sea inevitable que en el futuro se den bloqueos o lentitud en la toma de decisiones que pudiesen desestabilizar nuestro régimen democrático. También podría darse el caso de que no se presentasen. Sin embargo, no podemos negar que la posibilidad de un escenario negativo existe y, más aun, que es probable que así ocurra.

Por estos motivos, creemos que sería conveniente indagar, por ejemplo, sobre los defectos y virtudes de nuestro procedimiento legislativo, o sobre las características del veto presidencial tal y

como está previsto en la actualidad en nuestra Constitución, a la luz de la nueva correlación de fuerzas políticas existente en México y teniendo en mente las preocupaciones y argumentos del debate constitucional brasileño y argentino. Si el patrón relativamente conflictivo entre el Ejecutivo y el Legislativo (y dentro de este último, si consideramos que tenemos un Congreso bicameral) no aparece en la práctica política del país, es decir, si los poderes cooperan, independientemente de qué partidos los controlen, entonces el marco constitucional actual seguirá siendo funcional y no habrá necesidad de modificarlo. Pero si no es ése el caso, debemos estar preparados para saber qué tipo de esquema constitucional podría ayudar a resolver los problemas que en los términos apuntados podrían llegar a presentarse.

En el presente capítulo nos ocuparemos precisamente de esta tarea, siguiendo el mapa trazado de algunos aspectos anteriormente revisados de las experiencias de reforma constitucional en Brasil y Argentina. En primer lugar, analizaremos el trámite de reenvío entre las Cámaras del Congreso de la Unión; en segundo lugar, exploraremos la posibilidad de agilizar el procedimiento legislativo, ya sea mediante un trámite extraordinario “acelerado”, o a través de la delegación de facultades del pleno a las comisiones de dictamen legislativo; en tercer lugar, estudiaremos el veto presidencial tal y como está regulado por nuestra Constitución, pero a la luz del emergente patrón de relaciones entre poderes en México, así como de las experiencias de Brasil y Argentina; en cuarto lugar, haremos unas breves reflexiones sobre los decretos con fuerza de ley, y, por último, haremos un análisis de la delegación legislativa o leyes delegadas.

Debemos enfatizar, como lo hemos hecho ya en otras partes de esta obra, que en nuestras reflexiones nos hemos concentrado en un aspecto muy específico de la organización constitucional del Estado mexicano: es decir, en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Sin duda, una explicación más completa debería analizar otros órganos, otras estructuras del Estado y sus interrelaciones. Sin embargo, desde un principio de-

cidimos reducir el alcance de nuestro estudio, a cambio de profundizar lo más posible en una parcela muy específica de nuestra organización constitucional.

I. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MÉXICO: EL TRÁMITE DE REENVÍO ENTRE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El inciso e) del artículo 72 de la Constitución establece un procedimiento detallado para el caso de que exista desacuerdo entre las Cámaras del Congreso de la Unión sobre un proyecto de ley o decreto. Según dicho procedimiento, son un máximo de cuatro los momentos en los cuales de manera sucesiva y alternada las Cámaras pueden conocer, debatir y votar sobre un mismo proyecto de ley o decreto. Esta situación, cabe aclarar, se da en la siguiente hipótesis:

Momento 1: la Cámara de origen aprueba el proyecto y lo remite a la revisora;

Momento 2: la Cámara revisora desecha en parte, hace adiciones o reformas al proyecto y lo regresa a la de origen;

Momento 3: la Cámara de origen discute y vota sobre las modificaciones introducidas por la revisora, insistiendo en la redacción del proyecto que aprobó en el primer momento y rechazando las reformas o adiciones de la Cámara revisora, caso en el cual reenvía el proyecto a la revisora;

Momento 4: la Cámara de revisión recibe el proyecto por segunda ocasión, para el efecto de considerar las razones que la Cámara de origen tuvo para rechazar las reformas o adiciones de la revisora, insistiendo en su proyecto original.

Llegados a este cuarto momento, si la Cámara de revisión insiste en sus adiciones o reformas al proyecto originalmente aprobado por la colegisladora, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones (a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los

artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes).

Descritas estas disposiciones relativas al trámite de formación de las leyes en México, quisiéramos recordar aquí que la disminución del número de momentos dentro del trámite de reenvío entre Cámaras ha sido visto como una forma de agilizar el procedimiento legislativo. De manera específica, la reforma de 1994 a la Constitución argentina redujo de cinco a tres los pasos de dicho trámite (en caso, enfatizamos, de desacuerdos parciales entre las Cámaras). Las razones que se dieron para hacer esta modificación se basaron en la idea de simplificar para dar rapidez al trámite. Recordemos que el artículo 81 de la Constitución argentina señala que:

Artículo 81. Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.²⁹⁷

297 El artículo 71 de la Constitución de Argentina antes de la reforma de 1994, relativo al trámite de reenvío entre Cámaras dentro del procedimiento legislativo, establecía: “artículo 71. Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en esta se aprobasen las adiciones o

Como puede observarse, dentro del procedimiento del artículo 81 de la Constitución argentina se reduce, efectivamente, a un número máximo de tres los pasos del trámite de reenvío entre Cámaras cuando hay desacuerdo parcial entre ellas sobre un proyecto de ley. Sin embargo, se introduce un curioso método mediante el cual la decisión de una de las Cámaras puede prevalecer sobre la otra. De esta manera, y utilizando los términos expresados por los juristas argentinos Dromi y Menem: “[...] en caso de disenso, los dos tercios de los votos de la Cámara de origen vencen a los dos tercios de la Cámara revisora. Este es el fundamento por el cual un proyecto debe volver a la Cámara de origen, para resguardar la herméutica de la Constitución, que otorga facultad de iniciativa en casos puntuales a cada una de las Cámaras”.²⁹⁸ Nosotros agregaríamos, para completar la imagen de este procedimiento, que la mayoría absoluta de la Cámara de origen vence a la mayoría absoluta de la Cámara revisora; y que los dos tercios de la Cámara revisora vencen a la mayoría absoluta de la Cámara de origen.

Podemos decir, entonces, que, con estas reglas del procedimiento legislativo, en Argentina no se requiere, necesariamente, del acuerdo de las dos Cámaras para que se considere aprobado un proyecto de ley por el Poder Legislativo, sino que una de las Cámaras puede prevalecer sobre la otra. Como puede observarse, este trámite da una ventaja procedimental a la Cámara de origen.

Cabe hacer la aclaración, por otro lado, de que este procedimiento despojó a la Cámara revisora de la oportunidad de considerar en una segunda ocasión el proyecto de ley que hubiere sido por ella adicionado o reformado, después de que la de origen

correcciones por mayoría absoluta, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las adiciones o correcciones fuesen desechadas, volverá segunda vez el proyecto a la Cámara revisora, y si aquí fueren nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones o correcciones, sino concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”.

298 Dromi, Roberto, y Menem, Eduardo, *op. cit.*, nota 207, p. 290.

hubiese insistido en la redacción originaria. En eso consistió, precisamente, la reducción de pasos dentro del trámite referido. Pero a cambio de ello se estableció la regla de que la Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora, según puede observarse en la frase final del mencionado artículo 81 de la Constitución argentina.

En Brasil, en cambio, no se establecieron reglas para “simplificar” el procedimiento legislativo en lo relativo al trámite de reenvío entre las Cámaras. En caso de que la Cámara revisora apruebe el proyecto aprobado en la Cámara de origen, éste pasa al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Pero si la Cámara revisora modifica el proyecto, deberá devolverlo a la de origen para que ésta aprecie las modificaciones (artículo 65, parágrafo único de la Constitución de Brasil). Más allá de esta disposición, la Constitución brasileña no señala qué sucedería si la Cámara revisora insiste en sus modificaciones. Al parecer, el proyecto podría ser reenviado tantas veces como fuese necesario entre las Cámaras, y no habría ley sino hasta que el proyecto hubiese sido aprobado por ambas Cámaras. Además, si la Cámara de revisión rechaza en su totalidad el proyecto, éste será archivado. Es decir, en Brasil, como en México, el acuerdo de ambas Cámaras es indispensable para que un proyecto se convierta en ley o decreto, con la diferencia de que en México se establece un máximo de dos reenvíos entre Cámaras, y se dan reglas más claras para el caso de que no hubiere acuerdo entre las dos Cámaras cuando la de revisión desecha en parte, modifique o adicione el proyecto en cuestión, según puede leerse en la parte final del inciso e) del artículo 72 de la Constitución mexicana:

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los ar-

títulos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.²⁹⁹

Al no haber una disposición de este tipo en Brasil, los pasos seguidos en caso de que se presente la hipótesis aludida quedan indefinidos. ¿Podría presentarse el mismo proyecto en el mismo periodo de sesiones? Presumiblemente la respuesta es afirmativa, puesto que no hay prohibición expresa (como la que establece el artículo 72, inciso e) de la Constitución mexicana). Por otro lado, ¿podrían ponerse las Cámaras del Congreso brasileño de acuerdo para expedir la ley sólo con los artículos aprobados por ambas, tal y como lo permite el aludido inciso e) del artículo 72 de la Constitución mexicana? Creemos que sí, puesto que lo exigido por la Constitución brasileña es que exista acuerdo entre las Cámaras sobre el contenido de un proyecto para que se convierta en ley, y no importa si ese acuerdo se da sobre todo el proyecto o sobre parte. Es decir, nada impide que en Brasil se expida una ley sólo con los artículos aprobados por ambas Cámaras (y sin los artículos sobre los cuales no pudieron llegar a un compromiso), mediando un acuerdo entre ellas.

Por otra parte, el sistema brasileño ha previsto una medida que ahorra tiempo: si la Cámara revisora desaprueba *en su totalidad* el proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen, el proyecto será archivado (artículo 65, Constitución de Brasil). Además, el artículo 67 de la propia Constitución brasileña dispone que la materia objeto de un proyecto de ley rechazado solamente podrá constituir objeto de un nuevo proyecto en el mismo periodo de sesiones, mediante propuesta de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso nacional. De manera similar, pero más contundente, el artículo 81 de la Constitución argentina dispone que ningún proyecto de ley desechado *totalmente* por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año; disposición que ya figuraba en la Consti-

299 Artículo 72, inciso e).

tución de 1853 y que, según Dromi y Menem, procura evitar la pérdida de tiempo por recurrencia de proyectos desestimados.³⁰⁰ Además, este mismo artículo prohíbe a las Cámaras desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y que luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Con ello se trató de evitar que la Cámara de origen descalifique totalmente un proyecto de ley con modificaciones de la revisora, cuando aquélla ya asumió la responsabilidad institucional en el primer tratamiento.³⁰¹

En México, en cambio, hay trámite de reenvío aun en la hipótesis de desechamiento total de un proyecto de ley o decreto por parte de la Cámara revisora.³⁰² Si esto ocurriera, señala el inciso d) del artículo 72 de la Constitución mexicana, el proyecto

volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso d) de la Constitución mexicana).

Ahora bien, dicho todo lo anterior, cabría plantearnos las siguientes preguntas: ¿por qué conviene agilizar el procedimiento legislativo?, y ¿cómo podría “agilizarse” el procedimiento legislativo en México?

Podemos encontrar varias razones que justifican el intento de agilizar el procedimiento legislativo. En primer lugar, hay una razón relativa a la cada vez mayor carga de trabajo de las Cáma-

300 Dromi, Roberto, y Menem, Eduardo, *op. cit.*, nota 207, p. 289.

301 *Idem.*

302 La hipótesis de que la Cámara de origen sea la que deseche en su totalidad un proyecto de ley o decreto se haya contemplada en el inciso g) del artículo 72 de la Constitución mexicana: “g) 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”.

ras del Congreso de la Unión, en el contexto de un mundo cada vez más acelerado. Día a día van surgiendo nuevas materias que regular y nuevos problemas que resolver; muchas de las leyes vigentes van quedando obsoletas ante procesos vertiginosos de cambio social, económico y tecnológico. Así, la sociedad le va exigiendo al Congreso respuestas legislativas a sus problemas y demandas, y las Cámaras van acumulando rezagos, en parte por la falta de apoyo técnico en el quehacer legislativo (esto, hay que decirlo, es esencial), pero también debido a que los procedimientos del trabajo parlamentario fueron pensados para otros tiempos, en los cuales existían otros ritmos y otra dinámica.

