

24
771



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FUERZAS SOCIALES QUE INFLUYEN SOBRE LA LEGISLACION



T **FACULTAD DE DERECHO** S
SECRETARIA ADMINISTRATIVA DE
EXAMENES PROFESIONALES

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
 LICENCIADO EN DERECHO
 P R E S E N T A
 OMAR TORRES OYARVIDE

CIUDAD UNIVERSITARIA

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Introducción	pag.1
Situación General.....	2
Capítulo I	
La Legislación.....	8
Clasificación.....	9
Ciencia de la Legislación.....	11
Poder Legislativo.....	11
Caracteres de Sujeción.....	13
Caracteres de Generalidad.....	14
Caracteres de Permanencia.....	14
Competencia.....	14
Naturaleza del Poder Legislativo.....	15
El Legislador.....	17
La Cámara de Diputados.....	19
La Cámara de Senadores.....	21
Creación de la Ley.....	23
Los Debates en las Cámaras.....	27
Capítulo II	
La Interacción entre Sociedad y Ley.....	54
Influencia de los Grupos de Presión.....	54
Grupos de Interés y Grupos de Presión.....	56
Acción de la Opinión Pública sobre la Legislación.....	61
Acción de los Partidos Políticos sobre la Legislación....	63
Acción de los Juristas sobre la Legislación.....	71
Otro Tipo de Injerencia.....	73
Capítulo III	
El Resultado Social.....	77

Decisiones Eerdficas para la Sociedad.....	78
Las Leyes Reaccionarias.....	79
La Aratfa del Pueblo... ..	81
La Violencia Como Ultimo Recurso.....	82
Conclusiones.....	87
Bibliografia.....	93

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo trata de explicar, en que medida actúa un grupo de personas plenamente identificado, sobre la consecución de un cuadro normativo que favorezca a sus intereses es decir; en una comunidad determinada, se crean normas jurídicas para un mejor desarrollo de ella misma y para que sus integrantes se desenvuelvan en un ámbito de seguridad y confianza; por lo mismo estas normas jurídicas se formulan mediante una técnica legal preestablecida, por medio de un procedimiento debidamente autorizado y por tanto respetado también por todos y cada uno de los miembros de esa comunidad.

Pues bien, es aquí donde surgen múltiples preguntas en relación a ese pequeño engrane que forma parte de una maquinaria tan compleja que es la sociedad y que casi todos conocen, se trata de la legislación.?

Contestar a preguntas tales como ¿qué es la legislación? o también ¿como se crea una ley? y en especial el por qué de la creación de una ley, o en su defecto el por qué de su congelamiento, de su rechazo, o el saber cuales fueron las motivaciones que llevaron al Legislador (como un cuerpo colegiado) para reglamentar tal o cual artículo de la Constitución Política de su país, ¿en que forma, equis grupo de presión influye políticamente en el país y sus demandas se ven satisfechas al conseguir como producto final del Proceso Legislativo una ley que favorezca a sus intereses de grupo? A todas estas cuestiones y a las demás que surjan durante el desarrollo de este estudio se tratarán de ser contestadas lo mas explícitamente posible y a satisfacción del lector, dicho trabajo al ser sometido a consideración del Síndico correspondiente, buscaré aportar algo nuevo al campo de la Ciencia del Derecho; pero del resultado y en su caso de la aprobación de la presente tesis depende únicamente, de la evaluación en base al saber y a la experiencia de cada uno de los profesores revisores de este ensayo, a los cuales es preocupación fundamental del autor dejarlos plenamente satisfechos y conformes de este pequeño esfuerzo intelectual.

SITUACION GENERAL

Es curioso pensarlo pero al decir Fuerzas Sociales que Influyen Sobre la Legislación, implica el tener que enfrentarse a un árbol gigante con cientos y cientos de ramales, los cuales a su vez derivan en aspectos colaterales, pero muy importantes también respecto de este tema. ¿Pero, por qué se incluye esta metáfora? pues porque al abordar este tan intrincado tema el autor, primeramente se encontró, que al plantearse la delimitación del tema o lo que se conoce como el "universo del discurso" fue necesario el tener que reducir hasta lo más concreto posible toda esta gran masa de problemas y relaciones que abarca el tema a tratar; es decir, era importante explicar cuantas fuerzas sociales existen, si este estudio iba a abarcar todas las fuerzas sociales o no da mas unas cuantas? ¿quizás las más importantes? y si es así ¿en base a que criterio puede decirse que son las mas importantes? ¿Se incluirían aquellas fuerzas ocultas que el grueso de la población no conoce?

Así, siguiendo con la misma línea de discriminación había que definir también, como ó en que medida influyen estas fuerzas, si son benéficas para la sociedad. ¿O hasta que punto impiden su progreso?.

Al hablar sobre la Legislación, fue necesario concretizar a cual Legislación se iba a referir este trabajo, ¿a toda? ¿o solamente a algunas ramas? como la penal, civil, agraria, etc. Además sobre que ámbito se trabajaría ¿Federal o Local? ¿la Legislación contemporánea única o toda la que ha existido hasta nuestros días? Y así seguir eliminando opciones, hasta tratar de llegar a un punto coherente y muy específico.

¿Y cuál es ese punto concreto?; pues este ensayo se enfoca sobre algunas fuerzas sociales consideradas a criterio del autor (obviamente que a insinuación del Director de esta tesis) como las más importantes; así también este ensayo se avoca al estudio de todo el procedimiento legislativo, que conlleva hasta su producto final (la ley) además de incorporar algunos debates sobre el particular, que tienen efecto en el seno del Poder Legislativo.

Paralelamente cabe aclarar que un estudio pormenorizado y fundamentalmente exhaustivo sobre las Fuerzas Sociales que Influyen Sobre

la Legislación, solo lo podría realizar una planilla de expertos; después del tiempo invertido en la investigación que realizó este autor y de la consulta que hizo del material bibliográfico, no es arriesgado señalar - que resultaría punto menos que imposible abarcar a todas las fuerzas sociales, aunado a que el realizar una investigación pormenorizada el factor tiempo sería un gran enemigo a vencer y quizás al terminar dicho estudio algunas fuerzas ya se habrían renovado o desaparecido, aparte de - que tales expertos crearían un tomo voluminoso de su análisis, en el cual algunos renglones llevarían a otros temas que, a fin de cuentas por lo - amplio de su naturaleza también los llevaría a tomar la decisión de dis - criminarlos.

Es adecuado incluir en este espacio el comentario que hiciera - un antiguo maestro al enterarse del tema escogido por este autor y que - viene a colación por lo antes expuesto; "Vas a tener que callar verdades y decir mentiras pues es un tema muy espinozo" (1).

