

Comentario jurídico de los artículos 71 al 79

Lic. Julieta Guevara*

El poder legislativo define al gobierno moderno. En los últimos doscientos años, el desarrollo político se ha caracterizado por la aparición y fortalecimiento de las asambleas representativas y deliberantes, resultado del sufragio universal y de la participación masiva de los ciudadanos en la elección de sus legisladores. En la actualidad, la legitimidad del poder público y su calidad democrática dependen en buen grado de sus órganos legislativos.

Los parlamentos cumplen funciones muy importantes en la configuración del Estado de Derecho, o gobierno de la ley. En él, las leyes deben emanar de un órgano representativo popular; ser elaboradas conforme a procedimientos previamente establecidos por una ley superior y regular solamente aquellas materias para las que está facultado expresamente el órgano legislativo.

En nuestro país la elaboración de las leyes que rigen a la Federación está encomendada a un órgano denominado Congreso de la Unión, formado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, que se integran con representantes electos de manera directa. Este hecho reafirma el principio democrático de que la soberanía reside en el pueblo y de que es éste, a través de sus representantes, quien forma las leyes que tienen que ser obedecidas tanto por los gobernantes como por los gobernados.

Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública. Actualmente es senadora de la República por el estado de Hidalgo.

Por vivir en un Estado de Derecho, en México, también las leyes son elaboradas conforme a un proceso previamente establecido por la ley y diseñado de tal manera que la voluntad popular se exprese en el contenido de las mismas. Además, el órgano legislador sólo puede hacer leyes en las materias para la que ha sido facultado, cumpliendo así con el principio de que el poder público únicamente puede actuar por mandato expreso de la ley, en tanto que las particulares pueden hacer un amplio ejercicio de sus libertades solamente restringido por las prohibiciones que la propia ley fija.

Los artículos de la Constitución que aquí se comentan, se refieren al proceso de formación de las leyes y a las facultades del Congreso de la Unión.

Para cumplir con la finalidad que inspiró la elaboración de estos cuadernos, de divulgar el contenido de nuestra Constitución, en este espacio se expone breve y secuencialmente el proceso legislativo definido en la Constitución y complementado con algunas cuestiones contenidas en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior del Congreso, omitiendo salvedades y detalles de procedimiento con el deseo de contribuir a la comprensión global del mismo.

También se hacen algunos comentarios desde la óptica social y política, con el fin de ilustrar el hecho de que las leyes y su elaboración, están enmarcadas en un contexto de relaciones sociales que van más allá de lo que nos ofrece una perspectiva meramente jurídica.

DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

El proceso legislativo

Se ha señalado antes, que en un Estado de Derecho las leyes se forman mediante un proceso establecido en la ley. En esta parte se comenta precisamente ese procedimiento, que define funciones, secuencias, plazos y canales de tramitación de acuerdo con las facultades atribuidas a los órganos legislativos. Algunos de sus propósitos fundamentales son los siguientes:

- Que las leyes o decretos sean el resultado de la conformidad de ambas cámaras después del análisis detallado y del debate racional, informado, libre, democrático y público de las iniciativas o proyectos de ley en el seno de cada una de ellas;
- Que se establezca la coordinación que requiere el sistema bicameral;
- Que se evite la precipitación y la demora en la aprobación de las iniciativas;
- Que haya tiempo a que reaccione la opinión pública;
- Que el Ejecutivo tenga la oportunidad de sancionar las leyes o decretos conforme al principio de colaboración de poderes.

La Constitución define los aspectos formales más relevantes del proceso legislativo en el que actúan sólo los poderes gubernamentales. En la Ley Orgánica y el Reglamento para el gobierno interior del Congreso se detallan las distintas etapas del proceso.

En la práctica, el proceso formal es influido por otros actores del sistema político, como los partidos políticos, los grupos de interés, los medios masivos de comunicación, la opinión pública, etc.

La iniciativa

El proceso legislativo se inicia cuando alguno de los actores con derecho a hacerlo presenta ante uno de los órganos del Congreso de la Unión una iniciativa de ley o de decreto.

La Constitución otorga este derecho al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. En el artículo 73, también le da este derecho a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero sólo en los asuntos de su competencia.

