

# Los documentos del proceso legislativo

**Eduardo de Jesús Castellanos Hernández**

---

## Introducción

U

na de las connotaciones que el *Diccionario de la Lengua Española*<sup>1</sup> atribuye a la palabra *documento* es la de “Escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo”. El *escrito*, a su vez, es definido como “Carta, documento o cualquier papel manuscrito, mecanografiado o impreso”.<sup>2</sup> En la actualidad el soporte de un documento no es necesariamente físico, en papel, sino que puede ser virtual, en un medio informático. Desde luego que en la práctica

1 *Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Tomo I, a/g, p. 771.*

2 *Ídem, p. 880.*

parlamentaria lo habitual es que la documentación atinente se encuentre soportada en papel o también, aunque no exclusivamente hasta ahora, en medios informáticos.

En consecuencia, al referirme a los documentos del proceso legislativo me propongo describir el contenido de los escritos en que constan datos fidedignos correspondientes a las diferentes etapas de dicho proceso. Este enfoque, aparentemente sólo descriptivo de documentos, implica al mismo tiempo una reseña de los procedimientos que forman parte del proceso legislativo.

El lector familiarizado con el tema advertirá de inmediato que hay algunos documentos descritos más adelante, que no son propiamente parte del proceso legislativo, pero que por su vinculación a éste no pueden dejar de ser mencionados sin abandonar el propósito, esto es, introducir al lector en aspectos especializados de la función legislativa o parlamentaria de las Cámaras del Congreso de la Unión.

## El proceso legislativo

El proceso legislativo bicameral está regulado en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 72. Todo **proyecto de ley o decreto**, cuya resolución no sea **exclusiva** de alguna de las dos Cámaras, **se discutirá sucesivamente en ambas**, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las **discusiones y votaciones**.

A. **Aprobado un proyecto** en la Cámara de su **origen**, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, **se remitirá al Ejecutivo**, quien, **si no tuviere observaciones** que hacer, **lo publicará** inmediatamente.

B. **Se reputará aprobado** por el Poder Ejecutivo todo proyecto **no devuelto con observaciones** a la Cámara de su origen **dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción**; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de **diez días naturales para promulgar y publicar** la ley o decreto. **Transcurrido este segundo plazo**, la ley o decreto **será considerado promulgado** y el Presidente de la Cámara de origen **ordenará** dentro de los **diez días naturales siguientes** su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, sin que se requiera **refrendo**. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

■ Los documentos del proceso legislativo ■

C. El proyecto de ley o decreto **desechado en todo o en parte por el Ejecutivo**, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta,, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese **confirmado por las dos terceras partes del número total de votos**, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta **fuese sancionado por la misma mayoría**, el proyecto **será ley o decreto y volverá al Ejecutivo** para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán **nominales**.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese **desechado en su totalidad por la Cámara de revisión**, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella 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 período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto **fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora**, la nueva discusión de la Cámara de su origen **versará únicamente** sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, **sin poder alterarse** en manera alguna **los artículos aprobados**. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora **fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes** en la Cámara de su origen, **se pasará todo el proyecto al Ejecutivo**, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora **fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen**, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, **y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen** en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, **el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo** para los efectos de la fracción A. 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 período 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.

F. En la **interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos**, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

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.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

I (*J sic DOF 24-11-1923*). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (énfasis propio).

Hay diferentes formas de presentar de manera gráfica el proceso legislativo. En *La Constitución en esquemas*,<sup>3</sup> Marcos del Rosario Rodríguez aporta la siguiente presentación:

