

COMENTARIOS  
LEGISLATIVOS

## INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

Marta MORINEAU\*

### I. INTRODUCCIÓN

Este artículo se refiere a un punto muy concreto de la historia constitucional mexicana: la iniciativa y formación de las leyes.

El siguiente apartado tiene por objeto ubicar, conforme con la doctrina constitucional, el tema de la iniciativa y formación de las leyes dentro del contexto más amplio de la disciplina conocida como derecho parlamentario, la cual, a su vez, es una rama del derecho constitucional general.

También se explica la razón por la que se utiliza el nombre de derecho parlamentario, y no de derecho legislativo, que hasta hace muy poco tiempo era la denominación más generalizada entre los autores mexicanos.

El tercer apartado contiene una historia esquemática del derecho parlamentario mexicano, a lo largo del siglo XIX; mientras que en el cuarto análisis particularmente el tratamiento que los diferentes instrumentos constitucionales del país hicieron de la iniciativa y formación de las leyes, durante ese periodo; para terminar con un quinto apartado que es una reflexión final que contiene la conclusión o conclusiones a las que me llevaron el desarrollo de los apartados anteriores.

### II. DOCTRINA

Silvano Tosi, en su libro *Derecho parlamentario*,<sup>1</sup> considera que esta disciplina es una rama del derecho constitucional general:

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. de Miguel Ángel Rodríguez *et. al.*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, 1996, 335 pp.

Para definir el objeto de la disciplina —comenta el autor italiano— se podría calificar al derecho parlamentario, en sentido restringido, como el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y el funcionamiento del Parlamento.<sup>2</sup>

La obra de Tosi que venimos citando se divide en cinco capítulos:

Capítulo I. El régimen parlamentario.

Capítulo II. Fuentes constitucionales de derecho parlamentario.

Capítulo III. Organización y funcionamiento de las cámaras.

Capítulo IV. La función legislativa. La iniciativa de las leyes.

Capítulo V. La función de control y de dirección política.

Es el capítulo IV el que se refiere al tema de este trabajo, esto es, la iniciativa y formación de las leyes y, es precisamente el contenido de este capítulo al que me referiré a continuación.

Para empezar, Tosi comenta que hay autores que censuran la inclusión del tema de la iniciativa de las leyes dentro de la disciplina del derecho parlamentario, propiamente dicha, porque la iniciativa de una ley no corresponde en forma exclusiva al Parlamento, ya que en este proceso pueden participar otros sujetos ajenos a ese órgano colegiado. Tosi no comparte esta opinión y explica que, aunque la Constitución italiana, por ejemplo, otorgue la facultad de iniciar las leyes al gobierno, a los miembros del Parlamento, al cuerpo electoral y a otros organismos, como son: los consejos regionales, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo y los municipios, la iniciativa legislativa es parte de un único procedimiento,<sup>3</sup> y debe considerarse como la fase inicial del procedimiento legislativo, que es uno de los procedimientos más importantes, que al Parlamento le corresponde desarrollar.

También considera que el hecho de que sean varios los sujetos que pueden iniciar una ley, y que esta atribución no sea exclusiva de los miembros del Parlamento, es una consecuencia del ordenamiento constitucional italiano que adoptó un sistema pluralista, por lo que a su re-

2 *Ibidem*, pp. 12-13.

3 *Ibidem*, p. 197.

gimen parlamentario corresponde y coincide con otro colega suyo, al hablar de un “sistema de titularidad difusa, abierta e integrativa”.<sup>4</sup> El procedimiento legislativo se inicia con la presentación del proyecto de ley al Parlamento, ante cualquiera de sus cámaras,<sup>5</sup> que puede enviar el proyecto a una comisión, para su estudio, para después continuar con el examen particular o general del proyecto por la asamblea y la votación final.

Es forzoso que el proyecto de ley esté redactado en artículos, y debe ser acompañado de una relación que explique las finalidades y las normas.<sup>6</sup>

El autor mexicano, José Ma. Serna de la Garza, en su libro *Derecho parlamentario*,<sup>7</sup> contempla siete secciones:

- I. Concepto de derecho parlamentario.
- II. Fuentes formales del derecho parlamentario.
- III. Estructura y organización del Congreso de la Unión.
- IV. Principales procedimientos del Congreso.
- V. Estatuto jurídico de los miembros del Congreso.
- VI. Algunos aspectos normativos de la dinámica interna de los trabajos del Congreso de la Unión.
- VII. Comentarios finales.

Además, el autor incluyó al final una bibliografía sobre la materia.

El tema de este trabajo es evidente que se inscribe en la sección número cuatro, en la que el autor, entre los principales procedimientos del Congreso, trata con mayor extensión al procedimiento legislativo. Más adelante expongo la manera en que Serna divide el estudio de este procedimiento, para después analizar cada una de esas divisiones.

En esta sección, número cuatro, además del procedimiento legislativo, Serna incluyó también a los procedimientos de control parlamentario y

4 *Idem*.

5 *Ibidem*, pp. 200 y 202.

6 *Ibidem*, p. 203.

7 Serna de la Garza, José Ma., *Derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 85 pp. Este libro forma parte de una obra colectiva publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas que lleva por nombre *Panorama del derecho mexicano*, de la cual la editorial McGraw-Hill hizo después diferentes ediciones individuales. En relación con la mencionada obra colectiva, el capítulo correspondiente al derecho parlamentario se debe al autor aquí citado.

a los procedimientos jurisdiccionales, y vale aquí decir que, ambos quedan fuera del tema de este trabajo, razón por la que sólo los menciono, pero no los analizo.

Mi trabajo se enfoca específicamente al tema del procedimiento legislativo, pero antes de abordarlo me pareció conveniente comentar la definición de derecho parlamentario del autor, así como su explicación del nombre de la materia, aspectos que analiza en la primera sección de su libro.

Para Serna, el concepto de derecho parlamentario es similar al expresado por el autor italiano Tosi, y, así, nos dice:

El derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas (Parlamentos o congresos) de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran.<sup>8</sup>

Continúa explicando que esta es una definición de carácter restringido, ya que puede haber definiciones más amplias que incluyan consideraciones axiológicas y teleológicas que aparecen en un Estado de derecho.<sup>9</sup>

En cuanto al nombre de la materia, afirma que existe otro, que es el de derecho legislativo, pero que no refleja la realidad del papel actual del Congreso de la Unión en México, que no sólo se refiere a la elaboración de las leyes, sino que también tiene a su cargo el control y fiscalización del gobierno, así como las tareas de representación política y algunas funciones que tienen carácter jurisdiccional.