Como puede observarse, desde la óptica del proceso formal no es relevante quién elabora las iniciativas, sino quién las respalda con su

representación. En la práctica, nuestro país coincide con una tendencia mundial, según la cual, el Poder Ejecutivo es el que presenta, cada vez más, mayor número de iniciativas.

La causa fundamental de este hecho, radica en que ante la complejidad de los asuntos acerca de los cuales se legisla, el Ejecutivo cuenta, directa o indirectamente con la mayor cantidad y diversidad de especialistas. En contraste, se podría afirmar que de los tres poderes, el Legislativo es el que menor grado de profesionalización presenta, debido básicamente a su carácter democrático y representativo.

Algunos estudiosos de estos temas advierten en los fenómenos señalados una declinación irrefrenable del Legislativo frente al Ejecutivo, pues se piensa que este último, mediante su facultad de iniciar leyes, cubre gran parte del espacio del primero. Sin embargo, la experiencia de los países democráticos muestra que la función del poder Legislativo no radica esencialmente en la elaboración de iniciativas de ley, sino en la función política de dar legitimidad a la actuación del poder público.

En la actualidad, para cumplir mejor con esta función, existe la tendencia de los partidos políticos a seleccionar cada vez mejor a sus candidatos, con el fin de que, sin dejar de representar los intereses de la población, estén mejor preparados para desempeñar sus funciones como legisladores. Paralelamente, se pretende profesionalizar al menos a una parte de los legisladores, mediante el fomento de la “carrera legislativa”.

Volviendo al procedimiento formal, según la Constitución las iniciativas pueden ser presentadas:

- En cualquiera de las dos cámaras, indistintamente, si es una facultad del Congreso, con excepción de las que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;
- Ante la cámara que corresponda si son exclusivas de una de ellas, y

- Ante la Comisión Permanente si el Congreso se encuentra en receso.

Estas posibilidades de ingreso de las iniciativas están estrechamente relacionadas con el tipo de representación y de función de cada uno de los órganos del Congreso, como se podrá constatar más adelante, cuando comentemos sus facultades.

Estudio de las iniciativas en comisiones

Una de las etapas más importantes en el proceso de formación de las leyes es el estudio de las iniciativas en comisiones. Sin embargo, esta fase suele pasar inadvertida para el público.

Las comisiones en las que se divide el trabajo en las cámaras son de diversos tipos. Para los fines de este trabajo nos referiremos solamente a las de Dictamen Legislativo. Ellas están especializadas en diferentes áreas, que en buena medida corresponden a aquellas en las que se ha dividido el trabajo en la administración pública. Están integradas preferentemente con legisladores que tienen conocimientos, experiencia o interés en esos campos, y reflejan la integración pluripartidista de los órganos legislativos.

A las reuniones que celebran las comisiones pueden asistir todos los legisladores interesados en la iniciativa en turno, con derecho de voz y únicamente tendrán derecho de voto los que pertenezcan a ellas.

Las comisiones tienen como propósitos fundamentales el estudio, análisis y dictamen de las iniciativas. Con este fin, sus deliberaciones y sus reflexiones colectivas buscan resolver o aminorar las diferencias entre los legisladores para construir la mayoría o, en su caso, la unanimidad de los votos de sus miembros. En esta etapa puede ubicarse con claridad lo que los polítólogos llaman agregación y articulación de intereses, los que pueden estar representados por las fracciones partidarias, por legisladores pertenecientes a un sindicato, a un gremio o a otro tipo de agrupación.

Como las sesiones de estos órganos no tienen un carácter público, los legisladores trabajan en un clima propicio para el análisis detallado y la

deliberación libre, sin las limitaciones que impone el debate en tribuna, y sin la presencia de los medios masivos de comunicación que ponen en juego la imagen pública de los representantes.

Las comisiones hacen el acopio de la información necesaria para ilustrarse acerca de las bondades o las limitaciones de lo propuesto. Desde el punto de vista legal, están facultadas para solicitar la información a las diversas instancias de la administración pública, sea ésta de tipo documental o bien mediante la presencia de los funcionarios del ramo al cual corresponde el proyecto en deliberación. También pueden, en reuniones de información y audiencia, escuchar a representantes de grupos de interés o invitar a diversos asesores, especialistas y peritos.