En segundo lugar, ante la situación arriba descrita, el Congreso intenta ponerse al corriente enfocando toda su atención en terminar con el rezago acumulado en la agenda legislativa, y se distrae así de otra de sus funciones principales (quizá la principal función de la mayoría de las asambleas legislativas en las democracias modernas), que es la de ejercer un control constante sobre la acción del Poder Ejecutivo.

De esta manera, la agilización del procedimiento legislativo viene a significar un aumento en el tiempo que el Congreso puede dedicar para el desempeño de otras funciones, como el ejercicio del control político sobre el Poder Ejecutivo, amén de representar la posibilidad de dar respuestas legislativas más prontas a las demandas de la sociedad.

En nuestra opinión, para “agilizar” el procedimiento legislativo resultaría positivo suprimir el trámite de reenvío en la hipótesis de desechamiento total del proyecto por parte de la Cámara de revisión, y establecer en su lugar una regla que mandase archivar el proyecto así desechado, y que además prohibiese que tal proyecto fuera presentado de nuevo en el mismo periodo de sesiones.³⁰³ Esta regla permitiría ahorrar tiempo, si bien hay que reconocer que se rompería la posibilidad de diálogo entre las Cá-

303 La expresión correcta es la utilizada por el inciso d) “no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones” y no la empleada por el inciso g) “no podrá volver a presentarse en las sesiones del año”.

maras, al cerrarse la oportunidad de que la Cámara revisora envíe a la de origen las razones que tuvo para desechar en su totalidad el proyecto, y también se imposibilitaría que la de revisión reconsiderase su decisión de desechamiento total del proyecto tomando en consideración las razones que en el reenvío pudiera darle la de origen.

Formalmente hablando, entonces, una regla como la arriba aludida impediría esa oportunidad de diálogo y negociación entre las Cámaras, una vez que la de revisión hubiese desechado totalmente un proyecto. Sin embargo, aquí la pregunta clave sería la siguiente: ¿es real esta posibilidad de diálogo? Es decir, una vez que una Cámara adopta una posición respecto del desechamiento total de un proyecto de ley o decreto, a través de una mayoría, ¿es probable que la Cámara en cuestión cambie de opinión, o sea, que la mayoría que rechazó el proyecto se desintegre y, en su lugar, se conforme una nueva mayoría en favor de la aprobación del proyecto sancionado por la otra Cámara? ¿Acaso no existe en nuestro Congreso una tendencia a exhibir, más bien, mayorías rígidas y “congeladas”, configuradas alrededor de líneas partidistas? En nuestra opinión, vemos difícil que el “diálogo” entre las Cámaras llegase a producir un cambio de mayorías, cuando estamos en la hipótesis del *desechamiento total* de un proyecto de ley o decreto. Conservar, en este supuesto, el trámite de reenvío generaría una pérdida de tiempo y distracción de los trabajos de las Cámaras.

El inciso g) del artículo 72 de nuestra Constitución ya establece la regla que prohíbe la presentación de un proyecto de ley o decreto *desechado totalmente*, para el caso de que el desechamiento provenga de la Cámara de origen. ¿Por qué no hacer lo mismo cuando el desechamiento total provenga de la Cámara de revisión? Creemos que, con esta regla de procedimiento, el Congreso ahorraría tiempo, uno de sus más preciados valores y que podría dedicar a otras de sus importantes tareas.

Mención aparte requiere el trámite de reenvío en la hipótesis de *desechamiento parcial o de adiciones o reformas* de la Cá-

mara revisora al proyecto que hubiese sido aprobado por la Cámara de origen. ¿Convendría, en este supuesto, reducir a tres los cuatro pasos que como máximo están previstos en el inciso e) del artículo 72 de la Constitución mexicana?

En la hipótesis aludida en el párrafo anterior, no consideramos conveniente reducir de cuatro a tres el número máximo de momentos en que las Cámaras pueden conocer de un proyecto de ley o decreto (o, para ponerlo en otros términos, de dos a uno los reenvíos posibles entre Cámaras) por una razón principal: a diferencia de lo que opinamos en el supuesto del *desechamiento total*, el hecho de que el proyecto no haya sido desechado totalmente quiere decir que existe margen para el diálogo productivo entre las Cámaras; el desechamiento parcial, o sea, la opción de introducir reformas o adiciones al proyecto en lugar de desecharlo totalmente, significa que hay margen para la negociación, que hay un acuerdo en por lo menos algunos puntos básicos. Desde esta perspectiva, valdría la pena conservar las oportunidades de reconsideración y de intercambio que prevé el artículo 72, inciso e), tal y como está redactado en la actualidad. Así, podría convertirse en ley o decreto un proyecto que fuese considerado por ambas Cámaras como necesario para resolver algún problema público, habiendo las Cámaras resuelto previamente sus diferencias iniciales.

En cuanto al sistema argentino que permite que la decisión de una Cámara prevalezca sobre la otra, mediando mayorías calificadas que, eventualmente, darían preeminencia a la Cámara de origen, observamos un inconveniente, que nos lleva a preferir dejar el trámite de reenvío como está actualmente regulado en nuestra Constitución. Dicho inconveniente consiste en que rompe un importante control intraorgánico del Poder Legislativo, al desequilibrar el balance de poder, dentro del procedimiento legislativo, en favor de una de las Cámaras (en el caso argentino, en favor de la Cámara de origen). ¿Cómo justificar el hecho de que los dos tercios de la Cámara de Diputados (si fuese la de origen, por

ejemplo) vencerían a los dos tercios de la Cámara de Senadores (si fuese la de revisión), o viceversa?

La justificación que darían quienes hicieron esta propuesta en el debate constitucional argentino sería la relativa a la necesidad de agilizar el trámite legislativo. No obstante, no hay que perder de vista que la “agilización del procedimiento legislativo” no es un valor absoluto, sino que debe ser considerado en su relación con otros valores; en este caso, en conexión con la igualdad o el carácter paritario (en cuanto a su jerarquía constitucional) entre la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

II. LA OPCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO “ACELERADO”

La Constitución vigente en México no prevé un procedimiento legislativo “acelerado” de carácter extraordinario, que pudiese ser aplicado bajo determinadas circunstancias. Ello no fue necesario (al menos no durante los últimos sesenta años), debido al control que el presidente siempre tuvo sobre ambas Cámaras del Congreso. Pero ¿podríamos prescindir de un procedimiento de esta naturaleza si esta situación cambia en el futuro, sea del partido que sea el presidente de la República?

Si de introducir un factor de “celeridad” en el procedimiento legislativo se trata, quizá el camino más promisorio sería el trazado por Brasil, cuya Constitución establece un procedimiento legislativo “acelerado”, aparte del “ordinario”, que puede ser utilizado por el Poder Ejecutivo bajo determinadas reglas.

Recordemos que el artículo 64 de la Constitución brasileña indica lo siguiente:

Artículo 64. La discusión y votación de los proyectos de la iniciativa del presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores se iniciarán en la Cámara de Diputados.

1o. El presidente de la República podrá solicitar tramitación de urgencia para los proyectos de su iniciativa.

2o. Si, en el caso del párrafo anterior, la Cámara de Diputados y el Senado Federal no se manifestaren cada cual, sucesivamente, sobre la propuesta en el plazo de cuarenta y cinco días, será ésta incluida en el siguiente orden del día, aplazándose la deliberación de los demás asuntos, para que se efectúe la votación.

3o. La apreciación de las enmiendas del Senado Federal por la Cámara de Diputados se hará en el plazo de diez días, observándose en lo demás lo dispuesto en el párrafo anterior.

4o. Los plazos del 2o. no corren en los periodos de receso del Congreso Nacional, ni se aplican a los proyectos de código.³⁰⁴

Como puede observarse, el trámite legislativo de “urgencia” procede, únicamente, en relación con proyectos de ley de iniciativa exclusiva del presidente de la República del Brasil, que abarcan una amplia gama de materias relativas a la administración pública federal, según consta en el artículo 61 de la Constitución brasileña. Además, los proyectos de ley de dichas materias deben presentarse de manera obligatoria ante la Cámara de Diputados. Es decir, en este procedimiento, la Cámara de Diputados será siempre la de origen, y el Senado, la de revisión.

Por otra parte, en Brasil queda a discreción del presidente de la República calificar la “urgencia” que da lugar al trámite especial; y se establecen plazos específicos dentro de los cuales las Cámaras deben discutir y votar el proyecto en cuestión (el plazo máximo es de cincuenta y cinco días). Cabe señalar que la Constitución brasileña no indica expresamente qué procedería en caso

304 De acuerdo con el artículo 61 de la Constitución brasileña, son de la iniciativa exclusiva del presidente de la República, los proyectos de ley relativos a: *a*) creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa o autárquica o que aumenten su remuneración; *b*) organización administrativa y judicial, materia tributaria y presupuestal, servicios públicos y personal de la administración de los Territorios; *c*) servidores públicos de la Unión y de los Territorios, su régimen jurídico, provisión de cargos, estabilidad y jubilación de civiles, reforma y transferencia de militares para la inactividad; *d*) organización del Ministerio Público y de la Defensoría Pública de la Unión, así como normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensoría Pública de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios, y *e*) creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y órganos de la administración pública.

de que las Cámaras se negasen a cumplir con el trámite legislativo de urgencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 64.

Ahora bien, bajo el marco constitucional vigente en México, si el presidente de la República presenta ante alguna de las Cámaras del Congreso una iniciativa de ley, queda claro que el Congreso está obligado a darle trámite, según lo dispuesto en los artículos 71 y 72,³⁰⁵ pero nada se dice del tiempo o de plazos dentro de los cuales deberá sustanciarse dicho trámite.

Si alguna referencia sobre plazos existe, ésta se encuentra en el artículo 87 del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RCG), que establece un irrisorio e irreal plazo de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan recibido el proyecto en cuestión, para que las comisiones presenten el dictamen legislativo que habrá de remitirse al pleno para su discusión y votación. Todos sabemos que este plazo de cinco días no es observado en la práctica, y que no puede ser materialmente observado, puesto que los proyectos de ley o decreto de los que conocen las Cámaras del Congreso generalmente requieren de un estudio y análisis que lleva mucho más tiempo.

Ante la falta de eficacia de esta norma por imposibilidad práctica (y porque sería absurdo pretender aplicarla), nos hemos quedado sin plazos predeterminados para que las comisiones de dictamen legislativo realicen su labor dentro del procedimiento legislativo. Eso significa que cualquier comisión podría retrasar el trámite legislativo, o incluso congelarlo a ese nivel, mientras sea políticamente posible.

Pero algo semejante ocurre cuando el dictamen legislativo pasa al pleno de la Cámara respectiva para su discusión y votación. No existe en la Constitución, ni en la Ley Orgánica del Congreso General ni en el RCG, ninguna disposición que presione a las Cámaras en el sentido de discutir y votar un proyecto de ley dentro de algún plazo. En teoría, entonces, el Congreso o

305 En el artículo 74 de la Constitución mexicana hay reglas específicas relativas al trámite de las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la cuenta pública anual.

una de las Cámaras podría tardar el tiempo que quiera para estudiar, discutir y votar un proyecto de ley o decreto, sea quien sea el sujeto o los sujetos que lo hubiesen presentado en ejercicio de su derecho de iniciar leyes o decretos (conforme al artículo 71 constitucional).

Si la ausencia de normatividad relativa a los tiempos del trabajo legislativo en el seno de las Cámaras del Congreso de la Unión no ha dado lugar a problemas mayores de retraso o incluso de paralización gubernativa, por falta de ley que permita hacer frente a una necesidad pública, ello se ha debido a la influencia que el presidente de la República ha tenido sobre el Congreso, a través del PRI. Sin embargo, las nuevas circunstancias que ya estamos viviendo, y las que son razonablemente previsibles en el futuro nos llevan a afirmar que sería conveniente introducir en México un trámite legislativo acelerado, de carácter extraordinario, aparte del ordinario, que pudiera ser utilizado a petición del presidente de la República en situaciones “extraordinarias” de urgencia.