Por lo anterior, Serna opta por el nombre de derecho parlamentario para esta disciplina, porque es más amplio y permite incluir no sólo al procedimiento legislativo, sino a las demás funciones del Congreso. Considera que esta designación podría ser objetada para un país como México, que no tiene un sistema parlamentario sino presidencialista, pero agrega que esta objeción no hace a la esencia de la materia, y afirma que el término “Parlamento” se puede usar para designar a cualquier tipo de asamblea legislativa.<sup>10</sup>

8 *Ibidem*, p. 1.

9 *Idem*.

10 *Ibidem*, p. 2.

En la sección cuarta de este libro el autor explica: puesto que el Congreso de la Unión, tanto como las cámaras que lo integran, son órganos colegiados los procedimientos parlamentarios, compuestos por diferentes actos jurídicos relacionados entre sí, son los que les permiten formar su voluntad para poder realizar las funciones que son de su competencia. Existen varios procedimientos para cada una de esas funciones: legislativa, de investigación, de control y jurisdiccional.

Estos procedimientos parlamentarios, además de articular las voluntades individuales, tienen también como objetivo lograr la racionalidad de la actuación de las asambleas, de acuerdo con el principio de economía funcional. Además sirven para garantizar los intereses políticos de los grupos en las cámaras, que no son otra cosa sino la representación de los intereses de los ciudadanos, que con su voto eligieron a los miembros de esas asambleas.<sup>11</sup> A continuación, como ya se mencionó, analizo el pensamiento de José Ma. Serna en torno al procedimiento legislativo, que comprende la iniciación y formación de las leyes. Como ya también, había yo mencionado, en este lugar, me refiero a cada uno de los apartados, en los que José María Serna divide el estudio del tema.

### III. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

#### 1. *Iniciativa*

La iniciativa es la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, proveniente de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos y que, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución federal, en México son el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Por otro lado, hay que destacar que en nuestro país, hasta el momento, quien en forma preponderante ha ejercido este derecho, es el Ejecutivo federal, y hasta en fechas muy recientes, por regla general, sus iniciativas siempre se convirtieron en ley, además, “es facultad exclusiva del presidente de la república —de acuerdo con el artículo 74 constitucional, en su fracción IV— presentar las iniciativas

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 45.

de Ley de Ingresos, así como la presentación del presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública”.

Por lo que a los otros sujetos autorizados para presentar iniciativas legislativas corresponde, la Constitución no dice si es necesario un número determinado de senadores o de diputados del Congreso de la Unión, por lo que se considera que cualquier diputado o cualquier senador lo puede hacer.<sup>12</sup> Por lo que toca a las legislaturas de los estados, sus iniciativas están reguladas por las constituciones estatales, que establecen los requisitos que deben reunir.

Es obvio que en nuestro país el número de los sujetos que puede iniciar una ley, en el ámbito federal, es muy reducido; la Constitución no admite iniciativas de los particulares, sin embargo, las comisiones del Congreso, pueden hacerlas suyas y presentarlas como propias.

En cuanto al trámite que le corresponde a cada una de las iniciativas, el artículo 71 constitucional, en su segundo párrafo establece que las iniciativas del presidente de la república, las legislaturas estatales o las diputaciones locales pasan a comisión, y aquellas presentadas por uno o varios miembros de las cámaras “se someterán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, por su lado, prescribe que toda iniciativa debe pasar a la comisión o comisiones correspondientes, salvo los casos calificados por la propia cámara como urgentes o de obvia resolución. La doctrina nos dice que se consideran casos urgentes aquellos necesarios para resolver un problema que no admite dilación, mientras que son casos de obvia resolución aquellos de cuyo contenido se puede deducir, sin lugar a dudas, cual será el sentido de la votación de los legisladores.<sup>13</sup>

## 2. *Dictamen*

Este corresponde a la comisión de dictamen legislativo, a la que, para tal fin, se turne un proyecto de ley.

<sup>12</sup> Así lo interpreta Serna de la Garza, *op. cit.*, nota 7, p. 47. En el mismo sentido, Susana Thalía Pedroza de la Llave y Hugo Alejandro Concha Cantú, quienes expresan que están autorizados para presentar iniciativas de ley, entre otros, “los diputados y senadores individualmente considerados”; véase, “Comentario al artículo 71 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, p. 752.

<sup>13</sup> Serna de la Garza, *op. cit.*, nota 7, p. 48.

El presidente de la comisión es el responsable de los expedientes que se le hayan hecho llegar y una vez que la comisión los recibe se inicia la deliberación en torno al proyecto en cuestión. La mencionada comisión puede hacer las modificaciones que considere necesarias. En la práctica, por regla general, se acostumbra que el presidente turne el proyecto de ley a uno de los miembros de la comisión, quien debe elaborar el proyecto de dictamen, que después será votado por el pleno de la comisión.<sup>14</sup>

El dictamen debe constar de una parte expositiva, que, según mi opinión, equivale a la exposición de motivos que acompaña a una ley, y debe terminar con la parte propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente. Debe estar firmado por la mayoría de los miembros de la comisión, y si alguno no hubiera estado de acuerdo puede manifestarlo en un voto particular.<sup>15</sup>

### 3. *Discusión*<sup>16</sup>

Una vez redactado el dictamen de la comisión y con anterioridad a su votación por el pleno de la asamblea, será estudiado y analizado por sus miembros en el periodo de discusión.

Existen ciertas formalidades legales que deben cumplirse en este periodo. Tales como la formación de listas de participantes, el orden en que los oradores inscritos expresarán su opinión a favor o en contra del dictamen o del proyecto de ley, el número de veces que cada uno puede intervenir y el tiempo de las intervenciones.

Las etapas sobresalientes del periodo de discusión son las siguientes:

*Primera lectura.* Se inicia con la entrega a los legisladores del proyecto de ley, del dictamen y de los votos particulares, si los hubiere, para que cada miembro de la cámara los conozca, estudie y prepare su intervención.

*Segunda lectura.* Es la lectura del proyecto de ley y el dictamen, en lo general y en lo particular, que tiene lugar durante el desarrollo del debate, en el que pueden darse determinadas circunstancias que se consignan en los párrafos siguientes.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 49-51.

*Moción de orden.* Es una reclamación hecha por alguno de los miembros de la cámara, durante el desarrollo del debate, que deberá hacerse a través del presidente de la misma. El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General* establece las causas por las que puede ser interrumpido un orador que tiene derecho a hacer uso de la palabra, interrupciones que tienen el fin de hacer alguna aclaración en torno al debate, y pueden comprender la lectura de algún documento, el señalamiento de alguna infracción a las disposiciones del ordenamiento anteriormente citado, y también cuando se injurie a personas o corporaciones o cuando el orador se aparte del asunto que se está discutiendo.