Aunque tiene razón dicho comentario, en cuanto a los vericuetos por los que pasa una iniciativa de ley, sobre los intereses ocultos que - quizás defiendan en lo individual los miembros del Senado o los Diputa - dos, sobre como beneficiaría cierta ley sus negocios por ejemplo, o tam - bién sobre que iniciativas se tienen que aceptar sin discusión, debido a que quizás exista un código secreto de obediencia en las altas esferas - de la política. Frente a todo esto el autor se dió cuenta que uno de los obstáculos más difíciles de pasar, fue el de saber que hay ciertos aspec - tos que se manejan con mucha discreción y que solo son conocidos por los miembros de dicho Poder Legislativo, por tanto al no pertenecer a tal - cuerpo colegiado, el autor tuvo que prescindir no de una falta de verdad en su investigación sino de ese alcance de lo oculto que hubiera levan - tado en mucho la calidad del trabajo, a pesar de todo se incluyen cier - tos tips que son interesantes y complementan la información obtenida y que en la sección de conclusiones se explicarán.

Ahora bien, es interesante señalar el dato de que actualmente -

(1) Alvarez Acosta Miguel. Ex Secretario de Radiodifusión. México

si un ser humano, quisiera leer toda la legislación vigente en la República mexicana, tardaría, a partir de este momento noventa años por lo menos, para abarcar el prodigioso número de leyes, códigos, reglamentos, etc., que existen en este país.

¿Será cierto, como lo dijera un diputado federal⁺⁺ al impartir clases en la Facultad de Derecho, que el país sufre de diarrea jurídica? Debido a la creación de tantas y tantas leyes al vapor por el Congreso de la Unión, ¿o serán realmente necesarias dichas leyes?

También como parte muy importante de este trabajo se tratará de indicar al lector, que a mayor incertidumbre de "estabilidad" en los grupos que detentan el poder, mayor creación de leyes; pues es bien cierto que "El libre juego de las fuerzas sociales dentro de un régimen democrático liberal da lugar frecuentemente a una gran abundancia de leyes, así como también a una gran movilidad del Derecho." (2)

Es por eso, que es importante conocer quién crea la ley en este país y, en base a que criterios se le da trámite a una iniciativa de ley, o el porque de su rechazo. Sin tratar de ser demasiado reiterativo, el conocer que criterio siguió tal o cual Senador o Diputado al apoyar la creación o reforma de una ley o el por qué ningún representante criticó equis reforma de ley. El enterarse del por qué de tal proceder, es conocer también parte de esas fuerzas ocultas, de las motivaciones psicológicas y hasta éticas que influyen sobre la legislación.

+ Estadísticas realizadas por el criminólogo Luis Rodríguez Manzanera aún sin publicar.
++Comentario en clase del prof. Ramos Espinoza de la Facultad de Derecho.
(2) Recasens Siches Luis, TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGIA. Ed. Forrua, México 1976 pag. 609.

Se supone que un Senador o un Diputado es electo popularmente y que va a pugnar por la consecución o protección de - beneficios e intereses de la parte de población que lo eligió; pero hasta que punto puede ser esto creíble, cuándo llega esto a distorsionarse?

Para aclarar este punto, aparte de que el punto total de este análisis es descubrir como influye la sociedad sobre la legislación, específicamente sobre su resultado (la ley), se puede observar que paralelamente, como un fenómeno colateral a dicho estudio, surge el problema del desentendimiento o apatía de la persona - que ocupa un cargo de elección popular con la gente que votó por él.

En decir, el fenómeno de apatía que se da en algunos miembros del Poder Legislativo al resultar electos, pues no regresan nunca al núcleo de población, colonia o barrio del que salieron como representantes a verificar o a seguir consultando y tomando opiniones de su gente. Quizás este fenómeno se deba que al estar en un cuerpo colegiado, como lo es la Cámara de Diputados o de Senadores actúan otro tipo de fuerzas, para que el legislador como individuo sea absorbido totalmente por dicho cuerpo totalmente, o puede ser también como muchos creen que dicho puesto de elección popular, al ser alcanzado, se le mire con despreocupación por tratarse de un simple trampolín político.

Otro aspecto importante, que va de la mano con este fenómeno, es el relativo a la ignorancia legislativa y política que sufre el ciudadano en su mayoría; es decir, si se le pregunta a la gente de la calle por el nombre del Diputado que corresponda a su distrito electoral o del Senador por su Estado, o aún más allá, si se les pregunta su opinión sobre tal o cual reforma a la ley, la mayoría lo ignora (como sucedió en el sexenio pasado 77-82 con las reformas constitucionales con los artículos 25 y 28 por ejemplo).

En su mayoría la gente que se encuadra dentro

de este número de personas desconocedoras, será de la clase media y baja; precisamente el grueso de la población al que van destinadas casi todas las leyes, reglamentos, etc, como lo es el caso de las reformas y nuevas leyes inquilinarias en el D.F. por ejemplo.

Entonces muchos lectores se preguntarán ¿qué relación tendrán estos puntos arriba mencionados, con el tema a tratar en esta tesis? pues la respuesta se obtiene con otra pregunta - que todo investigador debe hacerse ¿quién se beneficia en realidad con este estado de ignorancia, a que fuerzas sociales les conviene o beneficia dicha situación?

Tan solo con tratar de descubrir este embrollo o sea, comenzando por jalar la pequeña hebra de toda una madeja, se descubrirían tantas y tantas fuerzas que de algún modo, tienen que ver con la legislación, pues es acertado decir que "...la ignorancia como el conocimiento, está conscientemente dirigida por propósitos específicos." (3) Pero lo importante sería descubrir quien dirige.

Para señalar un caso concreto, la Legislación Penal Mexicana al tratar en sus diversos apartados el problema del narcotráfico, no ha conseguido acabar con este problema, puesto que lo que ha logrado ha sido ocuparse de los efectos del problema y no a las causas, es decir, se encarcela a un gran número de gente humilde como sucede con los sembradores en el agro mexicano; pero los peces gordos, los dirigentes de las grandes mafias, será difícil detenerlos pues han sabido influir, como una fuerza social pero oculta sobre la Legislación.

¿Por qué se tilda al Código Penal por ejemplo de "Código de los Pobres? porque no es que el Legislador no se haya dado cuenta de que el que tenga dinero sale libre y el que no, pues sufrirá las consecuencias; ese no es el asunto a tratar, el Quid es saber que fuerzas sociales han influido para que se legisle de ese modo.

Al seguir con la misma línea de ejemplificación se puede encuadrar a la Legislación Laboral Mexicana, para reforzar aún más esta diferencia sutil que se está tratando, pues como muchos ya conocen, una cosa es lo que dice la Ley Federal del Trabajo y otra lo que se lleva a la práctica en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero el problema no es decir que la ley ha dejado muchos huecos sino que fuerzas han influido, para que no se reforme tal o cual precepto o normas procedimentales que lo único que propician es un mayor número de convenios desventajosos, algunas veces para el patrón otras, la mayoría para el trabajador, o que exista el coyotaje y así una lista interminable de vicios y corruptelas por decir algo.