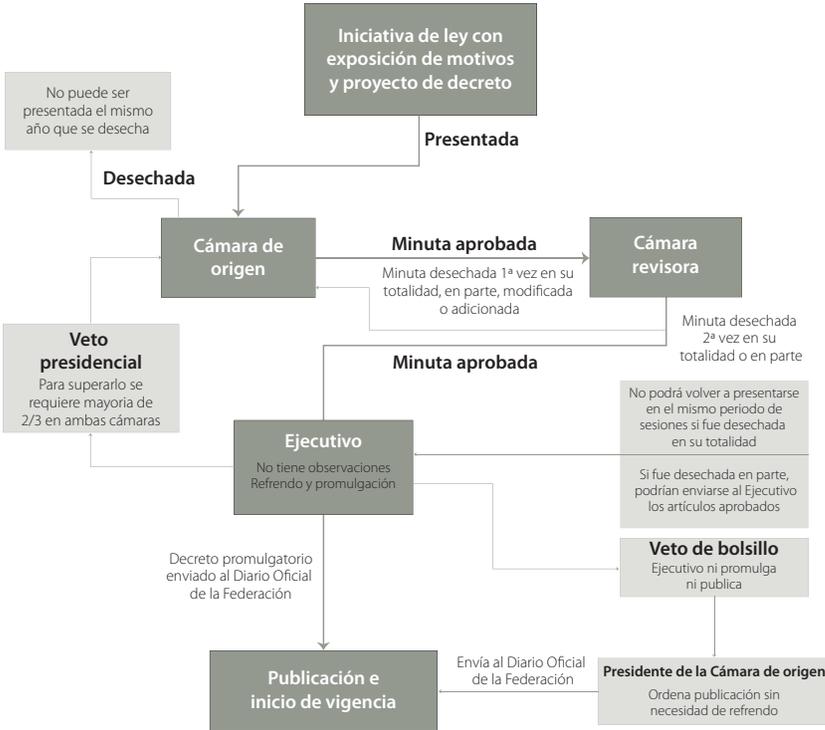


3 tirant lo blanch, esquemas, p. 269.

■ Los documentos del proceso legislativo ■

Con un mayor detalle en la descripción de las diferentes etapas, propongo el siguiente esquema de elaboración propia, cuya revisión por el lector sugiero sea simultánea con la lectura del artículo 72 Constitucional transcrito:

## Proceso Legislativo Federal



En el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, en lo sucesivo “El Diccionario”, la voz *procedimiento legislativo* es definida así: “II. *Procedimiento legislativo*, en la teoría jurídica positivista normativista son los pasos —fases determinados en la Constitución— Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley, en la democracia son: a) Derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados; b) discusión, aprobación y expedición por el órgano

legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo; y d) publicación por el Ejecutivo.”<sup>4</sup>

Miguel Ángel Camposeco Cadena,<sup>5</sup> por su parte, siguiendo a una autora española,<sup>6</sup> transcribe la siguiente definición de *procedimiento parlamentario*: “puede describirse como la ordenación jurídicamente necesaria y pre-establecida de una pluralidad de actos separados y sucesivos, ejecutados por sujetos y órganos diversos, que se caracterizan porque deben ser realizados en un espacio y secuencia temporal determinados, y los cuales, no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin, que es un acto jurídico decisorio final y concreto: la expedición de leyes o decretos”.

La distinción entre procedimiento legislativo y procedimiento parlamentario obedece a que nuestro sistema político constitucional corresponde al presidencialismo y no al parlamentarismo, si bien es cierto que en nuestro país se utilizan ya de manera indistinta las expresiones *legislativo* o *parlamentario* para referirse al mismo procedimiento.

En su libro *Derecho Parlamentario* (p. 29), Francisco Berlín Valenzuela distingue entre el concepto restringido y el concepto amplio de la expresión. En el segundo caso, cita al italiano Vincenzo Micelli, al considerarlo como consecuencia del “conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollaban al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia”.

Ahora bien, por cuanto a la distinción entre *proceso* y *procedimiento* es oportuno acudir al *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* para precisar que la palabra *proceso* tiene, entre otras, las siguientes connotaciones: acción de ir hacia adelante; transcurso del tiempo; conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.<sup>7</sup> En tanto que *procedimiento*, tiene las siguientes: acción de proceder; método de ejecutar algunas cosas; actuación por trámites judiciales o administrativos.<sup>8</sup>

4 P. 789. Autor de la voz: Luis J. Molina Piñeiro.

5 *El orden del día en el procedimiento parlamentario*, p. 8.

6 García Martínez, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1976.

7 *h-z*, Vigésima primera edición, p. 1671.

8 Ídem.