*Moción suspensiva.* También la ley prescribe las causas por las que se puede suspender la discusión de un dictamen o de un proyecto de ley, a saber: por haber llegado la hora establecida por el *Reglamento* para que se suspenda la discusión, porque parezca mejor conocer otro asunto, que de acuerdo con la cámara sea de mayor urgencia; por desórdenes graves ocurridos en la cámara durante el desarrollo de la discusión; por falta de quórum, o porque alguno o algunos de los miembros de la cámara consideren la necesidad de suspender el debate y la suspensión sea aprobada por el organismo.

La moción suspensiva también debe reunir los requisitos previstos por la ley. Debe comenzar con la lectura de la moción de suspensión, a continuación, el proponente o alguien que esté en contra de la propuesta puede hacer uso de la palabra para defender su postura. Después se puede discutir y votar la moción. La moción suspensiva suele presentarse, por regla general, cuando la asamblea considera que el proyecto debe regresar a la comisión de dictamen, si se piensa que ésta debe tener en cuenta alguna observación hecha en el debate, que de pie a la redacción de un nuevo dictamen.

Para terminar con el tema, hay que señalar que la ley también prescribe que la discusión de un proyecto se haga primero en lo general, esto es, en su conjunto y, después, en lo particular, o sea, la discusión artículo por artículo. La anterior disposición legal sirve para procurar el cuidado del legislador en la formación de las leyes, ya que, se espera que sus partes sean congruentes entre sí. Cuando la asamblea no apruebe el proyecto, en lo general, este puede volver o no a la comisión respectiva, si se vota por la primera opción, la comisión debe reformarlo, si por la segunda, el proyecto se tendrá por desechado.

#### 4. *Votación para aprobar o rechazar un proyecto de ley*

Por medio de la votación, las cámaras llegan a un acuerdo, bien sea para aprobar o para rechazar un proyecto de ley o decreto.

La votación viene después del periodo de discusión del proyecto. En México, por disposición del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, la votación de los proyectos de ley es nominal. Esta es la votación en la que cada uno de los legisladores, poniéndose de pie y luego de decir su apellido y su nombre, expresa su voto, con un sí o un no. Un secretario apunta los votos favorables, y otro, los votos que vayan en contra del proyecto. Una vez que ha votado cada uno de los legisladores, votarán los secretarios y el presidente y después se hace el cómputo de los votos.<sup>17</sup>

#### 5. *Sanción*

Esta etapa es aquella que aparece una vez que el proyecto ha sido aprobado por las cámaras y es enviado al Ejecutivo, quien si lo considera conveniente puede ejercer el derecho de veto que le corresponde.

Según el inciso B del artículo 72 constitucional, se considera que el proyecto fue aprobado por el Ejecutivo, si dentro de un plazo de diez días no lo devuelve a la cámara de origen, con las observaciones correspondientes. Si las sesiones del Congreso ya hubiesen concluido, la devolución debe hacerse el primer día útil del siguiente periodo de sesiones.

Si el presidente ejerce el derecho de veto, el proyecto deberá discutirse nuevamente por la cámara de origen; si es votado favorablemente por las dos terceras partes de sus miembros, se remite a la cámara revisora y, en caso de que ésta lo apruebe, en una votación que requiere de la misma mayoría, el proyecto regresa al presidente para su promulgación.

#### 6. *Promulgación y publicación*

En la doctrina constitucional mexicana existen opiniones diferentes en cuanto a precisar el significado de estos términos. Felipe Tena Ramírez, por ejemplo, considera que promulgar una ley quiere decir “que

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 79.

el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley” y “ordena su publicación”.<sup>18</sup> Para Jorge Carpizo no existe diferencia entre estos términos y considera que nuestra carta constitucional los utiliza como sinónimos, ya que, en tanto que el inciso C del artículo 72 constitucional, establece que cuando un proyecto de ley, vetado por el Ejecutivo, regresa a la cámara y ésta lo sanciona, el proyecto “volverá al Ejecutivo para su promulgación”, mientras que el inciso A del mismo artículo establece que cuando el Ejecutivo decida no vetar el proyecto “lo publicará inmediatamente”.<sup>19</sup>

Como quiera que sea, cuando el presidente recibe un proyecto de ley, pasada la etapa de sanción, debe proceder a ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

### 7. Iniciación de la vigencia

La vigencia de la ley, o sea, el momento en que se hace obligatorio su cumplimiento, puede coincidir con la fecha de publicación en el periódico oficial o puede ser otra fecha, señalada por la misma ley, en sus artículos transitorios.

El periodo que transcurra entre la publicación de la ley y su entrada en vigor se conoce en la doctrina con el nombre de *vacatio legis*.

## IV. HISTORIA

Tanto para la historia parlamentaria mexicana, como para el análisis del tema de la iniciativa y formación de las leyes en los textos constitucionales que rigieron al país a lo largo del siglo XIX, utilicé como fuente el libro de Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*.<sup>20</sup>

Para sistematizar la historia de un periodo tan complejo, como lo fue el siglo XIX mexicano, he seguido, lo más cerca posible, los periodos

<sup>18</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., Porrúa, 1984, p. 461.

<sup>19</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo en México*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1979, p. 92.

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, 7a. ed., México, Porrúa, 1976, 1013 pp.

que para este fin quedaron establecidos por Felipe Tena Ramírez y que atienden a la aparición de los diferentes instrumentos constitucionales, a saber:

1. Morelos y la Constitución de 1814.
2. La Constitución española de Cádiz.
3. El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.
4. El federalismo y la Constitución de 1824.
5. El régimen unitario.
  - A. Leyes constitucionales de 1836.
  - B. Bases orgánicas de 1843.
6. Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución.
7. El Plan de Ayutla.
8. Constitución de 1857.

#### 1. *Morelos y la Constitución de 1814*

José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso que debía formalizar la independencia de México y dar las bases para la organización del país. El Congreso se reunió el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, y quedó constituido por seis diputados designados por Morelos y por dos diputados de elección popular. Al iniciarse las sesiones del Congreso se dio lectura a un documento preparado por Morelos cuyos lineamientos debían guiar a los diputados constituyentes en su trabajo, me refiero a los *Sentimientos de la Nación*.<sup>21</sup>

El siguiente 6 de noviembre, el Congreso emitió solemnemente la declaración de independencia.