Para definir este gran problema, que es uno de tantos a los que lleva el desarrollo del tema a tratar, ya no es necesario seguir incluyendo ejemplos como los anteriores, pues nunca se terminaría de mencionarlos; se lo que se trata es de darse cuenta de que "En la sociedad urbana industrial el derecho necesita ser impersonal y separado, ya no más al servicio de una clase o grupo de intereses u otro, y necesita también responder al cambio social, económico y tecnológico." (4)

CAPITULO I

LA LEGISLACION

¿Qué es la legislación?, para empezar de un modo claro y sencillo con este punto, es necesario incluir la opinión de un conocido autor por todos los estudiosos del Derecho, quien señala "Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado, investidos de la función legislativa, formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general." (5)

Puede agregarse a esta definición, que ésta actividad tiene un carácter de "permanente actividad"; es decir el órgano o los órganos encargados de esta tarea (Poder Legislativo) tienen una incesante labor año con año, precisamente la de crear leyes; así mismo para complementar las ideas anteriores Villoro Toranzo opina: "...que la legislación es una fuente "orgánica" como también lo es la jurisprudencia, es decir, que es un proceso de creación del Derecho encomendado a órganos determinados del Estado, por oposición a la costumbre que es creada en forma anónima, sin un órgano visible responsable de su creación; c) la legislación suele estar "institucionalizada"; es decir, reglamentada en cuanto a la existencia y las facultades de los órganos quienes corresponde el proceso legislador; por lo mismo, la legislación señala la madurez del sistema jurídico, el último estadio en el desarrollo de los procesos creadores del Derecho; y d) la legislación atiende expresamente a las facultades y límites de la Autoridad estatal respecto de los súbditos entre sí; por eso la legislación no puede existir mientras no haya cristalizado la noción del Estado." (6)

(5) García Maynes Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. Porrúa, México 1962 pag. 97.

(6) Villoro Toranzo Miguel. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. Porrúa México 1960 pag. 168.

Aunque García Maynes se limita a ofrecer una definición lo más objetiva posible, no por eso deja de ser válida, se observa por otro lado que Villoro Toranzo, se va mas allá de esa definición científica y le incluye una pequeña carga de fundamentación filosófica a esta actividad.

Habla de una institucionalización, o sea que se debe entender a la legislación como una práctica enraizada o arraigada en el seno mismo de una comunidad y con esto sobrepasa el espíritu de madurez jurídica y por ende política; pero es aquí donde no se debe perder de vista ese enfoque de humanidad, pues al hablar de límites a la autoridad, se desprende que aquellas legislaciones que solo sirven para ser libremente manipuladas por los gobernantes para justificar su totalitarismo, su tiranismo, no podrán ser consideradas como un producto de lo justo y por tanto esa actividad, ese proceso legislador carece de la cristalización que menciona, que debe ser siempre en pro del desarrollo y progreso de la sociedad.

Se puede definir también a la legislación, como un conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado.

Claro está, que la forma o matiz que se le da a esa actividad, a ese producto final (la ley) a quien le beneficie o a quien oprima es salirse un poco de tema, pero también es necesario hacer notar, conforme se va desarrollando este tema, esas consideraciones filosóficas que corren de un modo paralelo casi siempre en toda explicación científica que se quiera presentar.

Clasificación.--solo con fines didácticos, se puede dividir a la legislación por ejemplo en: General y Particular en razón de las manifestaciones de la vida que abarque, por eso se dice legislación bancaria, mercantil etc. como ejemplos de ésta y como ejemplo de la General está la Constitución Política de una Nación.

Ya que como es sabido, la Constitución rige toda la vida de un país, por eso se dice o se le tilda de observancia general, en otro orden de ideas quizás las costumbres de una región sean distintas de las de otra región, incluidas ambas en el mismo país; por ejemplo en el Distrito Federal existe una ley inquilinaria que regula los arrendamientos de casa habitación y esto se debe en parte al número de población que es grande, a la falta de vivienda etc. Pero por eso se puede clasificar como legislación particular puesto que en el Estado de San Luis Potosí no existe tal ordenamiento, ya que las condiciones de vida son distintas a las del Distrito Federal.

Por otro lado hay que hacer notar que, como es obvio, las leyes varían en el espacio y en el tiempo, o sea tienen distintos ámbitos de validez y así, en relación al primero se puede hablar de una: Legislación Universal, o sea, el conjunto de reglas comunes a las legislaciones de todos los países. Será Nacional, si comprende las leyes positivas de un país, como es el caso de la legislación alemana, la mexicana etc. Y a su vez se subdivide en Federal o Local.

En cuanto al ámbito de validez en el tiempo, simplemente se dice que se divide en: legislación Histórica o sea, la que rigió en tiempos pasados y legislación Vigente, que es la que rige en el momento actual.

A todo esto cabe preguntarse ¿se puede crear una legislación que rija a todos los países del mundo?

La respuesta es negativa, pues actualmente no se puede debido a las diferencias de organización social, civilización, clima, raza, religión etc. pero asimismo existen algunas materias que se prestan a cierta universalización de la legislación por el carácter de las relaciones jurídicas que entrañan, por ejemplo las de carácter internacional, en las que lentamente van desapareciendo las diferencias, al menos en lo fundamental.

En todos ellos existen por otra parte, reconocidos por las legisla-

ciones, determinados principios, que por ser de Derecho Natural no pueden ser desconocidos por ninguna (derecho a la vida, a la libertad, etc.) aunque al ser desenvueltos por las leyes particulares de cada país aparezcan diferencias de detalle.

Ciencia de la Legislación.- en sentido restringido debe aplicarse tal nombre, al conjunto de reglas y principios que determinan el objeto y alcance que debe tener la legislación positiva vigente, según las circunstancias de lugar y tiempo y en los cuales deben inspirarse los legisladores.

De esto se desprende que la legislación debe proponerse, como principio general la conservación, que se refiere a la existencia y la tranquilidad de los ciudadanos y la ciencia de la legislación distinguiendo entre la bondad absoluta de las leyes y la bondad relativa de las mismas, acomodando la legislación a lo que exige la naturaleza del gobierno.

Poder Legislativo.- el poder legislativo (uno de los tres en que se divide para su ejercicio la Nación Mexicana) es de vital importancia, para el análisis y desarrollo de este trabajo.

El Estado como toda colectividad o persona moral y como toda persona física, tiene indudables fines que realizar a los que aplica y en causa su actividad.

Pero esta natural tendencia supone dos momentos distintos completamente que corresponden al pensamiento y a la acción; siendo el primero expresado en forma de mandato soberano el que concretamente se refiere a la potestad del Estado que es objeto de este apartado.

En los actos individuales la ejecución del pensamiento ordenador no tiene lugar en la misma forma, aunque siempre se realice con igual intensidad. En efecto el agente en ocasiones piensa, quiere y hace sin que en estos tres momentos de su operación pueda apreciarse solución de continuidad, en cambio, otras veces por las dudas que su propósito le sugiere, no se decide a la acción sin antes haber reflexionado a-

cerca de la rectitud de la misma, de sus consecuencias, del mejor medio de llevarla a efecto y estas diversas reflexiones en cuanto implican otros juicios, suponen una función menos ejecutiva que la anteriormente indicada, a la que muy bien puede llamarse judicial.

En las personas morales y mejor en las sociedades políticas, que suponen una mayor diferenciación entre gobernantes y gobernados, no suelen confundirse las funciones en que impera el pensamiento y la volición (legislativas) de las que se caracterizan por la acción, bien sea puramente de adaptación al mandato soberano (ejecutivas propiamente dichas) o de interpretación del mismo en caso de duda, que implique una mayor reflexión o juicio (funciones judiciales).