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

El *Diccionario Jurídico Mexicano*, a su vez, define *procedimiento legislativo* de la siguiente manera: “Llámase también proceso legislativo (nosotros preferimos reservar la expresión proceso para la actividad propiamente jurisdiccional) o proceso de formación de la ley.”<sup>9</sup>

Concluyo este acápite señalando que no solamente por la razón gramatical de que la palabra proceso corresponde de manera más exacta a la integralidad que entraña la creación de leyes o decretos, sino también porque, en mi opinión, al interior de cada uno de los poderes públicos derivados de la división tradicional —legislativo, ejecutivo y judicial— hay una serie de fases sucesivas para alcanzar sus fines: proceso legislativo, proceso administrativo<sup>10</sup> y proceso judicial, respectivamente.

Es por estas razones que utilizo la expresión *proceso legislativo* para identificar este acápite, sin desconocer la utilización habitual de otras expresiones para señalar el mismo propósito de creación de leyes o decretos.

No omito mencionar que el proceso legislativo bicameral está regulado por los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación 05-02-1917)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 20-03-1934)
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 03-09-1999)
- Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (DOF 24-12-2010)
- Reglamento del Senado de la República (DOF 04-06-2010)
- Ley de Ficalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-07-2016)

Existen, desde luego, otros ordenamientos (estatutos, reglamentos, códigos de ética, acuerdos, comunicaciones, normas, lineamientos, etcétera) que regulan la actuación de los órganos legislativos federales, que se derivan de los anteriores.

9 P-Z, p. 2564. Autor de la voz: Jorge Madrazo.

10 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El proceso administrativo público. Fundamento constitucional”, publicado en *Revista de Administración Pública* 134, Volumen XLIX, No. 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 65-90.

## El orden del día

El *Diccionario* lo define así:

Tanto en las instituciones de derecho privado, como de derecho público, el término orden del día es utilizado en el mismo sentido, como una guía de cuestiones a conocer en asamblea o sesión. Para el derecho parlamentario, significa la relación de puntos a tratar en las sesiones (ordinarias o extraordinarias) de un Congreso o Cámara, o en su trabajo en comisiones; lo que le permite armonía y sincronización en sus labores a efecto de evitar excesos o perturbaciones, en el desarrollo de las sesiones. En la milicia, la orden que diariamente se da por escrito a los cuerpos, para señalar el servicio del día siguiente, informarles acerca de distintos asuntos, dictar disposiciones especiales y acerca de otras situaciones que a la milicia le interesan.

Es de destacar que en términos parlamentarios, el término orden se emplea en masculino, el *orden del día*, que significa secuela, desarrollo ordinal de los asuntos, desahogo sucesivo de los mismos; en tanto, que en el lenguaje castrense es femenino, *la orden*, que se refiere a cumplir determinaciones de la superioridad.<sup>11</sup>

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece al respecto, por cuanto a la **Mesa Directiva de la Cámara de Diputados**<sup>12</sup> que entre sus atribuciones corresponde:

Artículo 20. ....

c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**<sup>13</sup> (énfasis propio);

11 Ob. cit., p. 659. Autor de la voz: Javier Orozco Gómez.

12 La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es electa por el Pleno; se integra con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar este último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva duran en sus funciones un año y pueden ser reelectos (artículo 17.1).

13 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (artículo 37.1). La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario (artículo 31.1). El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara (artículo 26.2).

■ Los documentos del proceso legislativo ■

En el caso de la **Mesa Directiva de la Cámara de Senadores**,<sup>14</sup> la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece entre sus atribuciones las siguientes:

Artículo 66. ....

b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la **Junta de Coordinación Política**<sup>15</sup> y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias (énfasis propio);

Por su parte, el Título Tercero, Funcionamiento del Pleno, del Reglamento de la Cámara de Diputados, dedica su Capítulo III, Del Orden del Día, a regular la integración y contenido de este documento en los siguientes términos:

Artículo 59.