Dado que el país estaba en pie de lucha, la asamblea constituyente se vio obligada a cambiar de lugar constantemente; finalmente, promulgó el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*,<sup>22</sup> el 22 de octubre de 1814, en la ciudad de Apatzingán. A este documento en forma abreviada se le conoce como la Constitución de Apatzingán.

Sobre el tema que nos ocupa, es decir, la historia del Poder Legislativo mexicano, hay que decir que el *Decreto Constitucional* de Apatzingán

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 29-31.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 32-58.

estableció tres poderes para el gobierno de la nueva nación: el supremo Congreso mexicano, el supremo gobierno y el supremo tribunal de justicia.<sup>23</sup>

El supremo Congreso estaría compuesto por diputados, elegidos uno por cada provincia.<sup>24</sup> Lo relativo a la sanción y promulgación de las leyes quedó reglamentado del artículo 123 al artículo 130. La iniciativa correspondía a cualquiera de los vocales, y debía ser por escrito, explicando sus razones. Se harían tres lecturas del proyecto y después de la última, se votaría si se admitía o no a discusión, luego se sometería a votación y se requería, para aprobar un proyecto, según establece textualmente el artículo 126, que “declarado que la materia está suficientemente discutida, se procederá a la votación, que se hará a pluralidad absoluta de votos; concurriendo precisamente más de la mitad de los diputados que deben componer el Congreso”. Una vez aprobado, se mandarían copias del proyecto al supremo gobierno y al supremo tribunal de justicia; ambas instancias podían oponerse a la ley en un plazo de veinte días, y de no hacerlo, el supremo gobierno debía proceder a su publicación. En el caso de que cualquiera de las dos se hubiera opuesto, las objeciones se examinarían, otra vez por el Congreso, si se aceptaban, se suprimiría la ley, que no podría presentarse hasta pasados seis meses. Si no se aceptaban, la ley se promulgaría y publicaría por el supremo gobierno.

Se puede decir que el *Decreto Constitucional* de Apatzingán casi no tuvo aplicación práctica en un país dividido por la guerra, y así, después que Morelos fue aprehendido, en noviembre de 1815, al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán lo que quedaba de los tres poderes.

## 2. *La Constitución española de Cádiz*

Además de la Constitución de Apatzingán y también con limitada aplicación se debe mencionar a la Constitución española de Cádiz, cuyo nombre oficial es el de *Constitución Política de la Monarquía Española*.<sup>25</sup> Fue jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, suspendida, muy pronto, por el virrey Venegas y vuelta a instaurar por Calleja,

23 Artículo 44.

24 Artículo 48.

25 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 19, pp. 60-104.

en algunas de sus partes. En 1814, la Constitución de Cádiz fue derogada por Fernando VII, quien se vería obligado a restablecerla en 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego. En México la juraron Campeche y Veracruz, y más tarde el virrey Apodaca. De acuerdo con esta Constitución, se reinstalaron los ayuntamientos y las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España.

Aunque de corta vigencia en nuestro territorio, Tena Ramírez la incluye entre los documentos constitucionales de México,

No sólo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.<sup>26</sup>

La Constitución de Cádiz previó las elecciones de ayuntamientos y de representantes para las juntas provinciales, la organización de los tribunales que habrían de sustituir a las audiencias, y por lo que al tema de este trabajo corresponde, también previó la elección de diputados para las Cortes de España, a las que acudieron diputados novohispanos.

La asamblea tenía facultades muy amplias, entre las que se cuenta, por supuesto, su participación en la formación de las leyes, materia que quedó regulada de los artículos 132 al 156.

La Constitución de Cádiz estableció que, por cuanto a la iniciativa y formación de las leyes se refiere, cualquier diputado a Cortes tenía la facultad de proponer proyectos de ley a ese organismo; después de dos lecturas la asamblea decidiría si lo admitía o no a discusión. El proyecto podía ser analizado primero por una comisión y luego pasar al pleno, para una tercera lectura y discusión, que se haría en lo general y en cada uno de sus artículos, y después se sometería a votación. Con posterioridad, el proyecto se turnaría al rey, quien tenía la facultad de sancionar las leyes y mandarlas publicar. El monarca también tenía el derecho, en un plazo de treinta días, de devolver el proyecto a Cortes, con una explicación del porque no lo había sancionado. En este caso, el proyecto no se discutiría nuevamente por la asamblea sino hasta el si-

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 59.

guiente año, y si entonces la asamblea lo aprobaba, el rey podía negar la sanción, por segunda vez, y si el proyecto fuese votado favorablemente por las Cortes, por tercera ocasión el rey debería sancionarlo.

Una vez publicada la ley en las Cortes, el rey debía proceder inmediatamente a su promulgación solemne.

### 3. *El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba*

En 1820, la lucha insurgente había decaído casi hasta extinguirse, sólo en el Sur seguían activos Guerrero y Asencio, y el virrey nombró a Agustín de Iturbide para luchar en contra de ellos. Iturbide, quien había participado en las reuniones secretas que a favor de la independencia se realizaron en la iglesia de La Profesa de la capital, concibió en esos momentos un nuevo plan de independencia que pretendía unificar a las diferentes fuerzas empeñadas en la lucha. Fue el *Plan de Iguala*,<sup>27</sup> promulgado en esa ciudad el 24 de febrero de 1821, al que se adhirieron Guerrero y los demás jefes insurgentes. Meses después, en julio del mismo año, desembarcó en Veracruz, Juan O'Donohú, quien venía a sustituir al virrey Apodaca, con el nombramiento de jefe político superior y capitán general. En agosto, hizo contacto con Iturbide, quien para entonces era el primer jefe del ejército de las Tres Garantías, y el 24 de ese mes ambos firmaron los *Tratados de Córdoba*.<sup>28</sup> Finalmente, el ejército trigarante entró a la ciudad de México el 27 de septiembre del mismo año, consumando así la independencia nacional.

El *Plan de Iguala* formalizaba la independencia, declaraba como única religión en el país a la católica, apostólica, romana, y establecía como forma de gobierno una monarquía constitucional, disponiendo que la corona imperial recayera en Fernando VII, algún miembro de su dinastía o de otra reinante. También dispuso que una junta gubernativa quedara establecida mientras se convocaba a Cortes, que deberían resolver si permanecía la junta o una regencia, en tanto llegara el emperador, además, las Cortes, como asamblea constituyente, procederían, una vez instaladas, a confeccionar la Constitución del imperio.