La razón de esta diferencia estriba en que no caben procedimientos tan expeditivos cuando son varios los que han de ejercitar la delibación racional en el Congreso, y diversos y así mismo complicados los órganos que han de ejecutar o juzgar.

Pero sea de ello lo que quiera, no puede negarse que las funciones en caminadas a que los entes de una u otra clase cumplan su misión en la vida mas o menos rápidas y perfiladas; siempre pueden diferenciarse en la forma y bajo los principios que acabamos de mencionar.

Lo que hay es que en los individuos y aun en las sociedades políticas rudimentarias, el momento inicial de pensamiento y volición no suele aparecer cristalizando en fórmula general, abstrayta y comprensiva de los casos que puedan ocurrir; forma esta en que se manifiesta la voluntad soberana del Estado.

En los Estados civilizados, modernos es al contrario pues prefieren ordenar a la sociedad valiéndose de la costumbre y de la jurisprudencia, pues en la mayoría de los casos los mueve a preferir como norma de conducta, lo que ya lo fue por el uso constante del pueblo. En una palabra, el derecho en forma de ley, expresión de la voluntad, se produce más en el Estado que en los individuos y entes morales poco complicados.

Ahora bien, en el concepto del Poder Legislativo, dicho poder es elemento indispensable de la ordenación pública, o lo que es lo mismo, que para encauzar las libertades humanas o reglamentar la conducta exterior de los hombres, es preciso determinar antes con claridad lo que sea el derecho en cada momento histórico determinado, cuya declaración solemne es indudable que pueda hacerse, ora mediante fórmulas perceptivas, ora bajo otras que tengan carácter permisivo o prohibitivo.

Caracteres de Sujeción.- Los caracteres de sujeción de toda norma y por ende de toda ley, reglamento etc. son únicamente los de ordenar, permitir o prohibir alguna conducta; pero la declaración de la ley, para que después pueda exigirse su cumplimiento, precisa ser hecha por una autoridad que teniendo por objetivo el bien común, puede decretar sus mandatos con facultades soberanas, pues solo así podrá asegurarse la eficacia de la ordenación. Solo la Soberanía tiene el imperium y la jurisdicción y solo ella después de haber afirmado el derecho mediante esta última potestad, puede mantenerla de grado o por fuerza valiéndose de la primera. Pero ¿qué es la Soberanía? pues sin tratar de meterse en campos filosóficos tan áridos como lo es el de dar una definición, con la cual estén de acuerdo todos los autores, simplemente se incluye que "Los Estados actualizan o positivizan los principios jurídicos en preceptos jurídicos, los cuales en su conjunto, forman los preceptos del Derecho Internacional. Y son los sujetos de este orden jurídico libres, soberanos y jurídicamente iguales, los que formulan el Derecho Internacional; Soberanía entonces viene a ser la capacidad de positivizar los preceptos supremos obligatorios para la comunidad. Su esencia es en suma, la positivación en el interior del Estado, de principios o preceptos jurídicos supremos determinantes de la comunidad. Decir que un Estado es soberano significa que él es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior." (7)

La idea de sujeción es, por lo tanto, esencial para

para considerar el alcance del Poder Legislativo y la misma naturaleza de la Ley, entendiéndose por esta última "Por ley normativa se entiende de todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida." (8)

Sin embargo, la fuerza que implica este poder no significa o supone cumplimiento fatal por parte de los obligados, porque si así fuera no habría diferencia entre los mundos del orden físico y del orden moral (a este último ámbito nos referimos) pues el Poder Legislativo cuando legisla --valga la redundancia-- no produce leyes fatales, sino reglas obligatorias de conducta social.

Carácter de Generalidad.- por otra parte, el Poder Legislativo que ostenta la sociedad política y mediante el que expresa su voluntad no sujeta a un individuo determinado, sino que obliga incondicionalmente a todos y cada uno de los miembros de aquella sociedad. Y no se diga que bajo el imperio del precepto legislativo pueden caer solo determinados individuos que posean tal calidad o llenen tal función, porque desde el momento en que todos están en potencia de ocupar el lugar de aquel que parece directamente obligado, la ley tendrá el carácter de generalidad que se busca.

Carácter de Permanencia.- otro carácter, además de los antes mencionados que tiene el Poder Legislativo del Estado, es el de la permanencia, que no se debe confundir con la perpetuidad, sino más bien se refiere a que la ley sea estable, pues la estabilidad asegura el cumplimiento ordenado de los fines.

Competencia.- también, como otra derivación de la obligatoriedad de los mandatos legislativos, hay que recordar que no basta con que éstos se expresen con arreglo a las personas con carácter de generalidad y respecto del tiempo, con carácter de permanencia o estabilidad, sino que es preciso, además, que el Poder tenga facultades para ordenar lo que dicta, a cuyas facultades se les denomina competencia.

Así, no es competente el Poder Legislativo para imponer uno de sus preceptos si en él falta a la idea del bien común, que en definitiva es la síntesis de la justicia. Para que esto fuera posible, sería menester que el Legislador hubiera recibido tan absurdo poder, que en lugar de ordenar la actividad toda social, a aquella suprema finalidad (bien común), pudiera ordenarla para su único provecho y su exclusiva complacencia.

Y si esto fuera lícito pensarse o llegar a creerlo, y negarse el supuesto, solo por la fuerza podría llegarse al cumplimiento de un precepto semejante y donde la fuerza existe, tratándose de seres libres, es inútil hablar de obligaciones.

Queda claro que el bien común, debe ser por lo tanto la inspiración del Poder Legislativo, porque el provecho particular de los gobernantes como fin de la actividad de aquel poder, sería la degradación del mismo, y por ende de la misma ley; que vendría a convertirse de fórmula reveladora de la sociabilidad en expediente de concupiscencias, subversivo del concepto de autoridad y del propio concepto de Estado.

Lo que hay es que el bien común es expresión genérica, cuyo contenido específico viene determinado por el Derecho y la cultura, o el orden y la prosperidad pública y éstas y no otras serán las finalidades del Poder Legislativo.

Naturaleza del Poder Legislativo.- si la sociedad política existe para beneficio de sus miembros, que otra cosa no puede decirse si se considera al Estado como medio, concepto que no está referido con la idea de libertad como lo está el absorbente del Estado-fin, esos componentes de orden individual y social, en cuanto integran el Estado, deben saber a que atenerse en cuanto a la realización del bien común. Y saber esto implica haber recibido, de quien se halla en la cúspide de dicha sociedad política, como poseedor de la soberanía, o representante de la del Estado, las normas precisas para la convivencia, tanto mas

complicadas cuanto el Estado avanza mas en el campo o en el largo camino del progreso.