1. La Mesa Directiva integrará el proyecto del Orden del día de las sesiones que dará a conocer al Pleno con las propuestas que reciba oportunamente de la Junta, los dictámenes y resoluciones que le turnen las comisiones, así como los asuntos que reciba de la Cámara de Senadores, los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, las autoridades locales del Distrito Federal, los municipios y los organismos públicos o en su caso, de los particulares.
2. Cuando la Junta remita los asuntos a la Mesa Directiva, señalará los nombres de los diputados o diputadas que intervendrán en tribuna (énfasis propio).
3. Tendrán prioridad aquellos asuntos que impliquen un mayor interés público y los que por término constitucional, legal o reglamentario, requieran discusión y votación inmediata en el Pleno.

Por cuanto al contenido del Orden del día, el Reglamento de la Cámara de Diputados en cita dispone en su artículo 62. 2, los apartados siguientes:

14 La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula (artículo 62.1).

15 La Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura (artículo 81.1).

- Registro de asistencia y declaración de quórum (previo al desahogo del orden del día)
- Lectura del orden del día;
- Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la Sesión anterior;
- Comunicaciones oficiales;
- Solicitudes de licencia y toma de protesta de diputadas y diputados;
- Minutas;
- Iniciativas de ley o de decreto del Titular del Poder Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los estados y de los senadores;
- Propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara;
- Declaratorias de publicidad de los dictámenes;
- Declaratorias de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazos;
- Dictámenes a discusión;
- Iniciativas y minutas con vencimiento de plazo a discusión;
- Agenda política;
- Iniciativas de diputadas y diputados y a nombre de grupo;
- Propositiones calificadas por el Pleno de urgente y obvia resolución;
- Propositiones a nombre de grupo;
- Propositiones de las diputadas y de los diputados;
- Peticiones de particulares;
- Efemérides;
- Clausura; y
- Cita.

## La iniciativa de ley

El *Manual de Técnica Legislativa*<sup>16</sup> señala que:

.....  
16 Tomo I, p. 337. Autora de la voz: Cecilia Mora-Donatto.

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

Iniciar significa comenzar o empezar algo, de donde deriva el término iniciativa. Se entiende por iniciativa legislativa el procedimiento establecido en las Constituciones de los Estados modernos mediante el cual un órgano autorizado o incluso la ciudadanía a través de un número determinado participa en la formación de normas con rango de ley. En otras palabras, la iniciativa consiste en la capacidad que posee un órgano o un número determinado de ciudadanos para instar o iniciar, sin la autorización o concurrencia de otro órgano el procedimiento de creación de las leyes ante alguna de las cámaras que integran el Poder Legislativo. Biglino Campos la define como “el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo” o “como el impulso necesario para la elaboración de la ley”.

Cecilia Mora-Donatto señala en el libro *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, que a su juicio —con el que desde luego coincido—, “la estructura de fondo de las iniciativas tiene que ser lo más sencilla posible, más allá de los requerimientos de forma que cada Parlamento exija para su presentación, me parece que la misma debe integrarse por: 1) una exposición de motivos y 2) el texto de la propuesta legal.”<sup>17</sup>

Miguel Ángel Camposeco Cadena<sup>18</sup> señala que la exposición de motivos cumple una función de primordial importancia para:

- Justificar la necesidad de una nueva ley o reformar cualquier precepto de las existentes;
- Referir los hechos que dan sustento para construir una realidad normable;
- Especificar las razones que fundan la decisión jurídica, con independencia de sus contenidos éticos o de aceptación por costumbre, prácticas o usos colectivos;
- Determinar el objeto que debe cumplir la norma deseada o el conjunto proyectado;
- Explicar los bienes que protege y la forma en que desarrolla tal protección;
- Fijar los grupos sociales a los cuales va dirigida y los costos o beneficios que se esperan de su razonable obediencia y aplicación;

17 Ob. cit., p. 58.

18 Camposeco Cadena, Miguel Ángel, “¿Cómo formar iniciativas de ley o decreto?”, publicado en: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, pp. 118-119.

- Plantear las consideraciones relativas a los probables problemas técnicos que implican las derogaciones totales o parciales de normas vigentes, su aplicación retroactiva o restringida, en su caso, a situaciones existentes o derechos creados durante la vigencia de la norma que se deroga;
- En suma: que este apartado o cuerpo explicativo, se constituye en rica cantera de información a la cual es dable, necesario y legítimo acudir, especialmente cuando se trata de interpretar o buscar datos que permitan la plena comprensión de la voluntad del legislador; en él se puede encontrar el llamado espíritu de la ley o del legislador.

El artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala como elementos indispensables de la iniciativa los siguientes:

- Encabezado o título de la propuesta;
- Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
- Argumentos que la sustenten;
- Fundamento legal;
- Denominación del proyecto de ley o decreto;
- Ordenamiento a modificar;
- Texto normativo propuesto;
- Artículos transitorios;
- Lugar;
- Fecha, y
- Nombre y rúbrica del iniciador.

## Proposiciones

Las *proposiciones* no forman parte del proceso legislativo de creación de leyes y decretos cuyos documentos aquí examinamos, pero sí forman parte del procedimiento parlamentario. Las proposiciones, como su nombre lo indica, son propuestas que buscan el consenso de los integrantes del Pleno, a través de: acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y proposiciones protocolarias.

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

Los acuerdos parlamentarios son resoluciones económicas en materia del régimen interior de una Cámara, previstas en la fracción I del artículo 77 Constitucional. Los puntos de acuerdo representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios. En tanto que las proposiciones protocolarias son para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara.<sup>19</sup>

## El dictamen

El *Diccionario* lo define así:

En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva.<sup>20</sup>

El artículo 80 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan al Pleno una opinión técnica calificada, por escrito, para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

- Minutas;
- Iniciativas de ley o decreto;
- Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto;
- Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 Constitucional;
- Cuenta Pública;

19 Consultar: Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo, "Las resoluciones del Congreso de la Unión", en: *Quórum Legislativo* 116, pp. 149-176.

20 Ídem, pp. 342-343. Autor de la voz: Manuel González Oropeza.

- Proposiciones, y
- Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.

El artículo 85 del Reglamento en cita establece que el dictamen deberá contener los siguientes elementos:

- Encabezado o título donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;
- Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;
- Fundamento legal para emitir el dictamen;
- Antecedentes del procedimiento;
- Nombre del iniciador;
- Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;
- Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- En su caso, valoración del impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
- Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;
- En caso de dictamen positivo:
  - d) El proyecto de decreto;
  - e) La denominación del proyecto de ley o decreto;
  - f) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
  - g) Los artículos transitorios.
- En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo;

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

- En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa (quienes voten en contra lo harán constar mediante su firma acompañada de la frase “En contra”), y
- Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.

## El voto particular

El *Diccionario* lo define así:

En materia parlamentaria se denomina voto particular, a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.<sup>21</sup>

El Reglamento de la Cámara de Diputados regula en la Sección Quinta, Votos Particulares, del Capítulo I, De la Duración de las Intervenciones y de los Asuntos que se presentan ante el Pleno, correspondiente a su Título Cuarto, De los Procedimientos ante el Pleno, el contenido y el procedimiento relativo a los votos particulares. Por cuanto a su contenido, el voto particular debe tener una parte expositiva que incluya la fundamentación jurídica del voto, los antecedentes que le dan origen y las consideraciones para llegar a dicha determinación. Asimismo, una parte integrada por los resolutivos, normas o propuestas concretas, así como la o las firmas de quienes lo promuevan.

El voto particular, según lo define el artículo 90 del Reglamento en cita, es un punto de vista que disiente del dictamen en lo general, o de uno o varios artículos en particular. Puede ser presentado por uno o más integrantes de la comisión correspondiente.

Por cuanto al procedimiento, el voto particular podrá presentarse, pero no podrá discutirse en la comisión, ante la cual se presentará al momento de discutir el proyecto de dictamen. El voto particular deberá enviarse al presidente de la Junta Directiva por escrito, hasta antes de que el dictamen aprobado se remita a la Mesa Directiva con el dictamen aprobado, con el fin de que se publique en la Gaceta y sirva para ilustrar la discusión en el pleno.

21 Ibid., p. 1075-1077. Autor de la voz: Jorge Moreno Collado.

El voto particular será puesto a discusión sólo en caso de que el Pleno deseche el dictamen, con proyecto de ley o decreto aprobado por la comisión. Si hubiese más de un voto particular, se discutirán en orden decreciente atendiendo a la representatividad de los grupos a los que pertenezcan los ponentes del voto.