Ni por un instante dudamos de que, en México, la regla general debe consistir en un procedimiento legislativo ordinario. En la gran mayoría de las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede legislar, éste debe contar con el tiempo suficiente para estudiar, discutir y votar el proyecto de ley o decreto respectivo, sin presiones de tipo temporal. No obstante, consideramos que hay ciertas circunstancias que justificarían la utilización de un “trámite de urgencia” para hacer frente a situaciones que podrían tener graves repercusiones para la nación. Por tanto, sería conveniente, reiteramos, contar con un procedimiento legislativo acelerado, de carácter “extraordinario” y de utilización restringida (sólo para ciertas materias), no para que se utilizara siempre que hubiera de legislarse sobre dichas materias, sino para ser utilizado en circunstancias que ameriten el trámite acelerado, a fin de evitar un mal a la sociedad mexicana.

Si aceptamos lo anterior, entonces los detalles que deberían resolverse serían, primero, determinar respecto de qué materias

podría solicitarse el trámite de urgencia; segundo, definir las circunstancias que ameritaran la solicitud del trámite de urgencia; tercero, determinar los plazos dentro de los cuales el Congreso tendría que realizar su labor legislativa; y cuarto, establecer las consecuencias derivadas de que el Congreso o alguna de las Cámaras incumplieran con los tiempos del trámite legislativo acelerado.

1. *Materias*

En cuanto a las materias respecto de las cuales procedería la solicitud de trámite legislativo acelerado, consideramos que podría seguirse el ejemplo de Brasil que, como vimos, abre la posibilidad de dicho procedimiento solamente para materias relativas a la organización de la administración pública federal. En nada afectaría al Congreso el estar obligado a aprobar, modificar o desechar, dentro de un plazo determinado, un proyecto de ley tendente a modificar la estructura del Poder Ejecutivo federal. El Ejecutivo ganaría al tener certidumbre acerca de la estructura orgánica con la que contaría para aplicar su programa de gobierno, y el Congreso no perdería en términos de control, puesto que sus Cámaras siempre podrían modificar o desechar en su totalidad el proyecto de ley en cuestión.

2. *La calificación de la “urgencia”*

El otro aspecto que plantea un procedimiento legislativo acelerado como el que hemos descrito consiste en determinar qué tipo de circunstancias ameritarían la solicitud del trámite acelerado por parte del presidente de la República.

En el caso de Brasil, no hay indicación alguna que sirva de guía al respecto. Todo parece indicar que se ha dejado a la discreción del presidente la calificación de la “urgencia”. Como también se ha dejado a su discreción, vale decirlo, la calificación de la “relevancia y urgencia” para adoptar medidas provisionarias

(decretos con fuerza de ley) que después deben ser sometidos al Congreso nacional, para que éste las confirme o las revoque (artículo 62 de la Constitución brasileña), si bien este mecanismo no corresponde al del trámite legislativo acelerado, sino, como ya apuntamos, al de las “medidas provisorias”.

Algo similar ocurre en el caso de Argentina, en donde el presidente de la nación tiene la facultad de dictar decretos de “necesidad y urgencia”, pero solamente “[...] cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...]” que “[...] serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros” (artículo 99 de la Constitución argentina). En última instancia, también es el presidente argentino quien decide sobre la “urgencia”, puesto que tiene la facultad de nombrar y remover libremente a todos los ministros, incluyendo al jefe de gabinete de ministros. Será él, entonces, quien en la práctica califique aquellas “circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes [...]”.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, el poder discrecional que el presidente pudiera llegar a tener dentro de un trámite legislativo acelerado, para calificar la “urgencia” que justificaría la solicitud de aquel procedimiento es defendible por la siguiente razón: se trataría de un procedimiento dirigido a agilizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, no a someter al segundo, el cual podría, en cualquier caso, desechar en todo o en parte el proyecto de ley o decreto presentado por aquél, así como adicionarlo o modificarlo. Ciertamente es que, al establecer plazos fijos, se presionaría al Congreso a actuar con prontitud; pero esto no significa que estaría obligado a actuar en determinado sentido. El procedimiento, repetimos, estaría encaminado a acelerar el trámite, en apurar los tiempos, ante la percepción que el jefe de

Estado y de gobierno (que estas dos calidades tiene el presidente de la República en México) llegase a tener en el sentido de identificar una situación como “urgente”, que ameritase el empleo de un procedimiento “extraordinario” como el que hemos descrito. Por otra parte, la manera de evitar abusos por parte del Ejecutivo, en el ejercicio de esta facultad, resultaría de restringir su uso a ciertas materias, tal y como ya lo hemos sugerido líneas arriba.

Finalmente, conviene señalar que las Cámaras del Congreso de la Unión ya tienen un procedimiento específico para acelerar el trámite legislativo por sí mismas y no a instancia del Ejecutivo. Se trata del previsto en los artículos 59 y 60 del RCG, en virtud del cual las dos terceras partes de los individuos presentes pueden calificar los casos de “urgencia u obvia resolución” respecto de los cuales podrá dispensarse el trámite ordinario que obliga a que todo proyecto se discuta primero en comisiones, para que elaboren el dictamen correspondiente.

3. *Los plazos*

Ahora bien, ¿qué plazos podrían establecerse dentro de un procedimiento legislativo acelerado para el caso de México? La Constitución de Brasil establece un plazo de cuarenta y cinco días. La de Francia (otro país cuya Constitución contempla un trámite legislativo acelerado, además del “ordinario”) establece un plazo de setenta días.³⁰⁶ Estos plazos podrían servir como pa-

306 El artículo 47 de la Constitución de la V República francesa establece el siguiente procedimiento “acelerado” para la aprobación de las leyes financieras: “artículo 47. El Parlamento votará los proyectos de las leyes financieras en las condiciones establecidas por una ley orgánica.

Si la Asamblea Nacional no se ha pronunciado en primera lectura en el plazo de cuarenta días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá decidir en el plazo de quince días.

A continuación se procederá con arreglo a las condiciones señaladas en el artículo 45.

Si el Parlamento no se ha pronunciado en el plazo de setenta días, las disposiciones podrán ser puestas en vigor por vía de ordenanza.

Si la ley financiera que fije los recursos y las cargas de un ejercicio no se presenta con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobier-

rámetros a la decisión que, en su caso, se llegara a tomar en México, conforme a consideraciones propias de nuestra realidad política.

4. *Consecuencias por incumplimiento de los plazos*

Por último, en caso de establecer un procedimiento legislativo acelerado en México, habría que definir las consecuencias derivadas de que el Congreso no discutiese y votase el proyecto de ley en cuestión, dentro de los plazos previstos por el procedimiento acelerado (en caso de que éste llegase a solicitarse). En cuanto a este tema, pensamos que podrían considerarse varias posibilidades:

A. Decreto-ley

Una primera posibilidad consistiría en que, ante la reticencia del Congreso a cumplir con los tiempos del procedimiento legis-

no pedirá con carácter de urgente al Parlamento autorización para percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.

Los plazos establecidos en el presente artículo quedarán suspendidos cuando el Parlamento no esté en sesión.

El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes financieras”.

Por su parte, el artículo 45 dice lo siguiente: “artículo 45. Todo proyecto o propuesta de ley será examinado sucesivamente en las dos Cámaras del Parlamento con miras a la adopción de un texto idéntico.

Cuando a consecuencia de un desacuerdo entre las dos Cámaras un proyecto o una propuesta de ley no haya podido ser adoptado después de dos lecturas por cada Cámara o, si el Gobierno declara su urgencia después de una sola lectura por cada una de ellas, el Primer Ministro estará facultado para provocar la reunión de una Comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la Comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos Cámaras.

Ninguna enmienda será admisible sin la conformidad del Gobierno.

Si la Comisión mixta no llega a adoptar un texto común, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el párrafo anterior, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que estatuya definitivamente. En tal caso, la Asamblea Nacional podrá considerar, bien el texto elaborado por la Comisión mixta, o bien el último texto votado por ella modificado en su caso por una o varias de las enmiendas adoptadas por el Senado”.

lativo acelerado, el Ejecutivo pudiese dictar un decreto con fuerza de ley. Ésta es, precisamente, la posibilidad que a nuestro juicio abre el artículo 62 de la Constitución brasileña, en el cual se establece la facultad del presidente de la República de decretar “medidas provisorias” con fuerza de ley en casos de “relevancia y urgencia”. Es decir, en ejercicio de su facultad discrecional para calificar un caso como de “relevancia y urgencia”, el presidente brasileño podría dictar una “medida provisorio”.³⁰⁷

Sin embargo, en México no existe una figura semejante a las “medidas provisorias” contempladas por la Constitución brasileña, ni a los “decretos de necesidad y urgencia”, establecidos en la Constitución de Argentina. Es cierto que, en algunos supuestos, el presidente mexicano tiene facultades legislativas, pero ninguno de ellos se asemeja a las “medidas provisorias” brasileñas ni a los “decretos de necesidad y urgencia” argentinos.

En una situación de emergencia de las previstas en el artículo 29 constitucional, por ejemplo, el Congreso puede conceder autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Entre esas autorizaciones, podría incluirse la de otorgarle facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia.³⁰⁸ Pero, como puede observarse, se requeriría de la autorización del Congreso, lo cual establece una diferencia importante respecto de las medidas provisorias o decretos de necesidad y urgencia, cuyo dictado no requiere de *intervención previa* del Congreso en ningún sentido. Lo mismo puede decirse de las facultades extraordinarias para legislar en materia de regulación económica, previstas en el artículo 131 de la Constitución general de la República: se requiere que el Congreso faculte al Ejecutivo para hacerlo.

Por otra parte, la obligatoriedad de las normas generales derivadas de la facultad que tiene el presidente de celebrar tratados

307 Posteriormente revisaremos brevemente el procedimiento del artículo 62 de la Constitución de Brasil, y podremos constatar que la facultad presidencial de dictar medidas provisorias no queda fuera del control posterior de parte del Congreso.

308 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1986, p. 101.

internacionales no puede equipararse a la que en su caso derivaría de la facultad de dictar decretos con fuerza de ley en el siguiente sentido: la obligatoriedad de las primeras a nivel interno requiere de la ratificación del Senado, de acuerdo al artículo 133; en tanto que la obligatoriedad de las segundas, de estar previstos en la Constitución, sería inmediata, una vez que fueran expedidos por el Ejecutivo. Es decir, serían obligatorios sin necesidad de intervención del Congreso, lo cual no obsta para que este último tuviese la facultad de confirmar o revocar, en un momento posterior, el decreto con fuerza de ley emitido por el Ejecutivo.

Asimismo, las normas generales dictadas por el presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria no pueden tener “fuerza de ley”, puesto que formalmente son de una jerarquía inferior a ésta. De hecho, como bien sabemos, su validez depende de su concordancia material con la ley respectiva.

Quizá las únicas figuras dentro del derecho constitucional mexicano que más se asemejan a las “medidas provisionales” y a los “decretos de necesidad y urgencia” sean las “disposiciones generales” del Consejo de Salubridad General y las “medidas preventivas” dictadas por el Departamento de Salubridad (ahora Secretaría de Salud), previstas en la fracción XVI del artículo 73 constitucional. Sin embargo, ellas se circunscriben al ámbito de la salubridad general, dejando fuera de su alcance todas las demás materias.

Todo esto significa que, para que la opción del decreto-ley fuese la salida a un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo dentro del procedimiento legislativo acelerado (en caso de que éste existiese), tendría que introducirse dicha figura en la Constitución general de la República, con un alcance amplio, parecido al establecido por el artículo 62 de la Constitución brasileña. Pero una adición constitucional de este tipo tendría un grave inconveniente: se introduciría una figura que incrementaría el poder del Ejecutivo, y que bien podría dar lugar a abusos, como ha sido el caso en Brasil y Argentina. En un momento en el cual en México está tratándose de construir un sistema presidencial “acotado” o

“limitado”, no creemos conveniente dar al presidente un instrumento con tanto poder y alcance como lo serían los decretos con fuerza de ley.