Ahora bien, esas normas son las leyes, que unas veces y otras veces son ordinarias, pero siempre expresión del que se cree perfecto estado de derecho, encaminado a la realización del orden y de la prosperidad sociales. De aquí se deduce que la naturaleza del Poder Legislativo es ordenadora, pues solo así puede servir para algo. Cuando esa ordenación no existe, y cada cual es árbitro en el juicio y en la decisión, la sociedad irremediabilmente caerá en la anarquía. Pero la ordenación suprema supone distintas fases, encuadradas en las dos ideas de sentirse y satisfacerse una necesidad social. Ordenando dichas fases se tiene lo siguiente:

- a) Exposición.- o sea se manifiesta dicha necesidad social, que unas veces la hace la sociedad misma, ejercitando el derecho de petición⁺; otras el mismo gobierno, vigilante y acucioso, que antes de que le pidan nada, se ha enterado de las exigencias públicas y se dispone a satisfacerlas y otras veces en fin, aquella exposición la hace el titular del Poder Ejecutivo ante la Cámara de Origen valiéndose de sus derechos de iniciativa.
- b) Deliberación.- en este segundo momento, desde el legislador único hasta el legislador colectivo, se proponen soluciones al problema planteado por la existencia de dicha necesidad social. Es la ocasión oportuna para enterarse, antes de otra cosa, si la necesidad es real o solo aparente, si afecta a un solo miembro del compuesto o a la generalidad, si es apremiante o no, en fin, todas las circunstancias de hecho que han de dar lugar a que el precepto soberano se produzca. Después los que constituyen el Poder Legislativo, proponen soluciones, apreciando con calma (se supone) el pro y el contra de cada una de aque-

+ El derecho de petición se encuentra consagrado en la Constitución Política. en su artículo ocho.

llas.

Se entiende que en el Congreso de la Unión o en las Legislaturas Locales la deliberación debe ser tan amplia como sea posible, porque de no ser así, los representantes de las minorías no podrán disponer del tiempo preciso para exponer a la mayoría los puntos de vista en que aquellos se colocan; y una ley en la que no se hubieran escuchado voces autorizadas de los diversos grupos que tienen su asiento en la Cámara, corre el grave riesgo de ser una ley de Partido, más que de opinión; surge aquí el contraste que hay entre la política de ideas y la política de intereses.

c) La Resolución.- es el último modo mediante el que se produce la función de legislar expresivo de la volición, del mismo modo que los anteriores lo son primero del conocimiento de la necesidad y después del modo de satisfacerla.

Si la resolución no siguiera a la deliberación esta sería por completo estéril.

Más adelante, sobre el desarrollo de este trabajo se verán los típicos debates en las Cámaras a los que se hace alusión en este apartado.

El Legislador.- se entiende por todo lo expuesto con anterioridad, que esta persona es la que hace las leyes propiamente dichas; así pues tiene una misión muy delicada, pero se debe considerar un punto de vista muy importante, que es el de los requisitos que debe tener dicho legislador al ser considerado en lo individual, para desempeñar correctamente su función.

Señala la Carta Magna que para ser diputado por ejemplo, solo se requiere "...ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos... tener ventimá años cumplidos... ser originario del Estado en que se haga la elección... no estar en servicio activo en el Ejército... .." (9)

Pero se olvida de señalar o incluir como requisitos, otros que son muy importantes como por ejemplo no se consideró y debiera ser preciso el

hacer referencia sobre el conjunto de condiciones morales e intelectuales, ya no solo que los hicieran sobresalir o destacar de los demás en un sentido positivo, sino que por lo menos tuvieran una conducta que expresara respeto y cultura ya que en un buen número, los representantes del pueblo en este país dejan mucho que desear.

El legislador debe también, como requisito conocer las circunstancias, modo de ser, y la historia de la sociedad para la que va a legislar, conocer sus necesidades, los principios de justicia y los que rigen el corazón humano. Del mismo modo debe sobreponerse a toda conveniencia particular, poniendo su mente y voluntad en el interés general o sea por el bien común, este también es otro aspecto muy difícil de encontrar en algunos legisladores de esta Nación. Es por eso que el legislador debe estar versado en la historia del Derecho y del pueblo para el cual legisla, así como es obvio en la Filosofía y en la Ciencia del Derecho.

Afortunadamente hay ciertos apoyos o soportes que paralelamente a estos fenómenos de desviación de objetivos, que aisladamente se dan protegen el buen funcionamiento de este Cuerpo Colegiado así "La legislación en general será mas equitativa que los legisladores mismos como individuos en particular..." (10), esto se debe a esa absorción por parte del Órgano, sobre el individuo ya sea en comisiones, investigaciones etc. que pugnan en esencia por ese objetivo final que es el progreso, con esto muchas veces el individuo al formar parte de un todo bien organizado que reparte su trabajo atinadamente, se da cuenta que hay necesidades sociales mas importantes que resolver, que las que el trae en su cabeza y por las que pensaba luchar de inmediato; esta variante sirve de control social también en favor de una estabilidad que busca el grupo gobernante en turno y con esto surge una retroalimentación, pues se va moldeando poco a poco a ese legislador considerado en lo individual. "por lo tanto moldea los controles sociales que incluso lo condicionaron a él." (11)

(10) Myrdal Gunnar. Op. Cit. pag. 40

(11) Myrdal Gunnar. Op. Cit. pag. 40.

Es en algunas veces desventajoso y hasta contraproducente, puesto que el pequeño número de gente que habia hecho peticiones específicas a su representante, llega en ocasiones a desilusionarse, pues no comprende como es que existan tareas mas importantes que las de ellos y si así lo fuera creen en muchas ocasiones que su problema a solucionar es muy sencillo y por tanto no toleran una pérdida de tiempo o retraso, pues con esto imaginan que su asunto fue olvidado o simplemente archivado; todo esto puede perjudicar los resultados del siguiente periodo electoral, la mayoría de los casos se convierte en abstencionismo.

La Cámara de Diputados.- todo estudioso del Derecho sabe que el Poder se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que a su vez una de las dos partes que integran al Poder Legislativo lo es la Cámara de Diputados; al respecto dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 50 "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Además el artículo 52 del mismo ordenamiento indica la integración y el modo de elegir a los miembros de ésta: "La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados, electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados, que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

Por otra parte existen también mas diputados, que trabajan en un ámbito mas reducido, pero no por ello menos importante y son los integrantes de las Legislaturas Locales o de los Estados; que como su nombre lo indica se encargan de tratar los asuntos relacionados con su pequeña esfera territorial. Es obvio que no existe la duplicidad de funciones, pues la misma Constitución Federal deslinda la competencia por materias para un cuerpo colegiado como para los demás (artículo 124).

Los diputados electos, empiezan a trabajar como Cuer-

po Colegiado, el día primero de septiembre de cada año y concluyen el 31 de diciembre del mismo año; pero generalmente siguen laborando después de esta fecha debido al cúmulo de problemas y trabajos pendientes que en esos cuatro meses les ha sido imposible desahogar. "El Congreso, o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asuntos exclusivos de ella se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que las convoque para ese objeto la Comisión Permanente....." (12)

Ahora bien, en la Cámara de Diputados actualmente se alojan diversas corrientes de pensamiento político, es decir existen varios partidos políticos que tienen voz y voto, mas adelante se hablará en el apartado correspondiente, sobre la fuerza que tienen y como actúan estos grupos de presión sobre la Legislación, pero por ahora será suficiente con señalar que están registrados nueve partidos políticos y son:

- El Partido Revolucionario Institucional.
- El Partido Acción Nacional.
- El Partido Socialista Unificado de México.
- El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
- El Partido Socialista de los Trabajadores.
- El Partido Demócrata Mexicano.
- El Partido Revolucionario de los Trabajadores.
- El Partido Popular Socialista y
- El Partido Mexicano de los Trabajadores.