No omito señalar que, en mi opinión, el voto particular más importante formulado por legislador mexicano alguno en la historia parlamentaria del país ha sido el de don Mariano Otero, emitido el 5 de abril de 1847 durante los trabajos del Congreso Constituyente de 1846-1847; respecto del cual Ignacio Burgoa afirma: "Dicho "voto", además de entrañar un valiosísimo documento en la historia del Derecho Constitucional de nuestro país, encierra muy importantes enseñanzas en esta rama jurídica, implicando un estudio penetrante de sus diversos aspectos, que legitima a su autor como uno de los más brillantes juristas mexicanos."<sup>22</sup>

## La minuta con proyecto de decreto

El *Diccionario* define la palabra *minuta* como "el documento que contiene el proyecto de ley o reforma que ha aprobado el órgano legislativo."<sup>23</sup> Miguel Ángel Camposeco Cadena, por su parte, se refiere a "Las minutas de ley, es decir los proyectos de ley o decreto aprobados por la Colegisladora en funciones, ya sea, de Cámara de Origen o revisora que ha formulado modificaciones desechando en parte o adicionando nuevas proposiciones legislativas o en su caso, rechazando totalmente el proyecto."<sup>24</sup> Es decir, que puede haber minutas con o sin proyecto de decreto.

## Observaciones

El *Diccionario* define la palabra *veto* de la siguiente forma:

El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar

22 *El Juicio de Amparo*, p. 110.

23 *Ibid.*, p. 623.

24 *De las Sesiones*, p. 64.

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial). En los Estados Unidos, por ejemplo, si el Presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, el cual consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.<sup>25</sup>

## El decreto promulgatorio

El *Diccionario* define la *promulgación de leyes y decretos* de la siguiente forma:

Para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica de la sanción por el rey; la democrática parlamentaria en que éste la aprueba y sanciona y la mixta que consiste en la promulgación. La doctrina y la realidad enseñan que tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo. Algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deban cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual la aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto, que promulgar es equivalente a publicar.<sup>26</sup>

El propio *Diccionario* define así la palabra *decreto*:

25 Ibid., pp. 1062-1063. Autor de la voz: Jorge Moreno Collado.

26 Ibid., pp. 792-793. Autor de la voz: Luis J. Molina Piñero.

El *decreto* es una resolución de carácter legislativo expedida ya sea por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien por el órgano legislativo realizando, propiamente, su actividad legislativa. Tiene como característica la concreción, la particularidad e, incluso, la personificación.

La función específica del *decreto* la encontramos al establecer la diferencia entre éste y la ley; la última contiene disposiciones generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales. Mientras que el *decreto* contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas.<sup>27</sup>

La sanción es un acto solemne por el que el presidente de la República confirma una ley o decreto. El artículo 72 Constitucional transcrito al inicio establece que una vez aprobado un proyecto en ambas Cámaras se remitirá al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones, lo promulgará y publicará. El artículo 92 Constitucional, por su parte, establece que los decretos del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda. Al efecto, Eliseo Muro Ruiz en su libro *Algunos elementos de técnica legislativa*<sup>28</sup> señala que "los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, sólo requieren del refrendo del secretario de Gobernación para acatar la publicación instruida por el presidente de la República y así cumplir con el elemento formal de validez".

## Diario de los Debates

El *Diccionario* define *Diario de debates* así:

Los parlamentos cuentan con una publicación, en la que se relata de forma textual, el contenido de los debates públicos, constituyendo lo que podríamos denominar la memoria histórica de la actuación de sus miembros. Este diario es considerado como un documento oficial y público, ya que emana de autoridad constituida y auténtica y puede ser consultado por cualquier persona interesada en conocer los pormenores de las sesiones parlamentarias.<sup>29</sup>

El artículo 235 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que el Diario de los Debates es el órgano oficial de la Cámara que contiene la memoria de

27 *Ibid.*, pp. 321-324. Autora de la voz: Susana Thalia Pedroza de la Llave.

28 Ob. cit., p. 189.

29 *Ibid.*, pp. 341-342. Autor de la voz: Manuel González Oropeza.