Los *Tratados de Córdoba*, por su lado, ratificaban las disposiciones anteriores. De acuerdo con lo dispuesto por el *Plan de Iguala*, se instaló

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 113-116.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 113-119.

la Junta gubernativa que proclamó el *Acta de Independencia*, eligió a Iturbide como su presidente y designó a los integrantes de la regencia, cuya Presidencia también ocupó el mismo Iturbide. La regencia debía ejercer el Poder Ejecutivo, la junta legislaría, en las materias urgentes, hasta que se convocara a cortes, y por lo que al Poder Judicial se refiere no hubo modificaciones, y se acordó que perseguiría los delitos conforme a la Constitución de Cádiz.

La junta también debía convocar al Congreso Constituyente, que se instaló el 24 de febrero de 1822 y decretó las bases constitucionales sobre las que descansaría la organización del país, además el Congreso se reservó para sí todo el Poder Legislativo, convirtiéndose, de tal forma, no sólo en Congreso constituyente, sino también en ordinario, integrado por una sola cámara, en contra de los deseos de Iturbide que favorecía la existencia de dos. Pocos meses después, en octubre del mismo año, Iturbide, que en mayo había sido proclamado emperador, disolvió el Congreso, e instauró la Junta Nacional Instituyente que publicó, el 18 de diciembre de 1822 el *Reglamento Político Provisional del Imperio*<sup>29</sup> que derogaba a la Constitución de Cádiz, confería el Poder Ejecutivo al emperador, organizaba los tribunales y atribuía el ejercicio del Poder Legislativo, a la propia Junta Nacional Instituyente, que tendría la iniciativa de la Constitución del imperio y de la correspondiente ley orgánica. También debería organizar el plan de la hacienda pública y emitir una convocatoria para la representación nacional.

Mientras esto sucedía en la capital, unos días antes, el 2 de diciembre se rebeló Antonio López de Santa Anna en Veracruz, y las tropas enviadas para combatirlo, en febrero de 1823, proclamaron el Plan de Casa Mata, que aunque no desconocía a Iturbide, pedía la reunión de un nuevo Congreso constituyente. En marzo, Iturbide reinstaló el Congreso y ante este cuerpo abdicó el 19 del mismo mes. El 8 de abril de 1823, el Congreso declaró ilegales los actos desde la proclamación del imperio, así como la forma de gobierno establecida por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, para que la nación se instituyera como considerase conveniente y depositó el Poder Ejecutivo en una junta de tres miembros.

29 *Ibidem*, pp. 125-144.

#### 4. *El federalismo y la Constitución de 1824*

Después de la abdicación de Iturbide y la reinstalación del Congreso, la asamblea acordó formular las bases constitucionales para el país y expedir la convocatoria de un nuevo Congreso, que debería elaborar la Constitución. Este recién creado organismo se reunió el 5 de noviembre de 1823, en quince días la comisión de Constitución presentó el Acta Constitucional que establecía el sistema federal y en febrero de 1824 se aprobó el proyecto con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.<sup>30</sup> El 1o. de abril, el Congreso inició la discusión del proyecto de la Constitución federal que fue aprobado el siguiente 3 de octubre, y el 5 de abril se publicó la *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>31</sup>

Esta Constitución constituyó al país en una república representativa, federal y popular. Los poderes del gobierno se dividían para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo depositado en un Congreso general, compuesto por dos cámaras, de diputados y de senadores. El Ejecutivo se estableció como poder unipersonal, encargado al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Poder Judicial de la Federación lo ejercería una Corte Suprema de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.

#### 5. *El régimen unitario*

##### A. *Leyes constitucionales de 1836*

Los dos partidos políticos del momento, que desde su aparición luchaban por el poder, eran, el liberal, que favorecía una forma republicana de gobierno, democrática y federal, y el conservador, que difería en todo con el primero. Llevaba tan sólo diez años de vigencia la Constitución de 1824 cuando surgió la oposición a las reformas liberales del vicepresidente Gómez Farías, quien en ausencia del presidente Santa Anna se propuso modificar al clero y al ejército. Santa Anna volvió de su hacienda de Manga de Clavo, destituyó a Gómez Farías y suspendió sus reformas. En el Congreso federal, reunido en 1835, lograron mayoría

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 154-161.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 167-195.

los conservadores, que representaban a la tendencia centralista, por lo que a la organización del país se refería. Cuando las cámaras iniciaron su segundo periodo, el presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna, les pidió que consideraran la adopción de un sistema unitario, como era el deseo de los pueblos. De ahí se decidió, aprobado por ambas cámaras, que el Congreso fuera constituyente, y se acordó también que para ese fin las dos cámaras del Congreso se constituyeran en una sola. El Congreso nombró una comisión de reformas que poco después presentó un proyecto constitucional, que fueron las *Bases para la nueva Constitución*,<sup>32</sup> que acabaron con el sistema federal. La nueva Constitución estuvo compuesta por siete cuerpos, lo que explica que se la conozca con el nombre de *Constitución de las Siete Leyes* o simplemente *Leyes Constitucionales*.<sup>33</sup> La primera promulgada en diciembre de 1835, y las otras seis publicadas al mismo tiempo, en 1836. Las Siete Leyes encargaron el ejercicio del Poder Ejecutivo al presidente, el Legislativo a un Congreso general, compuesto por dos cámaras, de diputados y de senadores, y el Judicial a la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los tribunales de hacienda y los juzgados de primera instancia. La segunda de estas leyes constitucionales, en su artículo 1o. creó el supremo poder conservador que controlaría a los otros tres poderes, y quedaría integrado por cinco individuos que se renovarían, uno a uno, en plazos determinados. Esta Constitución del año 36 fue severamente objetada por los federalistas.

### B. *Bases Orgánicas de 1843*

En enero de 1839, Santa Anna ascendió una vez más al poder y acordó que el Congreso reformara la Constitución, y el 15 de junio el gabinete presentó una iniciativa que fue aprobada por las cámaras en septiembre.

En agosto de 1841, en Guadalajara, el general Paredes y Arrillaga proclamó un plan con la idea de convocar un Congreso general extraordinario para reformar la Constitución, mientras que en la capital, en la Ciudadela, el 4 de septiembre, el general Valencia proclamó un plan similar al que se adhirió Santa Anna, quien, junto con los otros dos

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 202-204.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 204-248.

jefes, decidió convocar un nuevo Congreso, que marcaría el fin de la vigencia de las Siete Leyes.

El Congreso comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842, y aunque la comisión de Constitución, en principio favorecía un régimen federal, fue violentamente impugnada por la opinión conservadora. Varios departamentos le pidieron al general Valencia el desconocimiento del Congreso, lo que no tuvo más remedio que cumplir el presidente Bravo, quien sustituía a Santa Anna, y el 19 de diciembre se nombró a la Junta Nacional Legislativa para elaborar las bases constitucionales.