O sea, que solo estos partidos tienen ganadas curules en la Cámara, pues existen mas partidos políticos como el Social Demócrata, el Humanista etc., pero no llegaron a ese 1.5% mínimo de la votación que señala como requisito el artículo 53 de la Constitución Política y las demás leyes reglamentarias al respecto por ejemplo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPFE) además de que el expresarse en este rubro sería salirse un poco del tema principal.

La Cámara de Senadores.- toca el turno a la otra mitad que conforma ese Congreso General del que se hablaba anteriormente, así que es primeramente necesario saber cómo está formado este Cuerpo Colegiado, al respecto la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos señala; "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado, y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad, cada seis años." (13)

De esto se desprende por tanto que hay sesenta y cuatro Senadores en la República Mexicana, cuyos requisitos para ser electo son los mismos que se requieren para ser diputado, a excepción de la edad, que en este caso deben tener por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección.

Como dato curioso, solo un partido domina totalmente con sus miembros la ocupación de la Cámara de Senadores, pues todos los Senadores pertenecen o mejor dicho forman parte del Partido Revolucionario Institucional. (ver gráfica)

S
E
N
A
D
O
R
E
S

FRI	64
PAN	0
PARM	0
PDM	0
EPS	0
FMT	0
FRT	0
PST	0
<u>PSUM</u>	<u>0</u>
TOTAL:	64

PRI	PAN	PARM	PDM	EPS	FMT	PRT	PST	PSUM
PARTIDOS				POLITICOS				

(Miembros de la LIII Legislatura.)

La Creación de una Ley.— este apartado también conocido por muchos como el Proceso Legislativo es, en esencia de fácil explicación y manejo por todos los estudiantes de las ciencias jurídicas; por tanto, de todos los caminos que puede tomar un proyecto de ley hasta llegar a la fase final que sería la de ser convertida en una ley de observancia general, es suficiente con explicar el proceso más sencillo de todos.*

Dice la Constitución: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I Al Presidente de la República.

II A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

III A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán, desde luego, a Comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates." (14) Así pues, cualquier proyecto de ley debe presentarse primeramente, en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión; ésta al recibirlo lo analizará y estudiará, si la crítica a dicho proyecto es favorable, se turnará a la otra Cámara restante para que haga lo mismo con dicha iniciativa, (algunos autores por razones didácticas suelen llamarles Cámara de Origen y Cámara Revisora respectivamente) si se aprueba la iniciativa en esta segunda fase, pasará al Presidente de la República para un último análisis y si el proyecto no es vetado el mismo titular del Poder Ejecutivo ordenará su publicación.

Con todo esto se tiene, que no solamente se trata de expresar una idea o una necesidad, como siempre lo ha hecho el pueblo sino que esas necesidades sociales pasan por una especie de embudo en el cual se va depurando esa demanda social hasta conseguir una ley lo más

+ Para extenderse y comprender a profundidad el Proceso Legislativo con todas las variantes que este puede presentar, se recomienda consultar la obra de Eduardo García Maynes, ya antes citada, page. 98 y sigs.

(14) Op. Cit. artículo 71.

adecuada y justa que se pueda para ese núcleo demandante. Entonces debe quedar muy claro que; "Hay que distinguir entonces dos campos en los que tiene lugar la producción de la ley: el campo social en el que se generan las "demandas" y el campo formal orgánico en el que ocurre la secuencia legislativa." (15)

Pero adentrándose un poco más en el campo formal, en ese laberinto de elucubraciones, como lo es el formar parte de una Cámara Legislativa, es preciso saber qué pasa con una iniciativa de ley al estar en el seno mismo de ese organismo, es decir ampliando un poco más la idea o mejor dicho deteniéndose para constatar que es lo que pasa en una de esas fases de las que se mencionaron arriba para con lo mismo ver, ciertas sutilezas que existen dentro de ese todo llamado Proceso Legislativo se indicará a continuación lo que pasa por ejemplo, con esa equis iniciativa al estar en la Cámara de Diputados.

Se sabe que toda iniciativa es sometida al análisis de una Comisión (ver supra artículo 71 constitucional) y para saber cómo se forman y cómo se integran esas comisiones en la Cámara de Diputados, su misma ley orgánica señala:

"Artículo 50.- La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Las comisiones podrán ser:

- 1 De Dictamen Legislativo.
- 2 De Vigilancia.
- 3 De Investigación.
- 4 Jurisdiccionales." (16)

Precisamente la Comisión encargada de todas las iniciativas que sean presentadas ante esta Cámara serán turnadas a la señalada con el número uno y por lo mismo esta es una de las comisiones más atiborradas de trabajo, por tanto se les da el carácter de definitivo junto con otras, como lo se-

(15) Moreno Collado Jorge. POLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS. Ed. Senado de la República, México 1965 pag. 197.

(16) LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación 1979: (25 mayo)

Hala el mismo ordenamiento;"Artículo 51.-Las Comisiones de Dictamen Legislativo y la de Vigilancia, se constituirán con carácter definitivo y funcionarán para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años....." (17)

Sobre el número de integrantes de cada comisión y sobre lo que hacen en concreto sigue explicando el mismo ordenamiento:

"Artículo 55.- Las Comisiones Ordinarias se integran por regla general con 17 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios.

Los diputados podrán formar parte en un máximo de tres comisiones ordinarias.

Artículo 56.- (segundo párrafo) Las comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates." (18)

Respecto a la Cámara de Senadores, el funcionamiento es prácticamente el mismo que con el de la Cámara de Diputados, pues en el mismo ordenamiento legal citado anteriormente los artículos 87, 90 y 91 dan pie a su organización:

"Artículo 87.- Las Comisiones Ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Artículo 90.- Serán Comisiones Especiales las de Estudios Legislativos, la de Administración y Biblioteca.

Artículo 91.- La Comisión de Estudios Legislativos, conjuntamente con las comisiones ordinarias, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y formulará los dictámenes correspondientes. Se podrá dividir en las secciones o ramas que se estimen convenientes." (19)

(17) Ibidem.

(18) " "

(19) " "

Para seguir explicando como funciona el Poder Legislativo, sobre la difícil tarea que es el encargarse de una iniciativa de ley, otro ordenamiento legal dispone:

"Artículo 58.- Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites sig:

- I Se presentarán por escrito y firmados por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueran varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.
- II Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición, y
- III Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones que correspondan, y en el segundo se tendrá por desechada.

Artículo 184.- Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates" en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden en que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les de lectura.

No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas." (20)

Con solo estos artículos se termina dándole forma a toda esa fase tan complicada que es la de revisar y en su caso aprobar un proyecto de ley en el Poder Legislativo, pero para complementar toda esta información que ya se tiene, sería adecuado incluir como se realizan esos debates, esas discusiones acaloradas que se dan entre los diputados.

(20) REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial, 1979.

todos de los diferentes partidos políticos, al tratar, sobre la suerte que correrá un proyecto de ley cualquiera al ser analizado.