B. Aprobación ficta

Una segunda salida al conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo dentro del procedimiento legislativo acelerado consistiría en establecer la regla de que, si transcurrido el plazo las Cámaras no hubiesen deliberado y votado sobre la iniciativa en cuestión, ésta se consideraría aprobada. Esta regla se conoce en Brasil como la “aprobación de los proyectos de iniciativa del presidente de la República por transcurso del plazo”, que fue introducida en la Constitución “autoritaria” de 1967 y suprimida en la nueva Constitución de 1988.³⁰⁹

En Argentina, por su parte, a esta regla se le conoce con el nombre de “aprobación ficta” por parte del Congreso y ha quedado prohibida.³¹⁰ En todo caso, la voluntad del Congreso ha de exteriorizarse expresamente, lo cual nos parece perfectamente congruente con el respeto a su calidad de representación nacional y sus facultades de control sobre el Ejecutivo.

C. Ninguna

Otra posible solución consistiría en no prever consecuencia jurídico-constitucional alguna en caso de que el Congreso no cumpliera con los tiempos del trámite legislativo acelerado. En este supuesto, el procedimiento perdería eficacia jurídica, pero esto no querría decir que perdería su eficacia política: el Congreso o alguna de las Cámaras³¹¹ tendrían que soportar el costo político

309 Machado Horta, Raúl, “O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras”, *Revista da Infomação Legislativa*, año 26, núm. 101, enero-marzo de 1989, p. 26.

310 El artículo 82 de la Constitución argentina señala lo siguiente: “la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

311 En realidad, el partido o los partidos políticos que integran la mayoría en las Cámaras.

(o gozar de la ganancia política) de incumplir con los preceptos constitucionales. Cada uno de los poderes tendría que asumir su propia responsabilidad y pagar el costo de sus decisiones en las siguientes elecciones. No obstante, el inconveniente de esta opción consiste en que resta fuerza normativa a la Constitución, y, en nuestra opinión, el espíritu de la “reforma del Estado”, su hilo conductor, debe ser precisamente lo contrario; es decir, incrementar la fuerza normativa de nuestro documento político fundamental, en aras de la construcción de un verdadero Estado de derecho.

Las variedades técnico-jurídicas que puede presentar un procedimiento legislativo acelerado son múltiples. Habría que realizar un estudio comparado mucho más amplio para conocer en profundidad todas las opciones. En este capítulo, solamente hemos querido sugerir que esta posibilidad de reforma es digna de tomarse en cuenta para el caso mexicano.

III. LA DELEGACIÓN EN COMISIONES DE LA FACULTAD DE DISCUTIR Y APROBAR EN LO PARTICULAR PROYECTOS DE LEY

Otro camino emprendido por Brasil y Argentina para agilizar el trabajo legislativo en lo que concierne al Congreso consiste en la posibilidad de delegar en las comisiones legislativas la facultad de discutir y votar los proyectos de ley.

En efecto, el artículo 58, párrafo 2o. de la Constitución de Brasil indica lo siguiente: “2o. Las comisiones, en razón de la materia de su competencia, podrán: I. discutir y votar los proyectos de ley dispensados, conforme al Reglamento, de la competencia del Pleno, salvo que hubiese recurso de un décimo de los miembros de la Cámara”.

Esta disposición encuentra su antecedente en la Constitución de 1967, expedida durante la etapa más “dura” de la dictadura militar. Pero la diferencia entre ambas está en que aquella Constitución previó la delegación a una comisión especial, regulada

por el Reglamento Común del Congreso Nacional (artículo 53), en tanto que la Constitución de 1988 prefirió otorgar a las comisiones permanentes y a las temporales del Congreso nacional (y no a una comisión especial) la facultad de discutir y votar un proyecto de ley cuando así lo permitiese el pleno, de acuerdo al Reglamento. Cabe señalar que dicho procedimiento jamás se utilizó, puesto que los gobiernos militares brasileños recurrieron persistentemente al decreto-ley para establecer su dominio sobre el proceso de elaboración de las leyes.³¹²

Por su parte, el artículo 79 de la Constitución argentina señala que:

Artículo 79. Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.

En el caso de Argentina, Dromi y Menem han señalado que con esta disposición se buscó que el debate general se librara en el pleno “y que el debate en particular, sobre precisiones científicas o técnicas, que requieren un valor complementario al de la decisión política” se desarrollara en las comisiones.³¹³ Asimismo, nótese que ni la disposición de la Constitución brasileña ni la argentina especifican hasta qué momento podrá todavía el pleno retomar el trámite ordinario, o sea, revertir la delegación que hubiere hecho en comisiones (como sí lo hace la disposición relativa de la Constitución italiana, según veremos enseguida).

No cabe duda de que los dos artículos arriba aludidos guardan gran familiaridad con el artículo 72 de la Constitución italiana, que a la letra dispone:

312 Machado Horta, Raúl, *op. cit.*, nota 309, pp. 22-23.

313 Dromi, Roberto, y Menem, Eduardo, *op. cit.*, nota 207, p. 287.

Artículo 72. Todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras será examinado, según lo que disponga el Reglamento de éstas, por una Comisión y luego por la Cámara misma, que lo aprobará artículo por artículo y en una votación final.

El Reglamento establecerá procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes.

Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar el examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios. También en estos supuestos, mientras no haya recaído *aprobación definitiva*, la propuesta de ley será reenviada al Pleno de las Cámaras si el Gobierno o una décima parte de los componentes de la Cámara o una quinta parte de la Comisión reclaman que sea discutido y votado por la Cámara misma o bien que sea sometido a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto. El Reglamento especificará la forma de publicidad de los trabajos de las Comisiones.

Se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para propuestas de ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas (el subrayado es nuestro).

En nuestra opinión, esta posibilidad de reforma es digna de tenerse en cuenta para el caso de México. Sería una forma de acelerar el trabajo legislativo, que no afectaría la participación plural de los partidos políticos en el procedimiento legislativo, en tanto que la integración de las comisiones reflejase las mismas proporciones que los grupos parlamentarios guardan en el pleno; ni afectaría el carácter “democrático” del trabajo legislativo,³¹⁴ puesto que en el seno de las comisiones las decisiones se adoptarían por mayoría absoluta de votos (al igual que en el pleno). Además, y en todo caso, la delegación podría revertirse, ya sea por decisión de la mayoría absoluta del pleno o a solicitud de

314 Utilizamos aquí el término “democrático” en la acepción que alude al principio mayoritario que impera en las democracias en la toma de decisiones.

una determinada fracción de la Cámara o de la comisión a la que se le delegaron los poderes.³¹⁵

No obstante todo lo anterior, no podemos dejar de señalar los aspectos negativos que Mortati ha observado en la experiencia italiana relativa a la disposición que aquí comentamos. Entre ellos, se encuentran la sobreproducción legislativa, la desarticulación de la actividad del Parlamento, y el contenido sectorial de las leyes emanadas de las comisiones por atender intereses de grupos específicos,³¹⁶ lo cual no ha sido óbice para que la institución siga vigente en Italia, y que se haya adoptado tanto en Brasil como en Argentina.

Es verdad que un procedimiento como el aquí descrito puede resultar al menos “molesto” al concepto tradicional de “representación política” y su vinculación con el trabajo legislativo. ¿Acaso no elegimos los ciudadanos a representantes para que sea el Congreso o, en cualquier caso, sus Cámaras las que tomen las decisiones? ¿Dónde queda la representatividad? ¿A quién representan las comisiones?

Desde nuestra perspectiva, la cuestión de la representatividad (prurito que podría surgir en la visión ortodoxa de la teoría constitucional que no toma en cuenta la importancia real que tienen los partidos políticos, cuya aparición y aun predominio ha afectado muchos de los presupuestos en que descansa la propia teoría) quedaría a salvo si se dan dos circunstancias: primero, que las comisiones estén integradas de tal manera que se mantenga la misma proporción que los grupos parlamentarios tengan en el pleno; y segundo, que el pleno pueda recuperar el trámite “normal” y revertir de esta manera la delegación hecha a la comisión, a petición de una fracción relativamente pequeña del número total de legisladores.

315 Como puede observarse a partir de la normatividad vigente en Brasil, Argentina e Italia, la recuperación del trámite ordinario por parte del pleno puede adoptar distintas modalidades.

316 Mortati, Costantino, *Instituzioni di diritto pubblico*, Padua, Cedam, 1969, vol. I, p. 254, *cit.* por Machado Horta, Raúl, *op. cit.*, nota 309, p. 23.

IV. EL VETO PRESIDENCIAL

La posibilidad de crecientes oportunidades de conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México amerita un análisis del veto presidencial bajo un nuevo enfoque. ¿Debería éste replantearse?

Al contrario de lo que suele pensarse, en el presente siglo el veto ha sido interpuesto en numerosas ocasiones, tal y como lo reporta Carpizo en su amplio y ya clásico estudio sobre el presidencialismo mexicano.³¹⁷ No obstante, es notable el hecho de que, a partir de la década de 1970, su utilización disminuyó drásticamente, al grado de convertirse en una institución en letargo. Sin embargo, el cambio político experimentado por el país apunta a la posibilidad de que el veto vuelva a ser empleado. Y aquí la pregunta sería la siguiente: ¿tenemos un marco constitucional adecuado en relación con el veto, considerado éste a la luz de la nueva realidad política del país?

1. *El veto presidencial en la actualidad*

En general, creemos que la regulación constitucional sobre el veto presidencial es adecuada. En primer lugar, nos parecen razonables los diez días útiles de que goza el presidente para hacer las observaciones que considere pertinentes, si las tuviere.³¹⁸ En segundo lugar, estamos en favor de la conservación de la disposición que imposibilita el llamado “veto de bolsillo”, figura del derecho constitucional estadounidense que se presenta en los casos en los cuales la legislatura concluye su periodo de sesiones o empieza una etapa de vacaciones dentro del término de diez días fijados para que el presidente haga sus observaciones a un proyecto de ley aprobado por las Cámaras. En este supuesto, el

317 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 308, pp. 90-91.

318 En el caso de Argentina, el presidente cuenta también con “diez días útiles” (artículo 80); en el de Estados Unidos, con “diez días (sin contar los Domingos)” (artículo I, sección 7); y en el caso de Brasil, “quince días útiles” (artículo 66).

presidente puede omitir la firma del proyecto “olvidándolo en su bolsillo”, en cuyo caso el proyecto no se convertiría automáticamente en ley.³¹⁹

El “veto de bolsillo” no es posible en México (y creemos que ello es positivo) debido a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 72 constitucional (en especial, su segunda parte): “b) se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; *a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido*” (énfasis añadido).

Esto significa que, si antes de que transcurra el plazo de los diez días útiles para que el Ejecutivo haga las observaciones a un proyecto de ley o decreto (si las tuviere) el Congreso clausura o suspende sus sesiones, el presidente no puede “olvidarlo en su bolsillo” (y por lo tanto impedir su conversión en ley o decreto), sino que debe devolverlo el primer día útil en que el Congreso esté reunido, para que las Cámaras aprecien las observaciones del Ejecutivo y voten conforme a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 72 constitucional, con el objeto de definir si se sostiene o se supera el veto presidencial.

En nuestra opinión, esta disposición del inciso c) del artículo 72 constitucional es positiva, al mantener un mejor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. El “veto de bolsillo” daría un poder adicional a la institución presidencial dentro del proceso legislativo, el cual, en el caso de México, ya se ve considerablemente sujeto a la influencia del Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, consideramos pertinente la subsistencia de la mayoría calificada de dos tercios indispensable para superar el veto presidencial. En este sentido, sigue siendo plenamente vigente la opinión de Rabasa quien afirmara lo siguiente:

319 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 308, pp. 90-91.

la diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la sociedad.³²⁰

En el mismo sentido que Rabasa, la exposición de motivos del proyecto de Constitución de Carranza, por su parte, observó que “el Poder legislativo estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos”.³²¹

Por último, la segunda comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro hizo lo propio, al afirmar en el dictamen relativo al veto, que:

en la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo; tan restringida que casi era nula y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vicio en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto provocan una segunda discusión en ambas Cámaras y requieren una nueva aprobación por dos tercios de votos

320 Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 281, pp. 177-178.