La Junta quedó instalada el 6 de enero de 1843, y el 12 de junio del mismo año Santa Anna que había reasumido la Presidencia, mandó publicar el día 14 las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843,<sup>34</sup> de corte centralista.

De acuerdo con estas *Bases*, México se constituyó como una república, representativa y popular, el territorio nacional quedaba dividido en departamentos y éstos en distritos. El poder se dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso, compuesto por dos cámaras, de senadores y de diputados. El Ejecutivo en el presidente de la república, y el Judicial en una Suprema Corte de Justicia, los tribunales superiores y los jueces inferiores de los departamentos.

Las *Bases Orgánicas* tuvieron una vigencia de poco más de tres años, el Congreso electo conforme a ellas se opuso a Santa Anna, fue disuelto y un nuevo Congreso fue instalado por el general Herrera, que en ese momento ocupaba la presidencia de la república.

Santa Anna fue desterrado y Herrera gobernó conforme a las *Bases*, de diciembre de 1844 a diciembre de 1845, año en el que un nuevo pronunciamiento de Paredes, proclamó el Plan de San Luis y convocó a una nueva asamblea nacional.

El Congreso reunido el 9 de junio de 1846, duró en funciones dos meses solamente, porque en el ínterin, se rebeló el general Mariano Salas, quien pidió el regreso de Santa Anna y la convocatoria de un nuevo Congreso constituyente, este levantamiento puso fin al régimen de Paredes y a las *Bases Orgánicas*.

Santa Anna, que cambiaba de talante, de acuerdo con la ideología del grupo que lo apoyara, en esta ocasión, convertido en liberal, ordenó

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 405-436.

restablecer la vigencia de la Constitución de 24, mientras se elaboraba una nueva.

El 6 de diciembre de 1846 se reunió el nuevo Congreso que tenía un doble papel, como Congreso ordinario y constituyente. El organismo elaboró un *Acta de Reformas*,<sup>35</sup> jurada el 21 de mayo de 1847 y publicada al día siguiente. Eran los momentos más difíciles de la guerra con Estados Unidos, Santa Anna renunció como presidente y fue sustituido por el presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña, quien organizó el gobierno, primero en Toluca y luego en Querétaro, y el Congreso ordinario inició sus sesiones el 30 de abril de 1848, para ratificar el tratado de Guadalupe, que puso fin a la guerra.

#### 6. *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*

La anarquía reinaba en el país, Santa Anna fue llamado otra vez a presidirlo, y en esta ocasión apoyó a los conservadores. Fue entonces que Lucas Alamán, que era miembro del gabinete, redactó las *Bases para la administración de la república hasta la promulgación de la Constitución*,<sup>36</sup> que se promulgaron el 23 de abril de 1853. Santa Anna abolió el sistema federal y ejerció un gobierno dictatorial que terminaría con un nuevo alzamiento y un nuevo programa.

#### 7. *El Plan de Ayutla*

El *Plan de Ayutla*<sup>37</sup> fue proclamado en esa ciudad por el coronel Florencio Villarreal, el 1o. de marzo de 1854. Diez días después el plan fue aceptado por la guarnición de Acapulco y se invitó a Ignacio Comonfort, quien se encontraba entonces en el puerto, para encargarse del mando de la plaza y ponerse al frente de sus fuerzas. La revolución culminó el 9 de agosto de 1855 y Santa Anna abandonó el poder, esta vez, para siempre.

Una junta para designar presidente nombró al general Juan Álvarez, antiguo líder insurgente, quien había combatido al lado de Morelos y

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 472-477.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 482-484.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 492-494.

de Guerrero; entre los miembros del gabinete figuró don Benito Juárez para ocupar el Ministerio de Justicia. Ante la oposición de algunos grupos políticos y los levantamientos que se iniciaban, el general Álvarez prefirió renunciar y fue sustituido por Comonfort, el 11 de diciembre de 1855, quien el 15 de mayo de 1856 promulgó el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*,<sup>38</sup> que tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Varios gobernadores se negaron a publicar el *Estatuto*, que también fue objetado en el Congreso constituyente, pero que sin embargo, estuvo vigente durante algunos meses.

## 8. Constitución de 1857

El Congreso constituyente se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856.

La comisión de Constitución presentó un dictamen, cuya discusión, en lo general, comenzó el siguiente 4 de julio, y días después se inició la discusión de los artículos en lo particular.

La discusión no fue nada fácil, ya que existía un grupo que propugnaba por restablecer la Constitución del 24, con las reformas necesarias, y otro grupo que favorecía la redacción de una nueva Constitución, que fue, como ya sabemos, el grupo que prevaleció.

La *Constitución Política de la República Mexicana*,<sup>39</sup> fue jurada, primero por el Congreso y luego por el presidente Comonfort, el 5 de febrero de 1857, y promulgada el 11 de marzo.

El artículo 40 de esta carta constitucional, última del siglo XIX,<sup>40</sup> a la letra dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 499-517.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 606-629.

<sup>40</sup> Me parece conveniente señalar que después de la promulgación de la Constitución de 1857, y durante el efímero segundo imperio de Maximiliano de Habsburgo, se promulgó el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* el 10 de abril de 1865, que no se analiza en este artículo por respeto a las opiniones de muchos mexicanos, en el sentido de que ese gobierno fue un gobierno espurio o cuando menos no deseado por la mayoría de los habitantes del país.

Por lo que a la forma de gobierno corresponde, el artículo 50 establece que: “El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

El Poder Legislativo se depositaría, de acuerdo con el artículo 51, en un Congreso de la Unión, que se contempló como unicameral, ya que el artículo 52, que disponía su integración, estableció que la asamblea se compondría de representantes electos, en su totalidad, cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Los artículos que siguen, del artículo 53 al 64, establecieron lo referente a la elección e instalación del Congreso, mientras que de los artículos 72 al 74, consagraron sus facultades.

Por lo que toca a la iniciativa y formación de las leyes, este procedimiento se encuentra entre los artículos 65 a 71, que se analizan en el siguiente apartado de este trabajo.

## V. ANÁLISIS DE TEXTOS

En este penúltimo apartado, se analiza lo concerniente al tema de la iniciativa y formación de las leyes, en los diferentes instrumentos constitucionales que tuvieron vigencia en el país durante el siglo XIX.

Enumero primero, y luego analizo cada uno de ellos:

1. Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

2. Bases y leyes constitucionales de la república mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en 1836.

3. Bases orgánicas de la república mexicana, acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme con los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el supremo gobierno provisional de acuerdo con los mismos decretos el 12 de junio de 1843.

4. Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

No incluyo en este cuarto apartado todas las leyes constitucionales mencionadas en el tercero, porque a mi modo de ver las cosas, son estos cuatro documentos constitucionales los más importantes del siglo XIX, ya que aunque hubo otros, su vigencia fue corta o no se aplicaron en todo el territorio nacional.

1. *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824*

La Constitución de 1824, que algunos tratadistas consideran como la primera Constitución mexicana, dedica 16 artículos al tema que aquí se analiza, que integran la sección sexta, “De la formación de las leyes”, del artículo número 51 al 66. A continuación hago una síntesis de su contenido.

En cualquiera de las dos cámaras podría iniciarse el proceso legislativo, salvo por lo que respecta a contribuciones o impuestos que deberían originarse en la Cámara de Diputados.<sup>41</sup>

La iniciativa de una ley o decreto correspondía al presidente de la república y a las legislaturas de los estados.<sup>42</sup>

Todo proyecto debía discutirse en ambas cámaras; el que fuera desechado por la cámara de origen, sólo podía volver a proponerse hasta el año siguiente; si un proyecto se aprobaba por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada cámara, se turnaría al Ejecutivo, quien de aprobarlo, lo firmaría y publicaría. Pero podía devolverlo a la cámara de origen en un plazo de diez días, y de no hacerlo, el proyecto se tendría por sancionado, y debía promulgarse; pero si corriendo el término, el Congreso hubiera cerrado sus sesiones, la devolución se haría en el siguiente periodo de sesiones el primer día de reunión de la asamblea, para ser discutido nuevamente por ambas cámaras, si era aprobado por las dos terceras partes de los asistentes, volvería al Ejecutivo, quien debía publicarlo. Si un proyecto no era aprobado por la mayoría requerida, no podía ser propuesto otra vez, sino hasta el año siguiente.<sup>43</sup>

Si la cámara revisora desechara en su totalidad un proyecto, éste, con las observaciones de aquella, volvería a la cámara de origen y de ser aprobado por las dos terceras partes, regresaba a la revisora, la cual para reprobalo debía contar con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, después el proyecto volvería al Ejecutivo, quien podía reenviarlo a la cámara de origen, dentro de los diez días útiles siguientes, si ésta lo aprobaba con el voto de dos tercios, e igual lo hiciera la otra cámara, regresaba nuevamente al presidente, quien, en un plazo de diez

41 Artículo 51.

42 Artículo 52.

43 Artículos 53-57.

días podía devolverlo a la cámara de origen, o, en su caso, publicarlo. El proyecto devuelto, debería conocerse otra vez, por ambas cámaras, si éstas lo aprobaban con una mayoría de dos tercios, el presidente debería publicarlo; si el proyecto no era aprobado con la mayoría exigida, no podría discutirse nuevamente sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.<sup>44</sup>

Por lo que toca a las adiciones que la cámara revisora hiciera a un proyecto, los trámites eran los mismos que se requerían para pasar un proyecto al presidente.<sup>45</sup>

Las partes de un proyecto reprobadas por la cámara revisora corrían la misma suerte que la de un proyecto reprobado por primera vez por esta cámara.<sup>46</sup>

Para la interpretación, modificación o revocación de una ley se seguirían los mismos trámites que para su formación.<sup>47</sup>

Cualquier comunicación hecha por el Congreso al presidente debería ir firmada por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una.<sup>48</sup>

Para la votación de un proyecto era necesaria la presencia de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras.<sup>49</sup>

## *2. Bases y leyes constitucionales de la república mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en 1836*

En esta Constitución que, como ya se señaló, quedó integrada por siete leyes, le correspondió a la tercera la reglamentación del procedimiento legislativo.

Toda iniciativa debía presentarse a la Cámara de Diputados, siendo la de senadores, siempre, la cámara revisora. Los sujetos que tenían la facultad de iniciar una ley eran: el supremo Poder Ejecutivo y los diputados, en cualquier materia; la Suprema Corte de Justicia por lo que a la administración de su ramo correspondía, las juntas departamentales, en lo referente a impuestos, educación pública, industria, comercio, ad-

44 Artículos 58-61.

45 Artículo 62.

46 Artículo 63.

47 Artículo 64.

48 Artículo 65.

49 Artículo 66.

ministración municipal y “variaciones” constitucionales. El supremo Poder Ejecutivo, la Suprema Corte, y por lo menos quince diputados podían iniciar leyes “declaratorias” de otras leyes. Con relación a las iniciativas del supremo Poder Ejecutivo, y los diputados en materias en las que la Corte o las juntas departamentales estuvieran autorizadas para hacerlo, debería oírse el dictamen de aquella y de la mayoría de las juntas. Las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de la mayoría de las juntas siempre debían ser admitidas, las demás serían calificadas por la cámara, a través de su comisión de “peticiones”. En cuanto a la iniciativa de un ciudadano particular, cualquiera podía elevarla, dirigiéndose a algún diputado que la podía hacer suya o a los ayuntamientos de las capitales, que cuando la consideraran útil la turnarían a la respectiva junta departamental.<sup>50</sup>

Una vez aprobado un proyecto por los diputados, en lo general y en lo particular, pasaría a la cámara de senadores para su revisión; esta última sólo podía aprobarlo o desaprobarlo, y al devolverlo a la Cámara de Diputados lo acompañaría con un resumen de la discusión. Si dos terceras partes de los diputados así lo expresaren, el proyecto volvería a la Cámara de Senadores, que lo revisaría por segunda vez y, que, para desaprobarlo necesitaba de una mayoría de dos tercios de los presentes, que de no alcanzarse significaba que el proyecto quedaba aprobado.<sup>51</sup>

La sanción de la ley era prerrogativa del presidente de la república, quien debía sancionar todo proyecto aprobado por ambas cámaras, en primera o segunda revisión, si se trataba de una modificación constitucional, le correspondía sancionarla al supremo poder conservador.<sup>52</sup>

Con relación a algún proyecto que se hubiera discutido sólo una vez en las cámaras, el presidente podía, en un plazo de quince días, devolverlo a los diputados, con las observaciones acordadas en el consejo, y de no hacerlo, la ley se consideraba sancionada y debía publicarse. Si el proyecto hubiera sido discutido dos veces en las cámaras, el presidente podía negar la sanción y darle aviso al Congreso. El proyecto devuelto, con observaciones, sería examinado de nueva cuenta por ambas cámaras, y si se aprobaba por una mayoría de dos tercios, regresaba al presidente para su publicación, pero, de no lograrse la mayoría requerida, el pro-

50 Artículos 25-30.

51 Artículos 31-33.

52 Artículo 34.

yecto se desechaba y no podía presentarse otra vez sino hasta la renovación de la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados, tratándose de una modificación constitucional no sancionada por el supremo poder conservador, y ya renovada la Cámara de Diputados, ésta podía insistir en ella, y si estuvieran de acuerdo la mayoría de las juntas departamentales y los dos tercios de ambas cámaras, se publicaría sin necesidad de la sanción. Toda ley, una vez sancionada, debería mandarse publicar por el presidente de la república.<sup>53</sup>

3. *Bases orgánicas de la república mexicana, acordadas por la honorable junta legislativa establecida conforme con los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el supremo gobierno provisional de acuerdo con los mismos decretos el 12 de junio del año de 1843*

Esta Constitución reguló lo relativo a la formación de las leyes en sus artículos 53 a 64.