De hecho en los apartados siguientes se hace referencia a este aspecto tan controvertido para algunos y tan sencillo para otros. Pero antes de dar paso a ese renglón tan interesante, se debe hacer mención de otro aspecto que puede escapar a la vista de algún investigador y que es de gran significancia en este estudio; se trata del factor tiempo, si del tiempo que se invierte en todas estas tareas de discusión, análisis, revisión, organización, etc. que se realizan dentro de las dos Cámaras.

El tiempo es un enemigo a vencer también por todos los miembros del Poder Legislativo y en muchas ocasiones es debido al tiempo, a la premura con que se deben estudiar todos los proyectos de ley presentados la razón de muchos errores; debido a la escasez de tiempo que tiene por ejemplo un diputado, que poniéndose en el extremo de los casos, no solamente pertenece a una comisión sino a tres, aprueba sin discutir una iniciativa de ley o solamente pudo poner real atención a un proyecto de todos los que le fueron presentados.

Desgraciadamente, el grueso de la población, en algunos casos con justa razón; no se da cuenta de esto y porque no, simplemente identifica a estos cuerpos colegiados, como un ejemplo más de errores burocráticos y es que actualmente esta palabra ya la emplean muchos con un carácter peyorativo; "Por último la palabra burocracia ha tomado en el lenguaje corriente una significación peyorativa; evoca la lentitud, la rutina, la complicación, la inhumanidad, la inadecuación a las necesidades ocasionando frustraciones graves del personal, de los sometidos a ella...." (21)

Los Debates en las Cámaras.- a continuación se incluyen en este estudio, ejemplos de discusiones o debates desarrollados en cada una de las Cámaras Legislativas, con los cuales se trata de desmentir ciertos mitos o ideas falsas que tienen algunos interesados en esta materia, sobre el supuesto acaloramiento que debe existir en cada

sesión de las Cámaras al discutir una iniciativa de ley.

El ejemplo mas sencillo ocurre con la Cámara de Senadores y al respecto se muestra a continuación lo que ocurre con un proyecto de ley, que llegó a esa Cámara turnado por la Cámara de Diputados.

El día 19 de diciembre de 1985 se presentó un expediente con Minuta Proyecto de Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; a continuación se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y Segunda Sección de Estudios Legislativos, que conocieron el asunto.

Después en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores número 37 de fecha 20 de diciembre de 1985 se consigna lo siguiente: (pag 22)

H. Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Justicia y Segunda Sección de la de Estudios Legislativos, que suscriben, les fue turnada, para su estudio y dictamen, la Minuta Proyecto de Decreto enviada por la colegisladora, que reforma la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La Minuta en estudio contiene artículo único, y en él se propusieron reformas a los artículos 5, 7, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 21 y 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Fue el Ejecutivo Federal quien, en uso de sus facultades constitucionales, propuso estas reformas, y en sesión de fecha 8 de noviembre de 1985, se envió Minuta Proyecto de Decreto a la Colegisladora, quien la recibió, la turnó a la Comisión de Justicia y ésta presentó su dictamen relativo, propuso una modificación, por adición, al párrafo segundo de la fracción I del artículo 7 de la Ley Orgánica de la F.G.R.

La Minuta Proyecto de Decreto originalmente decía para el párrafo segundo de la fracción I del artículo 7: "Cuando el Ministerio Público Federal tenga conocimiento, por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará, por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que

resuelvan con el debido conocimiento de los hechos, lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público Federal la determinación que adopten. En caso de que el Ministerio Público Federal tenga detenidos a su disposición, así lo hará saber a las autoridades legitimadas para formular la querrela o cumplir el requisito equivalente, y éstas deberán comunicar por escrito la determinación que adopten, en el lapso de 24 horas."

La Colegisladora, en la última parte de este párrafo, después de la frase "en caso de que", intercala la siguiente expresión: "conforme a lo que autoriza el artículo 16 Constitucional" y continuar después de esa intercalación, exactamente con el mismo texto que para este párrafo del artículo 7 de la Ley Orgánica de la F.G.R., había analizado ya.

En esencia, el artículo conserva el mismo sentido y contenido, solo que la Colegisladora enuncia de manera expresa, lo que lógica y jurídicamente, en forma tácita, contenía ya ese artículo. Puede afirmarse que la adición: "conforme a lo que autoriza el artículo 16 Constitucional", que la Colegisladora propone, hace ganar claridad a este artículo y, a juicio de estas Comisiones, en las normas jurídicas la claridad es apreciable, aunque en ocasiones puede ser redundante.

En conclusión y dado que la adición propuesta no cambia el sentido jurídico del artículo 7 de la Ley Orgánica de la F.G.R., con fundamento en lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos a esta Asamblea, la aprobación del párrafo segundo de la fracción I del artículo 7 de la Ley Orgánica de la F.G.R., con el siguiente texto:

"Artículo 7.-

I.-

Cuando el Ministerio Público Federal tenga conocimiento, por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará, por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelvan con el debido conocimiento de los hechos, lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público Federal la determinación que adopten. En caso de que, conforme a lo que autoriza el artículo 16 Constitucional, el Ministerio Público Federal o sus auxiliares tengan detenidos a su disposición, así lo harán

saber a las autoridades legitimadas para formular la querrela o cumplir el requisito equivalente y éstas deberán comunicar por escrito la determinación que adopten, en el lapso de veinticuatro horas."

Sala de Comisiones "Miguel Ramos Arizpe" de la H. Cámara de Senadores

---La C. Presidenta: Sírvase la Secretaría consultar a la Asamblea, en votación económica, si en los términos de los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se considera este asunto de obvia resolución, y se le dispensa la segunda lectura.

---El C. Secretario Valdivia Aguilera: Por disposición de la Presidencia se consulta a la Asamblea, en los términos del artículo 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, si considera este asunto de obvia resolución. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo en votación económica. (La Asamblea asiente).

---Si se considera de obvia resolución

---Se consulta a la Asamblea, en votación económica, si se dispensa la segunda lectura.

(La Asamblea asiente)

---Dispensada.

---Está a discusión el artículo 70, con las modificaciones que le fueron introducidas.

---Por no haber quien haga uso de la palabra, se ruega al personal administrativo hacer los anuncios correspondientes a los ciudadanos senadores que se encuentren fuera del salón a efecto de recoger la votación nominal.

(El personal administrativo cumple).

---Se procede a recoger la votación nominal. La recibe por la afirmativa Valdivia Aguilera.

---La C. Secretaria Hoyos de Navarrete: La recibe por la negativa Hoyos de Navarrete.

(se recoge la votación).

---El C. Secretario Valdivia Aguilera: Aprobado por 57 votos. Pasa al

Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

Este ha sido uno de tantos ejemplos que se presentan cotidianamente en la Cámara de Senadores, en la que para el gusto de algunos conoedores del sistema político mexicano, se ha caído en una simple actividad mecánica, quizás hasta en una apatía o conformismo del quehacer legislativo.