321 *Cit. en* Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, 2a. serie, México, Jus, 1964, pp. 117-118.

de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo sin excusa.³²²

Sin la mayoría de dos tercios exigida para superar el veto presidencial, la institución perdería su sentido y razón de ser como un instrumento para evitar la precipitación en el proceso legislativo; como un mecanismo de defensa del Ejecutivo frente a la posibilidad de invasión e imposición por parte del Legislativo, y como una forma de aprovechar la experiencia e inducir la corresponsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.³²³

Por otra parte, si bien consideramos, por las razones expuestas, que el veto tal y como está contemplado por nuestra actual normatividad constitucional es adecuado a la realidad que vive y al parecer vivirá México en el futuro, no queremos dejar de señalar la conveniencia de aclarar lo que la doctrina ya ha dejado bien claro: el hecho de que cuando el multicitado inciso c) del artículo 72 constitucional habla de “las dos terceras partes del número total de votos”, la Constitución está requiriendo el voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores *presentes* en sus respectivas Cámaras y no el número *total* de unos y de otros.³²⁴

No resulta vano tener en cuenta la existencia de esta diferencia, puesto que la redacción impropia del inciso c) del artículo 72 se presta a confusiones, lo cual podría dar lugar a la generación de un conflicto que bien podría ser evitado.

Dicho conflicto se daría en virtud de que las dos opciones arrojan un número distinto en relación con el mínimo de diputados y senadores requeridos para superar el veto presidencial. En efecto, si se trata de las dos terceras partes de los miembros *presentes* de las Cámaras, estaríamos hablando de un mínimo de ciento sesenta y siete diputados y de cuarenta y tres senadores

322 *Cit. ibidem*, p. 118.

323 Éstas son las finalidades del veto, según lo expuesto por Jorge Carpizo. *Vid.* Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 308, p. 85.

324 Pueden consultarse, por ejemplo, los extensos estudios sobre el tema de Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.*, nota 321, pp. 109-131, y Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 308, pp. 88-89.

para superar el veto.³²⁵ En tanto que si se trata de las dos terceras partes del número *total* de legisladores en la Cámara respectiva, estaríamos hablando de un mínimo de trescientos treinta y tres diputados y de ochenta y cinco senadores cuyo voto sería requerido para superar el veto presidencial.

Como puede apreciarse, la primera interpretación beneficia al Legislativo, puesto que exige un quórum de votación más fácil de alcanzar para poder superar un veto interpuesto por el presidente en contra de un proyecto de ley o decreto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión. Podría incluso pensarse en la conveniencia de reformar esta disposición para evitar conflictos en el futuro.

2. *El veto parcial*

Por otro lado, hay que advertir que el artículo 72, inciso c), de la Constitución general de la República permite el veto parcial: “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o *en parte* por el Ejecutivo [...]” (el énfasis es nuestro). Sin embargo, no debemos confundir el “veto parcial” con la “promulgación parcial” admitida por la Constitución de Argentina.

En efecto, el artículo 80 de la Constitución argentina dispone lo siguiente:

Artículo 80. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.³²⁶

325 Tomando en cuenta que el quórum de asistencia requerido por el artículo 63 constitucional para que las Cámaras sesionen es de más de la mitad del número total de sus miembros, o sea, doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores.

326 El artículo 80 ha de concordarse con el 83, relativo al trámite para superar el veto presidencial: “artículo 83. Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder

En virtud de esta disposición, el presidente argentino puede observar parcialmente un proyecto de ley aprobado por el Congreso nacional de ese país, y promulgar la parte no vetada. Esta posibilidad no es admitida por la Constitución mexicana en vigor. Lo que esta última sí permite es el veto parcial; es decir, el presidente puede hacer observaciones a todo o *a partes* de un proyecto de ley o decreto, pero, en ambos casos, estará obligado a devolver el proyecto entero con sus observaciones, a la Cámara de su origen, como lo indica el inciso c) del artículo 72 constitucional.³²⁷ En México, el presidente no podrá, bajo ninguna circunstancia, promulgar la parte no vetada del proyecto en cuestión.

En suma, la “promulgación parcial” no es admitida por nuestra Constitución, y no estaríamos en favor de que fuera adoptada en México. La “promulgación parcial” desvirtúa la naturaleza del veto y genera un desequilibrio en favor del Poder Ejecutivo. Esto es así debido a que, con el veto total sin promulgación parcial, las observaciones del presidente operan como un criterio de revisión del juicio legislativo, que obliga al Congreso a evaluar nuevamente el texto aprobado por sus Cámaras. Este elemento

Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año”.

327 Herrera y Lasso ha señalado, correctamente, lo desafortunado de la redacción del inciso c) del artículo 72 constitucional, en la parte que alude a la facultad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto. En opinión de Herrera y Lasso, “el presidente de la República ni aprueba ni desecha las leyes o decretos que el Congreso le remite, porque no tiene, en el veto, la *facultad de estatuir* sino una limitada *facultad de impedir* [...]. Leyes y decretos no vetados son resoluciones que el Ejecutivo no objeta y debe promulgar sin demora. Leyes y decretos vetados son resoluciones de promulgación diferida o frustrada. La devolución del proyecto con las observaciones presidenciales obliga a las Cámaras a discutirlo y votarlo por segunda vez; pero son ellas las que lo aprueban —si superan el veto con una votación de dos tercios de *los presentes*— y son ellas las que lo desechan, si en estas segundas votaciones no se logra la mayoría requerida”. Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.*, nota 321, p. 180.

de revisión con posibilidad de insistencia (y, por tanto, de superación del veto) se pierde con la promulgación parcial, en relación con la parte no vetada y promulgada por el presidente. Además, la promulgación parcial disminuye la gravedad de la decisión del presidente de interponer el veto, gravedad que, al decir de Gelli, “opera como un dique frente a la eventual arbitrariedad del ejecutivo, dado que este debe dar cuenta de lo obrado a la opinión pública y justificar, con buenas razones, su decisión”.³²⁸

Más específicamente, la “promulgación parcial” en Argentina plantea problemas adicionales, que sólo mencionaremos, sin analizarlos más a fondo: se permite la “promulgación parcial” solamente si hay “autonomía normativa”, y si con ello no se altera el “espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”. Sin embargo, ¿quién definirá si tal autonomía normativa existe?, ¿quién y con qué criterios determinará si una promulgación parcial altera o no el espíritu y la unidad del proyecto? Bajo el mecanismo argentino, parece que el Poder Ejecutivo tendría facultad discrecional para tomar dichas decisiones. Además, como una dificultad más, cabría preguntarse si podrían estas decisiones del Ejecutivo ser revisables por el Poder Judicial.³²⁹

Por último, obsérvese que, de acuerdo al texto del artículo 80 de la Constitución argentina arriba reseñado, en caso de promul-

328 En este párrafo hemos seguido muy de cerca los conceptos anotados por María Angélica Gelli en su análisis del veto y la promulgación parcial en la Constitución argentina. Señala la autora que, “además, la Constitución de los Estados Unidos dispuso —como otro límite a la institución— sólo la alternativa del veto total a los proyectos de ley, generando, con ello, un efecto de control social importante. Ciertamente, el veto total constituye una medida que implica un alto costo político para el presidente, por la aptitud que tiene de detener la sanción de la ley, dictada en concurrencia de las voluntades de los representantes del pueblo y de los representantes de los Estados locales”. Gelli, María Angélica, “Veto y promulgación parcial en la reforma constitucional de 1994”, en Bidart Campos, G., y Sandler, R. (coords.), *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*, Argentina, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”-Depalma, 1995, pp. 181-190.

329 Gelli sugiere en relación con esta última interrogante, que la Corte Suprema de Justicia podría declarar inconstitucionales normas que hayan entrado en vigor en virtud de una “promulgación parcial”, si considera que la “autonomía normativa” aducida por el Poder Ejecutivo no existía, o que la aprobación altera el espíritu y la unidad del proyecto aprobado por el Congreso. *Ibidem*, pp. 189-190.

gación parcial, habrá de seguirse el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia (que revisaremos con posterioridad en este capítulo).

3. *¿Qué actos del Congreso pueden ser vetados?*

De acuerdo a nuestra Constitución, ¿qué actos del Congreso pueden ser vetados y cuáles no? El texto constitucional parece ser muy claro: el procedimiento del artículo 72 constitucional, que es el que incluye la posibilidad del veto, se refiere a “todo proyecto de ley o decreto, *cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras [...]*” (énfasis añadido). Es decir, toda resolución que sea emitida en ejercicio de facultades exclusivas de las Cámaras no puede ser vetada por el presidente.

Asimismo, el inciso j) del propio artículo 72 señala una serie de hipótesis en las cuales el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras: cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente. Cabe observar que tanto Herrera y Lasso como Carpizo han señalado que el inciso j) del artículo 72 es inútil, debido a que todas estas hipótesis quedan de entrada descartadas de la posibilidad del veto, al no encuadrar en el supuesto inicial señalado por el primer párrafo del mismo artículo: sólo son susceptibles de ser vetados los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.³³⁰

330 Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.*, nota 321, p. 180. Carpizo, además, aclara que las resoluciones del Congreso reunido en asamblea única (hipótesis de designación de presidente interino o sustituto previstas en los artículos 84 y 85 constitucionales) también deben considerarse como no susceptibles de ser vetadas, puesto que el encabezado del artículo 72 se refiere a leyes y decretos que se discuten *sucesivamente* en ambas Cámaras. Y también señala que las reformas constitucionales no pueden ser vetadas por el presidente puesto que provienen del poder revisor, que es un órgano de jerarquía superior al

Ahora bien, nuestro interés principal al discutir en estas páginas la naturaleza y alcances del veto presidencial radica en analizar la problemática que circunda esta institución en su relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Nuestra preocupación podría resumirse con la siguiente pregunta: ¿está facultado el presidente de la República para vetar el proyecto de Presupuesto de Egresos una vez que éste ha sido modificado o desechado por la Cámara de Diputados?

Si nos atenemos al sentido literal de lo dispuesto por el encabezado del artículo 72 constitucional, debemos concluir que la respuesta es negativa. La resolución que aprueba, modifica o desecha el Presupuesto de Egresos es emitida en ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según lo establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional. Por lo tanto, no podría, en principio, ser vetada. Sin embargo, la historia registra casos en los cuales el presidente ha vetado el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en 1932 el presidente vetó la Ley de Ingresos del erario federal y los presupuestos de egresos de ese año.³³¹

Si en virtud de esta especie de “costumbre constitucional”, a todas luces contraria al sentido literal del encabezado del artículo 72 constitucional, se argumentara que las resoluciones de la Cámara de Diputados que aprueban, modifican o desechan el Presupuesto sí pueden ser vetadas, habría una serie de problemas adicionales, derivados de las distintas hipótesis posibles, que vendría señalar aquí:

a) Resolución de la Cámara que *aprueba* en sus términos el proyecto presentado por el Ejecutivo: el veto sería posible pero improbable, puesto que es difícil imaginar bajo qué circunstancias el presidente vetaría la resolución que aprueba su propio proyecto de Presupuesto.

Congreso, y el presidente sólo puede vetar resoluciones del Congreso, conforme a las reglas del artículo 72 constitucional. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 308, pp. 87-88.