Finalmente, en las comisiones también se hace patente la colaboración entre ambas Cámaras del Congreso, cuando miembros de comisiones análogas se reúnen para intercambiar información a propósito de una iniciativa. Esta comunicación evita, en gran medida, que los proyectos de ley sean devueltos por la Cámara revisora.

Una vez agotadas las deliberaciones, se elabora un proyecto de dictamen que debe ser aprobado por la mayoría de los miembros de la Comisión antes de ser presentado al pleno de la Cámara.

El debate en tribuna

El debate en el pleno de la Cámara suele ser la etapa que despierta más interés por su carácter público y más o menos espectacular, dependiendo del asunto en cuestión. Éste se inicia después de dar lectura a la iniciativa y al dictamen que ha emitido la comisión o comisiones correspondientes.

Se entiende por debate a la práctica por la cual varios legisladores hablan en pro y en contra de un asunto, en un esfuerzo por convencer a los demás mediante la lógica y la evidencia. Se busca influir así en quienes sustentan posiciones diferentes para: modificar o mantener el proyecto de dictamen; cambiar el sentido de la votación, o bien, para dejar testimonio público de las razones que orientaron su voto.

En la práctica, sin embargo, algunas veces se persiguen propósitos diferentes a los señalados. Por ejemplo, se utiliza el debate para hacer llegar a la población mensajes programáticos o ideológicos de los partidos, ajenos a lo que se discute o inclusive, para ganar posiciones personales dentro y fuera de la cámara.

La calidad del debate depende en buena medida de la composición plural de las Cámaras, el grado de antagonismo de las posiciones partidarias, la solidez de los partidos allí representados y la madurez de los mismos legisladores.

El carácter público del debate en tribuna, ampliado significativamente por la presencia de los medios masivos de comunicación, hace que frecuentemente éste adquiera una fisonomía y unos propósitos muy distintos de los que caracterizan a la deliberación que ocurre en las comisiones.

Sin embargo, es el mismo carácter público de las discusiones, lo que les hace tener un importante papel en el proceso de socialización y educación políticas, dentro y fuera de las cámaras.

En una sociedad que busca desarrollarse a través de valores e instituciones democráticas, el proselitismo de partido, que encuentra escenarios aún dentro de la vida parlamentaria, es indudablemente legítimo, pero su efecto pedagógico incrementa la cultura política, sobre todo, cuando su nivel trasciende el enunciado meramente declarativo, para ubicarse en el rango más racional del argumento.

La votación en el pleno de la Cámara

Una vez agotado el debate, el dictamen es sometido a votación en el pleno de la Cámara.

Las votaciones de ley o decreto, dice la Constitución, serán nominales. Esto significa que cada uno de los legisladores tendrá que manifestar su decisión en favor o en contra del dictamen diciendo su nombre. Nuestras normas no consideran la abstención.

El voto público, nominal, afirmativo o negativo es la forma en que el legislador exterioriza su decisión, pero ¿cuáles son los criterios que orientan esa determinación? Al respecto existen las siguientes concepciones: según Burke, el representante es una persona libre, con derecho a legislar independientemente de la opinión de sus representados, porque ellos lo eligieron por sus cualidades especiales y son éstas las que debe ejercer para llegar a sus mejores juicios conforme a su conciencia; otra es que el legislador debe votar de acuerdo con los intereses de sus representados sin consideración de lo que él mismo cree, o de lo que puede constituir el interés nacional o partidario; la tercera señala que el legislador ante todo debe lealtad al partido al que pertenece.

Fuera de estas tres concepciones más o menos generalizadas, existen otras que afirman que el origen socioeconómico de los legisladores, los intereses personales o los del grupo o grupos que más respaldaron su elección tienen gran influencia en sus decisiones.

Los estudiosos de estos temas afirman, que a partir del surgimiento de los partidos políticos el factor más importante en el sentido de la votación es la disciplina de partido, aunque existe una mezcla de los criterios señalados, lo cual varía dependiendo del asunto en cuestión y el tipo de partido al que se pertenezca.

La Cámara revisora

Una vez aprobado el dictamen, la iniciativa deja de llamarse así para ser considerada como un proyecto de ley o decreto. Éste se remite a la otra Cámara, denominada revisora, a través de una minuta.

En la cámara revisora se sigue el mismo proceso que en la de origen. Si el proyecto es aprobado sin modificaciones, se envía al Ejecutivo. Si es modificado o rechazado se devuelve a la cámara de origen para cumplir con todas las etapas señaladas en la Constitución para estos casos.