Los sujetos autorizados para presentar una iniciativa de ley fueron el presidente de la república, los diputados y las asambleas departamentales, así como la Suprema Corte, en materias que tuvieran que ver con su administración y se dispuso que toda iniciativa de los poderes Ejecutivo y Judicial, de una asamblea departamental en asuntos correspondientes a su departamento, o de la mayoría de las asambleas, siempre sería tomada en consideración.<sup>54</sup>

La ley siempre se iniciaría en la Cámara de Diputados, y después de aprobado el proyecto, por esta pasaría a la de senadores, que si lo aprobaba, modificaba o adicionaba, lo regresaría a la cámara de origen.<sup>55</sup>

Para la discusión de un proyecto debería contarse con la asistencia de la mitad más uno del total de los miembros de cualquiera de las cámaras, para su aprobación era necesaria la mayoría absoluta. En la segunda revisión debía contarse con dos tercios de los miembros de la cámara de origen y si en la revisora el número de los que lo reprobaban no llegara a esa mayoría, el proyecto se tendría por aprobado. Si el senado reprobaba o reformaba una parte del proyecto, la Cámara de Di-

53 Artículos 35-39. Del artículo 40 al 42 se consignan otros detalles relativos a la publicación de leyes y decretos.

54 Artículos 53 y 54.

55 Artículos 55-57.

putados sólo se ocuparía de esa parte, los proyectos desechados no podían presentarse otra vez en el mismo año. En cuanto a la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se observarían los mismos pasos que para su formación, después de aprobado un proyecto, en primera o segunda revisión, el presidente de la república ordenaría su publicación.<sup>56</sup>

#### 4. *Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso general constituyente el 5 de febrero de 1857*

Como ya se señaló, la Constitución de 1857 estableció un Congreso unicameral, lo que claro está, hizo que el proceso legislativo, de alguna manera, fuera más sencillo; al no existir dos cámaras, no se podía hablar de una de origen, y de otra revisora y de tal manera, la Constitución dispuso simplemente que las iniciativas se presentaban ante el Congreso.

Estaban autorizados para hacerlo el presidente de la “unión”, los diputados del Congreso federal, y las legislaturas de los estados. Las iniciativas del presidente o de las legislaturas pasarían sin más trámite a comisión, las de los diputados deberían sujetarse a lo dispuesto por el reglamento de debates. Si un proyecto era desechado por el Congreso no podía presentarse nuevamente ese año.<sup>57</sup>

En el segundo periodo de sesiones se deberían conocer, preferentemente, los presupuestos del año siguiente, las contribuciones para cubrirlos y además revisar la cuenta del año anterior.<sup>58</sup>

Los trámites aplicables a las iniciativas fueron: dictamen de comisión, una o dos discusiones, estableciéndose que al concluir la primera, se pasaría el proyecto al Ejecutivo, que tenía un plazo de siete días para expresar su opinión, que de ser aprobatoria daría pie al siguiente paso que era la votación de la ley. Pero si la opinión del Ejecutivo fuera discrepante, el proyecto regresaba a comisión para un nuevo examen,

<sup>56</sup> Artículos 58-64.

<sup>57</sup> Artículos 65-67.

<sup>58</sup> Artículos 68 y 69.

después de discutirse procedía la votación, que debería contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.<sup>59</sup>

## VI. REFLEXIÓN FINAL

La manera de iniciarse y formarse una ley ha cambiado muy poco a lo largo del tiempo, como se desprende del contenido de este trabajo. Los cambios aparecen, más bien, en la estructura de los cuerpos legislativos y en las reglas que se establezcan para la elaboración de las leyes. En el procedimiento legislativo propiamente dicho, las variaciones se presentan con relación a los sujetos que están autorizados para presentar iniciativas de leyes o decretos, ante qué cámara deben hacerlo, si pasa o no el proyecto a alguna comisión, cuántas lecturas deben hacerse, cuál es la manera de realizar el debate o discusión de un proyecto de ley, qué mayoría se necesita para aprobarlo y, finalmente, quién y cómo ha de sancionarlo y publicarlo. Todas estas variantes, sin embargo, son de forma y no de esencia, ya que el procedimiento legislativo parece implicar siempre lo mismo: la iniciativa y después la lectura, discusión y votación de un proyecto de ley, por el órgano competente para hacerlo y su ulterior sanción y promulgación por el Poder Ejecutivo.

Antes de dar por terminada esta reflexión final, me pareció oportuno hacer un comentario concreto acerca de uno de los instrumentos constitucionales que rigieron al país en el siglo XIX. Se trata de las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836. A pesar de pertenecer a lo que Felipe Tena Ramírez llama el régimen unitario, la reglamentación que esta Constitución hizo de la iniciativa y formación de las leyes, a mi modo de ver, es bastante flexible y parece tener un tinte casi liberal.

En primer lugar, el número de sujetos que fueron autorizados para iniciar una ley, aunque no difiere mucho de lo establecido por otras cartas constitucionales, es un poco más amplio, ya que incluyó al Poder Ejecutivo, los diputados, la Suprema Corte y las juntas departamentales.

En segundo lugar, con relación a las iniciativas de las juntas, podían referirse a varias materias, incluyendo impuestos, educación pública, in-

<sup>59</sup> Artículos 70 y 71.

dustria, comercio, administración municipal y reformas constitucionales, lo que indica que estos organismos disfrutaron de un cierto grado de autonomía.

En tercer lugar, aunque las Siete Leyes no admitieron formalmente la iniciativa popular, pusieron particular empeño en el asunto, cuando establecieron que cualquier ciudadano particular podía dirigir sus proyectos de ley a algún diputado, que de considerarlo útil, podía hacerlos suyos. Además, los particulares también podían dirigirse a los ayuntamientos de las capitales, que de considerarlo conveniente, enviarían los proyectos a la junta departamental correspondiente, que de aprobarlos, los elevaría a iniciativa.