331 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 308, p. 90.

b) Resolución de la Cámara que *modifica* el proyecto presentado por el presidente: en esta hipótesis, la Cámara aprobaría un proyecto distinto al del presidente, puesto que se han introducido modificaciones (que podrían ser de mayor o de menor importancia). En este caso, no encontramos razón alguna por la cual el veto no pudiese ser interpuesto (si omitimos el hecho ya señalado de que, en estricto sentido, el artículo 72 constitucional no admite el veto para el caso del Presupuesto de Egresos, por ser su discusión y aprobación —o rechazo—, facultad exclusiva de una de las Cámaras: la de diputados).

c) Resolución de la Cámara que *desecha* el proyecto de Presupuesto presentado por el presidente: aquí el problema derivaría de la siguiente duda, ¿puede el presidente interponer el veto contra resoluciones negativas? Herrera y Lasso argumenta que esto no es posible: “porque sobre resoluciones negativas no tiene eficacia el veto, que es *facultad de impedir*”.³³²

Para tratar de encontrar algunos elementos que nos permitan ilustrar nuestro juicio en cuanto al problema planteado, nos haríamos la siguiente pregunta: ¿qué pasa si las Cámaras del Congreso desechan *un proyecto de ley* presentado por el presidente de la República?, ¿puede ese rechazo ser vetado por el Ejecutivo? En el artículo 72 constitucional pueden distinguirse dos hipótesis:

El inciso g) nos presenta la primera hipótesis: si el proyecto de ley o decreto es desechado en la Cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. Es decir, si el proyecto de ley o decreto es desechado en la Cámara de origen, éste no se remite al Ejecutivo para que realice observaciones a la resolución cameral que desecha el proyecto, sino que se envía a archivo, hasta, en su caso, el siguiente periodo de sesiones del año. En otras palabras, la resolución negativa que en la hipótesis “desecha” el proyecto de ley no puede ser vetada.

El inciso d) nos plantea la segunda hipótesis: si la Cámara de revisión desecha en su totalidad un proyecto de ley o decreto, el

332 Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.*, nota 321, p. 181.

proyecto debe regresar a la de su origen con las observaciones de la de revisión; y si examinado de nuevo el proyecto fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá el proyecto a la Cámara que lo desechó (o sea, la de revisión), la cual lo tomará otra vez en consideración. Finalmente, si ésta lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) (en donde sí cabría el veto); pero si lo reprobare (la de revisión), no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Es decir, según la última parte del inciso d) del artículo 72 constitucional, la resolución de la Cámara de revisión que “reprueba” el proyecto de ley o decreto no se remite al Ejecutivo para que realice observaciones, sino que se envía al archivo (al menos durante el periodo de sesiones en curso). En otras palabras, la resolución negativa que en la hipótesis “reprueba” el proyecto de ley no puede ser vetada.

Reiteramos, entonces, nuestra pregunta inicial: ¿qué procedería si la Cámara de Diputados desecha (no aprueba o reprueba) en su totalidad el Presupuesto de Egresos? El presidente no podría vetar el rechazo, sea porque nos adheramos al texto del encabezado del artículo 72 constitucional (que establece el veto sólo en relación con proyectos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras), o porque comulgemos con la opinión de que el veto no procede contra resoluciones negativas.

Y ante la imposibilidad de modificar esta decisión de la Cámara de Diputados, no habría Presupuesto federal y por lo tanto no habría base legal para realizar gasto alguno, salvo por lo dispuesto en el artículo 75 constitucional, el cual dispone que, en caso de que por cualquier circunstancia la Cámara de Diputados omita fijar la retribución correspondiente a un empleo que esté establecido por la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. Llegados a este punto, simplemente mencionaríamos que podría convenir ampliar los alcances del artículo 75 constitucional, a fin de evitar las consecuencias perniciosas para la economía nacional que derivarían de un conflicto de esta naturaleza

sobre el Presupuesto. Si éste se desecha, entonces podría ser conveniente que el artículo 75 constitucional dispusiese que el Presupuesto del año anterior se considerara prorrogado hasta que se aprobara un nuevo Presupuesto para el año que se inicia.

4. *¿Existe alguna distinción entre “publicar” y “promulgar”?*

Como lo indica el inciso c) del artículo 72 constitucional, superado el veto presidencial por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, el proyecto de ley o decreto volverá al Ejecutivo “para su promulgación”. Como es bien sabido, la doctrina ha debatido sobre la posible distinción entre “promulgar” y “publicar”. Desde nuestra perspectiva, Carpizo tiene razón al decir que la Constitución utiliza tales términos como sinónimos en los incisos a) y c) del artículo 72 constitucional. Y también tiene razón cuando señala el peligro que puede representar la distinción entre “promulgar” y “publicar”, puesto que quienes proponen tal distinción (y parte importante de la doctrina lo hace) consideran la promulgación como la etapa dentro del procedimiento legislativo en la cual el presidente comprueba que se han satisfecho todas las formalidades y requisitos exigidos por la Constitución para expedir una ley o un decreto, lo cual le daría una justificación para no publicar la ley si considera que tales requisitos no se cumplieron.³³³ Esto daría una especie de segunda oportunidad al presidente, posterior al veto, para oponerse a la entrada en vigor de una ley, lo cual no es ni puede ser el sentido y la intención del artículo 72 constitucional.

Sin embargo, más que concentrarnos en este debate, quisiéramos enfocar nuestra atención en la discusión relativa a lo que sucedería si el presidente no publica (promulga) la ley o el decreto una vez que le ha sido remitido por el Congreso.

333 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 308, pp. 92-93.

De darse este supuesto, en primer lugar habría que determinar si publicar la ley o el decreto es una facultad o una obligación del presidente de la República. En opinión de Burgoa, se trata de una obligación.³³⁴ Al decir de Carpizo, se trata también de una obligación impuesta por la fracción I del artículo 89 constitucional: “artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión [...]”.

Nosotros creemos que, efectivamente, se trata de una obligación, puesto que, si no fuese así, se estaría dando al Ejecutivo un control absoluto sobre el procedimiento legislativo, lo cual no es, de ninguna manera, el sentido y el espíritu de la Constitución. Al contrario, nuestra norma fundamental establece un sistema de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para la elaboración de la ley, dentro del cual el segundo tiene la posibilidad de hacer observaciones y obligar al Congreso a una reconsideración, pero en el que este último, o sea el Legislativo, tiene la palabra final, en virtud de la posibilidad de superar el veto presidencial.

En nuestra opinión, es perfectamente posible interpretar la Constitución en el sentido de que publicar la ley es una obligación (y no una facultad) del titular del Poder Ejecutivo. Sin embargo, creemos que aun así convendría, en vista de las nuevas circunstancias políticas que vive el país, no dejar lugar a ninguna duda interpretativa, y asentar expresamente en las fracciones a) y c) del artículo 72 constitucional, primero, que no existe distinción alguna entre “publicar” y “promulgar” —sustituyendo el término “promulgación” por el de “publicación” en el mencionado inciso c)—; y segundo, que el presidente está obligado a “publicar” inmediateamente, tanto el proyecto de ley al que no lo hubiere hecho observaciones, como aquél en relación con el cual el veto hubiere sido superado.

334 Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 281, p. 783.

En segundo lugar, tenemos que definir qué consecuencias jurídicas acarrearía el hecho de que el presidente de la República no publicara la ley. Burgoa ha sugerido que, en dicha hipótesis, el Congreso estaría facultado para hacer la publicación correspondiente.³³⁵ En nuestra opinión, esto sería lo deseable, pero reconocemos que la Constitución no ofrece una solución clara y explícita en caso de que se presentara este supuesto. Por lo tanto, creemos que sería conveniente que se introdujera algún procedimiento que viniera a dar una salida al conflicto que, en las circunstancias descritas, podría darse entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El artículo 66 de la Constitución de Brasil podría arrojar algo de luz sobre el tipo de procedimiento que diera una salida institucional al conflicto potencial arriba anotado:

Artículo 66. La Cámara en la cual haya sido concluida la votación enviará el proyecto de ley al Presidente de la República, quien, de aprobarlo, lo sancionará.

1. [...].
2. [...].
3. [...].

4. El veto será apreciado en sesión conjunta, dentro de treinta días contados a partir de su recepción, y sólo podrá ser superado por el voto de la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores, en escrutinio secreto.

5. Si el veto no fuere mantenido, el proyecto será enviado, para su promulgación, al Presidente de la República.

6. Agotado sin deliberación el plazo establecido en el parágrafo 4, el veto será colocado en el orden del día de la sesión inmediata, con preferencia a las demás proposiciones, hasta su votación final, salvo las materias de que trata el artículo 62, parágrafo único.

7. Si la ley no fuera promulgada dentro de cuarenta y ocho horas por el Presidente de la República, en los casos de los párrafos 3 y 5, el Presidente del Senado la promulgará y, si éste no lo hiciese en igual plazo, corresponderá hacerlo al Vice-Presidente del Senado.

En el caso mexicano, podría pensarse en una solución similar, mediante la cual se diese la facultad al presidente del Senado (o al de la Cámara de Diputados, o al presidente de la Cámara que en relación con el proyecto en cuestión hubiese sido la de origen) la facultad de publicar una ley que no hubiese sido publicada por el presidente, en claro incumplimiento de una obligación constitucional.

Por último, creemos que, no obstante que la negativa del presidente de la República a publicar la ley podría encuadrar perfectamente en una o varias de las causales de responsabilidad política señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,³³⁶ sería difícil, si no es que imposible, iniciar un juicio político en su contra, puesto que el artículo 110 constitucional no menciona al presidente como uno de los servidores públicos que pueden ser sujetos de dicho juicio. Desde nuestra perspectiva, ésta es una omisión que debería subsanarse. Es decir, el presidente de la República debe ser políticamente responsable ante el Congreso (más aún si se trata de algo tan grave como negarse a publicar una ley), y por tanto debiera ser

336 El artículo 60. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que “es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho”. Por su parte, el artículo 7o de la misma ley indica que “redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal”.

En nuestra opinión, la conducta presidencial de no publicar la ley constituye una omisión que encuadra al menos en las hipótesis contempladas en las fracciones I, II, VI y VII del artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

incluido entre los sujetos mencionados en el artículo 110 constitucional.

Si no procede el juicio político en caso de que el presidente se niegue a publicar una ley, ¿procedería entonces un juicio de responsabilidad penal, previa declaración de procedencia sustanciada conforme a lo dispuesto en el artículo 111 constitucional? La respuesta no es sencilla, debido a la manera en que se encuentra regulado constitucionalmente el régimen de responsabilidad penal del presidente de la República.

En efecto, recordemos que el párrafo 2o. del artículo 108 constitucional dispone que “el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Conforme a esta redacción, la negativa del presidente a publicar una ley daría lugar a responsabilidad de tipo penal solamente en el caso de que dicha omisión pudiese ser considerada como “traición a la patria” o como “delitos graves del orden común”.

Ahora bien, en relación con el primer delito, difícilmente podría considerarse que no publicar la ley pudiera encuadrar en una de las hipótesis del artículo 203 del Código de Justicia Militar, que definen el delito de “traición a la patria”.³³⁷ Y en relación con los “delitos graves del orden común”, el problema radica en que el contenido y significado de este concepto es indeterminado (y así ha sido dejado por el poder revisor de la Constitución, a pesar de la insistencia de buena parte de la doctrina en el sentido de especificar su significado).

337 El artículo 203 del Código de Justicia Militar consta de veintidós fracciones. Entre algunas de las conductas constitutivas del delito de “traición a la patria” podríamos mencionar, a manera de ejemplo, las siguientes: inducir a una potencia extranjera a declarar la guerra a México, pasarse al enemigo, levantarse en armas para desmembrar el territorio nacional, excitar una revuelta entre las tropas o a bordo de un buque o aeronave al servicio de la nación, al frente del enemigo; transmita al enemigo algún libro o apuntes de señales, etcétera.

¿Cuáles son los “delitos graves”? En sus comentarios al artículo 108 constitucional, Jesús Orozco nos ilustra acerca de las diversas opiniones proporcionadas por la doctrina:³³⁸

a) “Delitos graves” son aquéllos en los que el indiciado o, en su caso, el procesado, no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución, prevista en el artículo 20 constitucional. A su vez, esta opción nos remite a una ley secundaria que sería la que definiría los delitos que son “graves”.³³⁹ A nivel federal, los “delitos graves” están listados en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

b) “Delitos graves” son aquéllos respecto de los cuales el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar la detención de un indiciado sin autorización judicial, en casos urgentes y cuando exista el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, en los términos dispuestos por el párrafo quinto del artículo 16 constitucional.³⁴⁰ Como en la opción anterior, la ley secundaria sería la que definiría qué delitos son “graves”. A nivel federal, tal ley es, de nuevo, el Código Federal de Procedimientos Penales (específicamente, su artículo 194).

c) “Delitos graves” son aquéllos cuya sanción puede consistir en la pena de muerte, según el artículo 22 constitucional; es decir, traición a la patria en guerra extranjera, parricidio, homicidio con alevosía, premeditación y ventaja, delitos graves del orden militar y también los cometidos por incendiarios, plagiaros, salteadores de caminos y al pirata.