Generalmente en la cámara de origen donde tienen lugar el más importante análisis y debate legislativos; en tanto que en la cámara revisora, generalmente, se realizan funciones de crítica, corrección y maduración del proyecto de ley.

Es necesario resaltar que el contenido del proyecto de ley o decreto puede diferir del de la iniciativa, tanto como haya sido modificada en la cámara de origen. Así, la maduración del proyecto adquiere relevancia, pues da tiempo a que los ciudadanos se percaten del contenido e importancia del proyecto y se expresen como opinión pública, la cual será tomada en cuenta por los legisladores.

Gracias a la comunicación formal e informal que puede establecerse entre las cámaras, así como con el Ejecutivo se evita que la cámara revisora regrese a la de origen proyectos ya aprobados por ésta.

Sanción y publicación

Cuando la ley ha sido aprobada por las dos cámaras, pasa al Ejecutivo para que la confirme si es que está de acuerdo con ella. Si no fuera así, deberá remitirla a la cámara de origen con sus observaciones, dentro de los diez días hábiles posteriores a aquel en que la recibió; a no ser, que corriendo este término, hubiera el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido.

El proyecto devuelto será discutido de nuevo en la cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes de los legisladores presentes se enviará a la cámara revisora. Si en ésta fuera sancionada también, se devolverá al Ejecutivo para su publicación.

La posibilidad de que el Ejecutivo haga observaciones es lo que se conoce como derecho de voto. Dichas observaciones pueden referirse al total del proyecto o sólo a partes de él. La Constitución señala los casos en los que el titular del poder Ejecutivo no puede hacer observaciones.

La participación del presidente de la República en esta etapa del proceso, se explica, principalmente, porque siendo el titular del poder que ejecutará la ley, tiene que velar porque lo dispuesto en ella sea factible de realizarse. Es además otra instancia de reflexión que consolida el proceso legislativo haciendo vigente el principio de la división de poderes y su necesaria colaboración.

Desde nuestro punto de vista, con la sanción se termina el proceso de formación de las leyes, para otros, se agota con su promulgación que consiste en darla a conocer por medio de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Se ha señalado en la primera parte de estos comentarios que en un Estado de Derecho los poderes públicos únicamente pueden ejercer las funciones para las que están facultados por la ley y sólo pueden ejercer esas funciones sobre las materias señaladas por ella.

En esta parte de la Constitución se hacen explícitas las facultades: del Congreso; las exclusivas de la Cámara de Diputados; las exclusivas de la Cámara de Senadores; algunas que se refieren al manejo interior de las cámaras y las de la Comisión Permanente.

El Congreso de la Unión está facultado en términos generales para legislar. El artículo 70 señala que toda resolución del Congreso será una ley o un decreto. Aunque la Constitución no define, qué son unas y otros, se puede entender en sentido amplio que las leyes son normas jurídicas de carácter general abstracto e impersonal a diferencia de los decretos que regulan situaciones concretas.

El Congreso, es decir las dos cámaras actuando en forma sucesiva, es el único que puede hacer leyes y decretos. Las cámaras, cuando ejercen sus facultades exclusivas y la Comisión Permanente sólo pueden hacer decretos.

Para comprender la distribución de facultades entre estos órganos del Congreso es necesario tomar en cuenta el tipo de representación en cada uno de ellos.

La Cámara de Diputados, en virtud de la manera en que se integra, es la representante popular por excelencia, de allí que tenga prioridad o exclusividad en las materias que afectan de manera directa al pueblo. Por ejemplo, tiene prioridad, en lo que se refiere al reclutamiento de tropas y exclusividad para calificar las elecciones del presidente de la República.

La Cámara de Senadores manifiesta esencialmente el interés de la Federación. La forma en que se integra expresa la igualdad jurídica de los Estados independientemente de su población, extensión o riqueza. Así, por ejemplo es el Senado el que aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, así como el encargado de analizar la política exterior.

Para finalizar, en lo que corresponde a la Comisión Permanente, sus facultades están estrechamente relacionadas con su razón de ser, que no es otra que dar continuidad a la actuación de poder Legislativo. Lo cual no significa que supla al Congreso de la Unión en el ejercicio de sus facultades, pues las de la Comisión Permanente son restringidas. Una de las más importantes es la posibilidad de convocar al Congreso o a una de las cámaras a sesiones extraordinarias en los períodos en que están en receso.