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

debates parlamentarios, así como el desarrollo de las sesiones, en el que se publica la siguiente información:

- Fecha, hora y lugar en que se verifique el inicio y término de la Sesión;
- Carácter de la Sesión;
- Declaratoria de quórum;
- El Orden del día;
- Nombre del Presidente;
- Copia fiel del acta de la Sesión anterior;
- Desarrollo de las discusiones en el orden en que se realicen;
- Opiniones;
- Reservas;
- Los documentos a los que se dé lectura y turno;
- Las resoluciones que se tomen;
- Los votos particulares;
- Resultado de las votaciones;
- Resumen de actividades;
- Registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las sesiones del Pleno, y
- Significado de las siglas y abreviaturas incluidas.

## Gaceta Parlamentaria

El artículo 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que la Gaceta parlamentaria es el órgano oficial de difusión de la Cámara y su propósito es divulgar sus actividades como:

- Orden del día de las sesiones de la Cámara;
- Convocatorias y orden del día de las reuniones de las comisiones y los comités;

- Registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las sesiones del Pleno;
- Registro de asistencia e inasistencia de los diputados y diputadas a las reuniones de comisiones;
- Solicitudes de licencias de los diputados y diputadas;
- Solicitudes de cambios de integrantes en las comisiones;
- Actas, informes, programas, resoluciones y acuerdos del Pleno, de la Conferencia, de la Junta, de la Mesa Directiva y de comisiones y comités de la Cámara;
- Iniciativas de ley o de decreto que se presenten en la Cámara, y las que se presenten en la Comisión Permanente y se turnen a la Cámara;
- Observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal enviadas a la Cámara;
- Minutas enviadas a la Cámara;
- Proyectos de Acuerdo Parlamentario, de punto de acuerdo, de proposiciones protocolarias, y el contenido de los demás asuntos que se tratarán en el Pleno, en las comisiones y en los comités;
- Declaratorias de publicidad de los dictámenes de las comisiones, así como de las iniciativas y minutas que pasan al Pleno por vencimiento de plazo;
- Dictámenes de las comisiones y los votos particulares que sobre los mismos se presenten;
- Comunicaciones oficiales dirigidas a la Cámara que se presenten al Pleno;
- Citorios a las diversas actividades de las comisiones y comités, de los órganos de gobierno y entidades de la Cámara;
- Proyectos de acuerdo, pronunciamientos, declaraciones y acuerdos internos de la Junta de Coordinación Política;
- Acuerdos y comunicados de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Acuerdos de la Mesa Directiva;
- Información sobre la administración y los servicios de la Cámara;

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

- Acuerdos que adopte la Comisión Permanente del Congreso General;
- Informes de las comisiones que en representación de la Cámara asistan a reuniones interparlamentarias de carácter mundial, regional o bilateral;
- Informes y documentos que dispongan el órgano encargado de la programación legislativa y la Junta de Coordinación Política;
- Todas las aclaraciones, correcciones o actualizaciones de los documentos publicados en la propia Gaceta, y que posteriormente hayan sido modificados para su registro en el Diario de Debates;
- Todas las convocatorias de concurso de oposición para ocupar plazas en la Cámara, de acuerdo a la normatividad aplicable;
- Prevenciones del Presidente por vencimiento de plazos y de prórrogas a las comisiones;
- Solicitudes de prórroga de las comisiones respecto al plazo para dictaminar;
- Resoluciones de la Mesa Directiva a las solicitudes de prórroga;
- Iniciativas y minutas por vencimiento de plazos a discusión, y
- Todos aquellos asuntos o labores de la Cámara que el Presidente considere relevantes para su difusión.