338 Orozco Henríquez, Jesús, “Comentarios al artículo 108 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1997, t. II, p. 1,106.

339 Recordemos que el primer párrafo de la fracción I del artículo 20 constitucional señala que “inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de *delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio*” (el subrayado es nuestro).

340 El párrafo quinto del artículo 16 constitucional dispone que: “sólo en casos urgentes, cuando se trate de *delito grave así calificado por la ley* y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia [...]” (las cursivas son nuestras).

Respecto de esta opción, debemos anotar que la propia doctrina ha objetado su utilidad como criterio para determinar el contenido de los delitos graves por los que el presidente de la República podría ser acusado penalmente, según el artículo 108 constitucional. En tal sentido se han pronunciado Tena Ramírez y Burgoa, quienes sugieren que, si bien nadie duda de que los delitos mencionados en el artículo 22 constitucional pueden ser calificados como “graves” (en el sentido genérico y la acepción común del término), no es razonable entender que tales delitos se hayan incluido en el artículo 22 con la mira puesta en la responsabilidad del jefe del Ejecutivo.³⁴¹ Este mismo razonamiento puede ser aplicado a las dos opciones interpretativas anteriores.

d) “Delitos graves” son aquéllos que casuísticamente son calificados como tales por las Cámaras del Congreso de la Unión, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido. Esta opción dejaría en manos del Congreso o, con mayor precisión, del Senado, la determinación de la gravedad de los delitos por los que puede ser procesado penalmente el presidente de la República durante su encargo. Decimos que tal poder quedaría en manos del Senado en virtud de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 111 constitucional, que estatuye que, en

341 Al respecto, Tena señala lo siguiente: “en las dos primeras ediciones de la presente obra consideramos que puede hallarse una base en el artículo 22 de la Constitución para clasificar los delitos graves. Ciertamente el criterio que inspiró la clasificación de delitos que contiene el artículo 22, tuvo en cuenta que se trata de delitos graves, ya que autoriza para ellos la pena de muerte. Pero también partió del supuesto de que son delitos cometidos por particulares, por gentes susceptibles de incurrir en ellos dentro de su ambiente social y por sus condiciones personales. Ese criterio no sirve para suponer que el Jefe del Estado se encuentre, al igual que todos los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se convierta en plagiario, salteador de caminos, pirata, etc., que son las hipótesis del artículo 22. Parecería indecoroso que la ley previera, siquiera en hipótesis aventurada, que el Jefe del Estado pudiera cometer esos crímenes. Y podría parecer, además, que al autorizar el enjuiciamiento por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que el Jefe del Estado, en la especial situación que guarda, sí es susceptible de cometer.

No es necesario, por lo demás, fincar la clasificación de los delitos graves sobre un texto de la Constitución, pues ninguno se hizo con la mira puesta en la responsabilidad del funcionario, que como ninguno otro está al margen de la responsabilidad ordinaria”. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1975, p. 600. *Vid.* también Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 281, p. 561.

el supuesto de acusación contra el presidente realizada por la Cámara de Diputados, “la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”, lo cual significa que el Senado mismo aplicaría al presidente la sanción correspondiente.

La doctrina ha insistido en que este sistema es peligroso, dado que con ello se dejaría al jefe del Ejecutivo a merced de un Congreso hostil. Tena Ramírez, entre otros, ha propuesto el retorno a la tradición constitucional anterior a texto fundamental de 1857, que consiste en especificar y establecer los límites de los delitos de los que es responsable el presidente de la República durante el ejercicio de su encargo.³⁴²

Por otro lado, ¿a qué se refiere la expresión “del orden común”? ¿ha de tomarse esta expresión en su acepción opuesta al concepto de “orden federal”, como por ejemplo, se utiliza en los incisos a) y c) de la fracción V del artículo 107 constitucional?³⁴³ Si esto fuere así, significaría entonces que el presidente de la República no podría ser procesado penalmente durante su encargo por los “delitos graves” previstos en el artículo 194 del Código *Federal* de Procedimientos Penales?³⁴⁴

Como puede apreciarse, la normatividad relativa a la responsabilidad penal del presidente de la República está plagada de ambigüedades y puntos de interpretación problemáticos. Asimismo, deja abierto un flanco por el que un Congreso hostil podría

342 “El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma de 47 con la fórmula ‘delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley’. Pero aun con esta modificación, que tendrá la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el Congreso trate de sojuzgar al presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente de la República durante el tiempo de su encargo”. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 341, p. 600.

343 “V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio [...]: a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares [...]. c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del *orden federal* o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del *orden común*” (el subrayado es nuestro).

344 Orozco, Jesús, *op. cit.*, nota 338, p. 1,106.

dirigir un ataque contra el presidente, al interpretar en función de su conveniencia política la “gravedad” de ciertos delitos de los que fuese acusado el jefe del Ejecutivo. Entendemos que, en el pasado, y a pesar de los reiterados señalamientos de la doctrina, el poder revisor de la Constitución haya preferido mantener la ambigüedad, con el objeto de proteger al presidente detrás de la vaguedad conceptual (lo cual sólo era posible bajo el supuesto de un Congreso sometido a la voluntad presidencial). Sin embargo, bajo las nuevas condiciones políticas que parecen vislumbrarse en México, mantener tal ambigüedad podría revertirse en contra del presidente, sea éste del partido que sea. Por tanto, en aras de proteger al jefe del Ejecutivo y de un mejor equilibrio institucional, creemos que convendría dar por fin el paso de especificar limitativamente y en la propia Constitución los delitos por los que podría ser acusado y, en su caso, suspendido o hasta destituido de su cargo.

En suma, consideramos que sería positiva una reforma constitucional que, por un lado, deje perfectamente claro que el presidente de la República podría ser sujeto del juicio político en caso de incumplir con su obligación de publicar la ley (y por supuesto, en otros casos también); y que, por otro lado, determine con precisión por cuáles delitos puede el presidente de la República ser acusado, para los efectos de la declaración de procedencia penal prevista en el artículo 111 de la Constitución general de la República.

V. LOS DECRETOS CON FUERZA DE LEY

En relación con las “medidas provisorias” y los “decretos de necesidad y urgencia”, cabría tener muy presente que ambas instituciones surgen de la historia y experiencia política propias de Brasil y de Argentina; es decir, de historias políticas caracterizadas por la práctica reiterada de sus respectivos y sucesivos presidentes (tanto los democráticamente elegidos como los que no lo fueron) de legislar por decreto, aun sin estar constitucional-

mente facultados para tal efecto. Por ejemplo, para el caso de Argentina, Sagüés reporta que, hasta la administración de Alfonsín, se habían expedido quince decretos leyes; además, nos dice que el propio Alfonsín expidió otros tantos decretos durante su gobierno; mientras que, hasta 1994, la administración del presidente Menem había pronunciado más de trescientos.³⁴⁵

Al parecer, y en virtud de la bien arraigada práctica de legislar por decreto, tanto en Brasil como en Argentina, los constituyentes de ambos países tuvieron que enfrentarse al siguiente dilema: ¿qué convenía más: prohibir la práctica por considerarla un indebido aumento de poder del presidente, o regular la práctica, para que fuera en adelante ejercida de manera acotada y limitada?

La segunda opción, que finalmente prevaleció, reconocía que la práctica era tan arraigada, que, ni aun prohibiéndola, desaparecería de la vida política nacional. Por lo tanto, más que prohibirla y tener después que vivir en un régimen de irregularidades constitucionales (puesto que era previsible que subsistiría a pesar de su prohibición) era conveniente permitirla, pero sometiéndola a una clara regulación constitucional. De esta manera, tanto la Constitución de Brasil como la de Argentina permiten las llamadas “medidas provisionales” y los denominados “decretos de necesidad y urgencia”, respectivamente.

De esta suerte, el artículo 62 de la Constitución brasileña dispone lo siguiente:

Artículo 62. En caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional, el cual, estando en receso, será convocado extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días.

345 Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, nota 171, t. I, p. 499. Por su parte, Eduardo Emili reconoce que los decretos de necesidad y urgencia fueron utilizados en Argentina mucho tiempo antes de la reforma de 1994. Emili, Eduardo, “Los decretos de necesidad y urgencia a partir de la reforma constitucional”, en Sarmiento; García, *et al.*, *op. cit.*, nota 208, p. 399.

Párrafo único. Las medidas provisionales perderán eficacia, desde la adopción si no fueren convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional disciplinar las relaciones jurídicas derivadas de ellas.

Por su parte, el artículo 99 de la Constitución de Argentina indica que:

Artículo 99. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

1. [...].

2. [...].

3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Ahora bien, a diferencia de Brasil y Argentina, México no ha tenido esta práctica reiterada de los decretos con fuerza de ley durante el presente siglo. No hubo necesidad de recurrir a ellos, en virtud de las reglas de un sistema político que permitieron al

presidente de la República mantener el control sobre el procedimiento legislativo gracias al que a su vez ha podido ejercer sobre las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Pero si estas circunstancias cambian en México (como parece estar sucediendo) ¿convendría *adelantarse*, y proponer una reforma que introdujese instituciones similares a las “medidas provisorias” y a los “decretos de necesidad y urgencia” en nuestra Constitución?

Por nuestra parte, no creemos que esto sea conveniente. Las medidas provisorias y los decretos de necesidad y urgencia indiscutiblemente dan un mayor poder a los presidentes de Brasil y Argentina; especialmente si consideramos que son ellos los que califican la “*relevancia y urgencia*” y las “*circunstancias excepcionales*” que justifican su utilización. Si los poderes constituyentes de Brasil y de Argentina admitieron estas figuras constitucionales (aun entrando en conflicto con la intención expresa de “moderar” el presidencialismo, invocada en ambos procesos de reforma) fue porque prefirieron adoptar una postura de “realismo político-jurídico”, ante la previsible persistencia de dichos decretos a pesar de que no estuviesen permitidos por la Constitución (tal y como había sido el caso en el pasado). Se prefirió, entonces, regular y acotar la institución, más que prohibirla.

Pensando en México, no creemos conveniente dar un poder tal al presidente, justamente cuando está tratándose de moderar nuestro sistema presidencial. Si la práctica de los decretos con fuerza de ley no forma parte de nuestra experiencia histórica del presente siglo, no vemos justificación alguna por que haya de introducirse aquella figura en nuestro esquema constitucional.

VI. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA

Caso distinto al anterior es el de la “delegación legislativa”. Las leyes delegadas son aquéllas que dicta el Poder Ejecutivo en virtud de una habilitación que le confiere expresamente el Poder Legislativo en materias que son de la competencia de este últi-

mo.³⁴⁶ Este tipo de leyes se diferencian del decreto-ley en un punto principal: no son dictadas en razón de atribuciones propias del Poder Ejecutivo, sino mediante habilitación legislativa.

Son varias las razones que la doctrina ha identificado para justificar la delegación legislativa. Se ha invocado, por ejemplo, el “principio de eficacia y la necesaria colaboración en el funcionamiento de los órganos del Estado, principalmente en materias de naturaleza técnica, complejas o muy cambiantes, para las cuales el Ejecutivo se halla mejor dotado, tanto en cuerpo de asesores y órganos auxiliares, como en aspectos estructurales y funcionales”.³⁴⁷ Otros, en cambio, opinan que la delegación legislativa es un mal necesario del gobierno en las sociedades modernas.³⁴⁸

En verdad, la delegación legislativa no deja de plantear problemas teóricos importantes. El principal de ellos, por supuesto, es el relativo a la manera en que impacta al principio de separación de poderes que, como todos sabemos, es esencial al Estado de derecho. Indiscutiblemente, si nos ubicamos en una perspectiva ortodoxa, la delegación legislativa afecta tal principio: a través de la delegación, la potestad de hacer leyes, encomendada tradicionalmente a un órgano del Estado que representa a la nación (el Congreso), es transferida a otro órgano, es decir, al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, creemos que el mecanismo de la delegación legislativa, tal y como ha sido concebido doctrinalmente y como se le ha configurado normativamente, deja a salvo el principio de separación de poderes.