Reflexiones finales

En los inicios de las sociedades urbanas, la formulación de las leyes fue la actividad casi exclusiva y única de sus poderes legislativos, que frente al autoritarismo potencial o real del Ejecutivo tenían necesidad de reafirmar su independencia y su carácter deliberante. En un contexto semirrural, de voto restringido, de partidos políticos y medios masivos de comunicación incipientes, así como de tajante división entre las clases, el poder legislativo fue también el foro por excelencia del debate político, que redundó en lucimiento y fama de los grandes tribunos parlamentarios.

La irrupción de las masas en la política, característica de la democracia en las sociedades urbanas, trajo como consecuencia nuevas formas de organización y práctica políticas que transformaron a los sistemas existentes: el sufragio universal provocó el surgimiento de los partidos para estructurar al electorado masificado; la diferenciación de intereses condujo a su agrupamiento para presionar a los poderes públicos; la prensa primero, la radio y la televisión después, ensancharon los medios del debate político; el crecimiento del Ejecutivo y de la administración pública extendió la arena política a la burocracia gubernamental.

En esta nueva situación, la complejidad de los asuntos que requerían regularse trasladó las iniciativas de ley al Ejecutivo y su elaboración a las burocracias gubernamentales, dado su conocimiento, experiencia y profesionalismo superiores respecto a las cámaras representativas; como contrapartida las cámaras se especializaron en comisiones, para mejor juzgar los fines y medios propuestos en las iniciativas, y se pasó de la separación a la colaboración de poderes. El número de legisladores creció para incrementar su representatividad y los períodos de sesiones se ampliaron. Asimismo, el fortalecimiento de los partidos convirtió el debate y la votación en una competencia organizada entre sus fracciones parlamentarias. Además, el constante debate que se inició en los medios de comunicación, quitó exclusividad a las cámaras como los principales foros de la política.

Lo anterior ha servido de base para anunciar la declinación general del poder Legislativo, que se dice ha dejado de cumplir sus funciones originales y, en especial, ha cedido la elaboración e iniciativa de las leyes al Ejecutivo. Esto es cierto desde una perspectiva formal y restringida, pero discutible si se trata de comprender la nueva realidad con un enfoque más amplio y de entender que el poder de los legislativos radica en su facultad de aprobar las leyes en nombre del pueblo que representan, en ser el instrumento que hace realidad la soberanía popular.

El hecho es que la tarea de legislar, tiene lugar dentro de una arena política que se ha complicado: el número de actores que participan en el proceso político anterior a la iniciativa y durante la formación de las leyes se ha incrementado, los problemas acerca de los cuales se legisla son tan complejos que requieren del concurso de expertos y especialistas, por ejemplo, los medios masivos permiten a la opinión pública participar indirectamente en el debate parlamentario.

Así, en una arena política cada vez más compleja, el proceso legislativo, en el sentido más amplio que pueda darse al término, hoy se comparte con diferentes actores como resultado del pluralismo político y social, de modo que aun las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y materialmente elaboradas por la administración pública, son fruto de la consulta, competencia y negociación de los diversos intereses en juego. Pero compartir no puede significar renuncia o menoscabo de la

facultad de aprobación de las leyes que estrictamente sigue ejerciendo el poder Legislativo, ni lesiona su derecho a deliberar, ni impide que modifique las iniciativas del Ejecutivo. Es decir, se conserva la función de legitimación de las leyes, la cual se cumple independientemente de quien genere su iniciativa y elabore los textos correspondientes, o con quien coordine sus tareas.

Sin esta importante función de legitimación, ningún gobierno moderno aspiraría a considerarse representativo y democrático.

Hoy, el poder Legislativo sigue siendo el agente principal en el proceso legislativo. En términos absolutos sus poderes se han aumentado y su composición refleja más fielmente las diversas ideologías, regiones e intereses de la sociedad. Su importancia se extiende a las funciones de socialización y reclutamiento de dirigentes que realiza el sistema político.

Hoy, el poder Legislativo como cuerpo colegiado de representantes populares, integrado mediante votación directa, está unido en su destino al futuro de la democracia.