## Diario Oficial de la Federación

Eliseo Muro Ruiz en su libro *Algunos elementos de técnica legislativa*, advierte que la publicación no sólo es parte del proceso legislativo sino que también es un *requisito de eficacia*, un presupuesto para la entrada en vigor de una ley o decreto. Es una obligación que corresponde al Poder Ejecutivo, no una facultad discrecional, pues si por alguna razón no publica la ley, el Congreso puede hacerlo *motu proprio*. "A través de la publicación —agrega— se notifica solemnemente a la sociedad el texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, ya que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable."<sup>30</sup>

30 Ob. cit., p. 200.

El *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional* señala que:

El *DOF* es el órgano del Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Secretaría de Gobernación, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, de manera impresa y electrónica, los tratados internacionales, leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes ordenan que sean publicados por este medio, expedidos en sus respectivos ámbitos de competencia por los poderes, órganos constitucionales autónomos, dependencias, entidades y demás entes públicos del orden federal de gobierno, a fin de que los mismos sean aplicados y observados con certeza y seguridad respecto de su contenido literal. También pueden ser publicados aquellos actos o resoluciones que por su propia importancia así lo determine el presidente de la República, así como las *fe de erratas* que la autoridad estime necesarias. El *DOF* podrá ser publicado todos los días del año, y, en caso necesario, podrá haber más de una edición por día; solo el formato impreso se distribuye para su venta al público.<sup>31</sup>

Respecto de la publicación de leyes y decretos, Juan Carlos Cervantes Gómez afirma en su libro *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso* que “Con la reforma constitucional del 17 de agosto de 2011, se incluyó al Congreso en la fase de publicación, disponiendo que se tendrá por aprobado por parte del Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a su recepción; adicionalmente se dispone que una vez vencido el plazo señalado el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto y que de no hacerlo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial. Con esta modificación se eliminó el llamado veto de bolsillo, evitando así la obstrucción del proceso legislativo.”<sup>32</sup>

## Memoria Documental

El artículo 258 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que las comisiones, comités, grupos, órganos de gobierno y demás instancias legislativas y administrativas entregarán al acervo de la Cámara, a fin de integrar la memo-

31 Tomo I, A-F, p. 590. Autor de la voz: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.

32 Ob. cit., p. 156.

## ■ Los documentos del proceso legislativo ■

ria documental, catorce ejemplares de cada edición monográfica o periódica, así como de boletines o folletos que se publiquen. Además, entregarán al acervo de la Cámara dos ejemplares de cada pieza de material electromagnético o digital que dé cuenta de sus actividades, realizado en formatos tales como videocasetes, discos compactos u otros.

El mismo numeral dispone que dichos órganos y entidades de la Cámara entregarán a la Biblioteca para el acervo de la Cámara, conforme a su disponibilidad, las versiones de documentos de trabajo tales como memorias de consulta y eventos, programas e informe de trabajo, manuales de organización, boletines informativos, tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos y de la Cuenta Pública y otros documentos de interés para la integración de la memoria documental.

## Fuentes de consulta

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, Sexta edición, México 1968.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El orden del día en el procedimiento parlamentario*, Editorial Porrúa, México 2000.

\_\_\_\_\_, *El Dictamen Legislativo*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1998.

\_\_\_\_\_, *De las Sesiones*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México 1990.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Sexta edición: 2011, México.

\_\_\_\_\_, *Lineamientos para la redacción de textos normativos estatales*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Primera edición: julio de 2010, Segunda reimpresión: junio de 2011, México.

\_\_\_\_\_, *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Primera edición: julio de 2010, Segunda reimpresión: junio de 2011, México.

Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, CEDIP, México: junio 2012.

*Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española*, Vigésima primera edición, Tomos I y II, Madrid 1992.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, P-Z, Editorial Porrúa, UNAM, Sexta edición, México 1993.

- Diccionario universal de términos parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo 1, Serie II, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997.
- Ferrer MacGregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo I, A-F*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.
- Nava Gomar, Salvador O. (Coordinador), *Manual de Técnica Legislativa*, Tomos I y II, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, The State University of New York, D&P Consultores S. C., Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A. C.,
- Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Agosto, 2015*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México.
- Mora-Donatto, Cecilia (Coordinadora), *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, Senado de la República, LXIII Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Grañén Porrúa Grupo Editorial, México 2016.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición: 2006, Segunda reimpresión: 25 de mayo de 2011, México.
- Quórum Legislativo 116*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, México: julio 2016.
- Rodríguez, Marcos del Rosario, *La Constitución en esquemas*, tirant lo blanch, segunda edición, Ciudad de México, 2016.