346 *Vid.* Canosa, Armando N., “La delegación legislativa en la nueva Constitución”, en Cassagne, Juan Carlos, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 167-168.

347 Urrutigoity, Javier, “Comentario sobre la delegación legislativa en la reforma constitucional”, en Sarmiento García, *et al.*, *op. cit.*, nota 208, p. 370.

348 “Lo real es que en la actualidad, en la mayoría de los países de Occidente han debido acudir a la delegación legislativa como solución —a veces dolorosa pero siempre necesaria— para poder proveer a las necesidades cambiantes del Gobierno [...]”. Zarza Mensaque, Alberto, *Delegación de facultades legislativas en el derecho constitucional comparado*, *cit.* por Dromi, R., y Menem, E., *op. cit.*, nota 207, p. 282.

En efecto, la delegación legislativa no implica cesión perpetua e irrevocable del poder de hacer leyes. Como apunta Urrutigoity para el caso argentino, “la delegación no importa una transferencia de la *titularidad*, sino del *ejercicio* de una competencia, manteniendo el delegante la coordinación, el control y la responsabilidad por dicho ejercicio, así como las facultades de revocación y avocación [...]”.³⁴⁹

En primer lugar, el Congreso ejerce un esencial control sobre la delegación legislativa en razón de que su consentimiento es la llave para abrir el procedimiento. Sin el consentimiento del Congreso, no hay delegación legislativa al Ejecutivo.

En segundo lugar, el Congreso ejerce otro importante control sobre el proceso de elaboración de leyes delegadas. En Brasil, este control se ejerce por medio de la disposición del artículo 68 constitucional, que ordena que la resolución del Congreso nacional a través de la cual se delegue la potestad legislativa al Ejecutivo deberá especificar “su contenido y los términos de su ejercicio”. De manera similar, el artículo 76 de la Constitución argentina permite la delegación legislativa al Ejecutivo “dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Es decir, al serle delegada la potestad legislativa, el Ejecutivo no tiene un “cheque en blanco” para legislar sin considerar de manera alguna al Poder Legislativo delegante. Al contrario, el Ejecutivo estará limitado por las resoluciones del Congreso, que fijarán el contenido y los términos del ejercicio de la facultad delegada (para usar la expresión brasileña), o las bases de la delegación (para emplear la terminología de la Constitución argentina). Como sugiere Urrutigoity, esto, a su vez, implica la obligación del Congreso de proporcionar una “clara política legislativa” que impida que el Ejecutivo se “desborde”.³⁵⁰

349 Urrutigoity, *op. cit.*, nota 347, p. 371.

350 “La valoración debe hacerse teniendo en cuenta la ratio legis de esta exigencia, que consiste en evitar que el legislador incurra en un desentendimiento de sus competencias, descargándolas en el ejecutivo”. *Ibidem*, p. 390.

En tercer lugar, tanto la Constitución de Brasil como la de Argentina establecen límites materiales a la delegación legislativa. En Brasil, el artículo 68 constitucional prohíbe expresamente la delegación en determinadas materias. En Argentina, la delegación procede únicamente en ciertas materias (“en materias determinadas de administración o de emergencia pública”, dice el artículo 76). Cabe aclarar que la fórmula empleada en Argentina ha dado lugar a amplias discusiones acerca del significado y alcance de estos términos, añadiendo con ello confusión en un área constitucional tan sensible como ésta, que podría provocar conflictos de interpretación de gran impacto político.

En cuarto lugar, es posible afirmar que ambas Constituciones admiten la posibilidad de que el Congreso establezca límites temporales al ejercicio de la facultad de legislar que hubiese sido delegada al Ejecutivo. En Argentina, tal posibilidad es explícita (“con plazo fijado para su ejercicio”), entendiéndose que la facultad del Ejecutivo caduca por transcurso del plazo. De esta manera, toda norma expedida por el Ejecutivo invocando facultades delegadas estará viciada de inconstitucionalidad, si fue expedida después de haber vencido el plazo señalado por la resolución del Congreso que otorgó la delegación.

Por su parte, en Brasil, el límite temporal al ejercicio de la facultad de legislar del Ejecutivo, a través de delegación, puede perfectamente entenderse dentro de la disposición constitucional que ordena que la resolución del Congreso nacional que delegue la potestad legislativa “especificará su contenido y *los términos de su ejercicio*” (énfasis añadido).

La realidad política nos muestra que el Poder Ejecutivo ya es un actor preponderante en el proceso de elaboración de las leyes. Tiene mayor capacidad técnica, cuenta con fuentes casi inagotables de información, y es capaz de conducirse de una manera más unificada y coherente dentro del procedimiento legislativo. El Congreso, en contraste, está compuesto por dos Cámaras que frecuentemente tienen distintos puntos de vista, que además están divididas en función de líneas partidistas e incluso de fracciones

de partidos; no cuentan con suficiente infraestructura de apoyo para el trabajo legislativo, y, por último, están integradas por una gran cantidad de miembros.

Partiendo de esta realidad, existente en la mayoría de los países del mundo moderno, podría pensarse en la conveniencia de abrir una oportunidad institucional que, como lo permite la delegación legislativa, potencie la función que, en las circunstancias actuales, este órgano del Estado está mejor capacitado para realizar: controlar al Poder Ejecutivo.

Así, en aras de acelerar en determinadas circunstancias el procedimiento de elaboración de las leyes, consideramos que resultaría conveniente que el Congreso de la Unión pudiese, *si así lo decide*, delegar en el Ejecutivo la facultad de legislar, únicamente en relación con ciertas materias, que habrían de definirse con precisión. Si se estableciera esta posibilidad, lo importante sería, como asevera Zarza, “estructurar métodos para que el órgano titular de la atribución pueda reasumir la potestad cuando estime que los derechos de los ciudadanos corren peligro ante el obrar legisferante del Ejecutivo y fundamentalmente, ejercer un control efectivo sobre el modo y las condiciones con que se ejercitan las condiciones delegadas al gobierno”.³⁵¹ Solamente de esta manera podría enfatizarse el principio de eficacia y rapidez en la actividad legisferante, dejando a salvo el principio de separación de poderes.

En Brasil, la delegación legislativa está prevista en el artículo 68 constitucional:

Artículo 68. Las leyes delegadas serán elaboradas por el Presidente de la República, quien deberá solicitar la delegación al Congreso Nacional.

1o. No serán objeto de delegación los actos de competencia exclusiva del Congreso nacional, los de competencia privativa de la Cámara de Diputados o del Senado Federal, la materia reservada a ley complementaria, ni la legislación sobre:

351 *Idem*.

I. Organización del Poder Judicial y del Ministerio Público, la carrera y la garantía de sus miembros;

II. Nacionalidad, ciudadanía, derechos individuales, políticos y electorales;

III. Planes plurianuales, directrices presupuestarias y presupuestos.

2o. La delegación al Presidente de la República tendrá la forma de resolución del Congreso Nacional, que especificará su contenido y los términos de su ejercicio.

3o. Si la resolución determinare la apreciación del proyecto por el Congreso Nacional, éste lo hará en votación única, estando prohibido realizar cualquier enmienda.

Por su parte, el artículo 76 de la Constitución argentina prevé la delegación legislativa de la siguiente manera:

Artículo 76. Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

En un esfuerzo de síntesis que pudiese orientarnos acerca de la naturaleza de la delegación legislativa, podríamos identificar los siguientes puntos relevantes:

a) Mediante la delegación legislativa, el Congreso decide dar facultades al Ejecutivo para legislar;

b) La delegación opera únicamente respecto de ciertas materias, o bien,

c) No pueden ser objeto de delegación ciertas materias;

d) El Congreso fija bases que deberán ser respetadas por el Ejecutivo al legislar en uso de la delegación;

e) Se establece la caducidad de la facultad de legislar en virtud de la delegación si no se ejercita dicha facultad dentro del plazo fijado por el Congreso, y

f) El Congreso tiene la facultad de revisar la ley producida por el Ejecutivo en ejercicio de facultades derivadas de la delegación legislativa.

¿Significa la delegación legislativa un incremento del poder del Ejecutivo? No precisamente. Como puede observarse en los puntos arriba anotados, el Ejecutivo está sujeto de varias formas a la voluntad del Congreso. Y, a su vez, ambos órganos están sujetos a la prohibición constitucional de delegar ciertas materias. En nuestra opinión, es ésta una nueva forma de ver la separación de funciones y la colaboración entre poderes en el mundo moderno, por lo menos en relación con el procedimiento de elaboración de las leyes.

VII. CONCLUSIONES

Si el patrón de relaciones entre las Cámaras del Poder Legislativo y entre éste y el Poder Ejecutivo llegase a cambiar en el sentido apuntado en este capítulo y en los anteriores, consideramos que en el caso mexicano:

a) Sería positivo suprimir el trámite de reenvío en la hipótesis de desechamiento total del proyecto de ley de parte de la Cámara de revisión, y establecer en su lugar una regla que mandase archivar el proyecto así desechado, prohibiendo además que tal proyecto fuese presentado de nuevo en el mismo periodo de sesiones.

b) Convendría contar con un procedimiento legislativo acelerado, de carácter extraordinario y de utilización restringida a ciertas materias (por ejemplo, relativas a la administración pública federal), que podría ser solicitado discrecionalmente por el presidente de la República en situaciones de urgencia.

c) Sería pertinente permitir que el pleno delegase en comisiones la facultad de discutir y votar en lo particular proyectos de ley, cuidándose que las comisiones estuviesen integradas en la misma proporción que los grupos parlamentarios tuviesen en el pleno (como ya lo ordena la Ley Orgánica del Congreso), y per-

mitiendo que este último pudiese recuperar el trámite ordinario (revocar la delegación) hasta antes de que la comisión votase definitivamente, si así lo decidiese el propio pleno.

d) Convendría aclarar la relación entre el veto presidencial y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para lograr esto, habría que:

- Dejar claro que el veto sí procede en caso de modificaciones o adiciones al proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, ya sea estableciendo expresamente la posibilidad del veto en esos casos, o cambiando el régimen constitucional del Presupuesto permitiendo que también la Cámara de Senadores intervenga en su aprobación. En este último supuesto, se trataría de que el Presupuesto quedase bajo el régimen del artículo 72 constitucional.
- Dejar claro que el veto no procede en caso de desechamiento total del proyecto de Presupuesto (principio de que el veto no procede contra resoluciones negativas), pero dar una salida al conflicto sobre el Presupuesto, con el establecimiento de una regla que permitiese prorrogar el Presupuesto del año anterior hasta que hubiese un nuevo Presupuesto para el año que se inicia.

e) Convendría dejar claro que “publicar” y “promulgar” significan lo mismo (sustituyendo el sustantivo “promulgación” del inciso c) del artículo 72 constitucional, por el sustantivo “publicación”).

f) Sería conveniente disponer que el presidente de la República está obligado a publicar la ley que hubiese sido aprobada por el Congreso, sea que no se hubiese interpuesto el veto, o en relación con la cual el veto hubiese sido superado, y prever un procedimiento para que el propio Congreso publique la ley, en caso de que aquél se negase a hacerlo.

g) Convendría permitir expresamente la procedencia del juicio político contra el presidente de la República, en caso de que se negase a publicar la ley (y en otros supuestos también).

h) Sería pertinente determinar con precisión por qué delitos puede el presidente de la República ser acusado, para los efectos de la declaración de procedencia penal prevista en el artículo 111 de la Constitución general de la República.

i) Podría convenir abrir la posibilidad de la delegación legislativa respecto de ciertas materias (o prohibiendo la delegación en ciertas materias). El Congreso fijaría bases que deberían ser respetadas por el Ejecutivo al legislar en uso de la delegación, y se establecería la caducidad de la facultad de legislar si ésta no se ejercita dentro del plazo fijado por el Congreso. Además, el Congreso tendría la facultad de revisar la ley, modificándola o derogándola, en todo o en parte.