Se dice también que el Poder Legislativo en México, acepta y aprueba todas las iniciativas o proyectos propuestos por el Poder Ejecutivo sin repelar, sin discutir; pero si bien es cierto que de todas las propuestas hechas por el titular del Ejecutivo en México, ninguna ha sido rechazada en lo que va del presente sexenio (1982-88) esos comentarios que llevan consigo un dejo de burla, de mofa sobre la función del Poder Legislativo, muchas veces se olvidan de que precisamente, es el Ejecutivo el que cuenta con el mayor número de elementos para la investigación en el campo de la legislación; "Es, pues, necesario reconocer que para legislar no basta el conocimiento formal del proceso legislativo, sino que es requisito indispensable contar con el apoyo de grupos de especialistas que constituyan el respaldo necesario para analizar debidamente los aspectos de orden técnico o científico que concurren, cada vez con mayor frecuencia en las iniciativas de ley." (22)

Si se agrega a este comentario, que la labor del Ejecutivo en muchas de las proposiciones que hace al Poder Legislativo son acertadas, es decir que realmente son necesarias pues entonces se aclara que no siempre es adecuado tratar de sumisos a los miembros del Congreso.

Por otra parte, en lo que respecta a la Cámara de Diputados, a continuación se incluyen dos ejemplos sobre los debates que acontecen en el diario y tardado trabajo de legislar, donde sí se dan las discusiones que en la Cámara de Senadores no ocurre y esto se deba en parte a que todos los miembros pertenecen al mismo partido, no así en el mosaico de nueve colores diferentes, de nueve corrientes de pensamiento distin-

tas que son los partidos políticos.

Actualmente, a pesar de lo que opina el profesor Eduardo Andrade: "Ya se ha dado un paso enorme al calendarizar internamente el poder ejecutivo sus tareas, de modo que se garantice la presentación de las iniciativas con suficiente tiempo a fin de permitir a los legisladores un estudio adecuado." (23)

Con todo y esas medidas adoptadas por el Ejecutivo, el Congreso no se da abasto, en cuanto a que sigue teniendo mucho trabajo, lo cual redundando en apreciaciones al vapor de las iniciativas y por tanto cantidad y no calidad en las mismas.

Para adentrarse en lo que es un día de trabajo legislativo, se incluye en seguida una sesión en la que se discutió el Proyecto de Decreto que Reforma la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Solamente se propuso reformar los artículos segundo al noveno de dicho ordenamiento legal, en los cuales se habla de los objetivos del instituto, de como funcionará, de su organización interna y de la situación de sus trabajadores.

Pues bien, tomado textualmente del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados el número 44 de fecha diciembre 2 de 1965 dice en sus páginas 48 y siguientes:

" El C. Presidente: —En atención a que este dictamen ha sido ya impreso y se ha distribuido entre los ciudadanos ~~asignados~~, ruego a la secretaría consulte a la asamblea si se dispensa la lectura.

El C. Secretario Reyes Rodolfo Flores Zaragoza: —Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se pregunta a la asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen.... Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.... Se dispensa la lectura al dictamen.

El C. Presidente: —En consecuencia, está a discusión en lo general. Se abre el registro de oradores.

Esta presidencia informa que se han inscrito para hablar en contra, el ciudadano diputado Hector M. Calderón Hermosa; para hablar en pro, los

siguientes ciudadanos diputados: Miguel Osorio Marbán, Samuel Quiroz de la Vega, Arturo Whalley, y el compañero Hildebrando Gaytán Márquez. tiene la palabra el C. diputado Héctor Calderón Hermosa, en contra.

El C. Héctor Calderón Hermosa: -- Señor presidente; compañeras y compañeros diputados: el FARE, cuya vocación nacionalista se nutre del reconocimiento de los valores fundamentales de nuestra personalidad histórica, como pueblo y como Nación, y con motivo de las iniciativas enviadas a esta honorable Cámara por el ciudadano Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, la primera para modificar la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, desea expresar su profunda decepción de que ni la mencionada ley ni el organismo responsable de su aplicación hayan sido capaces de frenar y menos eliminar el criminal saqueo que México sufre de sus tesoros arqueológicos, y el abandono en que se encuentran las zonas arqueológicas del país.

Si ya en el sexenio pasado contemplamos un enfoque muy localizado hacia las obras del Templo Mayor a expensas de la exploración, consolidación, reconstrucción y conservación de todo el resto del país, hoy, invocando la justificación de los ajustes presupuestales provocados por la crisis económica, la actividad arqueológica se ha visto reducida drásticamente, difiriendo acciones que de no llevarse a cabo, pueden ocasionar la pérdida irremisible de una parte importante de nuestro patrimonio arqueológico, histórico y cultural.

Al tiempo que la acción del INAH se contrae, florece el contrabando de piezas arqueológicas y México va perdiendo al menudeo los vestigios insustituibles de su grandeza pasada.

Para entender qué es lo que alimenta al comercio internacional de joyas arqueológicas, queremos empezar por señalar que ante al fenómeno de la devaluación de las monedas y los riesgos que conlleva invertir en oro, plata, o en bienes raíces, ha nacido entre los rentistas mas acaudalados del extranjero la moda de invertir en obras de arte y piezas arqueológicas.

Los coleccionistas de pinturas de artistas consagrados, ahora ya no son ni conocedores ni admiradores de las obras que adquieren, ni lo

hacen por el placer estético que les puedan proporcionar, sino que se trata de fríos inversionistas que se guían por el hecho de que el valor comercial de tales objetos aumenta con el tiempo de un modo más firme y confiable que el oro, la plata o los diamantes.

En muchos casos ni siquiera les interesa que se sepa que poseen dichos tesoros, los almacenan en bóvedas herméticamente cerradas, a prueba de fuego, radiación, de robo, ocultos de la vista de los investigadores y de los curiosos, seguros de que a medida de que pasen los años esos objetos aumentarán su valor comercial, aunque las monedas se derrumben y los bienes raíces se devalúen.

Para que una pintura o una escultura adquiera y conserve un alto valor comercial, es preciso que se tenga constancia de su autenticidad, esto queda en manos de los expertos calificados, y las instituciones científicas a las que recurre el comprador antes de cerrar la operación con el vendedor. En los Estados Unidos de Norteamérica donde existe la mayor cantidad de inversionistas en obras de arte, no solo operan expertos consultores que tienen sus propios laboratorios particulares, sino aun algunas universidades otorgan este servicio a los interesados; aquellos que quieren obtener un certificado de que la pieza es legítima y aun la estimación de su valor comercial. Era inevitable que de las pinturas y esculturas se pasase a la colección de piezas arqueológicas, como táctica de acumulación de riqueza permanente. Actualmente se estima que los más importantes ejemplares de vasos mayas forman parte de colecciones privadas norteamericanas; algunos han sido fotografiados y estudiados y aparecen en publicaciones científicas, aunque a nadie se le permita verlos ni tocarlos, pero muchos otros yacen escondidos en bóvedas de seguridad, bien empacados, en poder de personas que ni siquiera saben lo que tienen ni les importa su trascendencia histórica ni aprecian su belleza, sino simplemente los poseen en calidad de capital invertido.

Por lo mismo no les interesa exhibir las piezas para no provocar que las reclamen los gobiernos de los países de origen, aunque tal reclamación difícilmente prosperaría y en caso de que el gobierno norteamerica

cano les diese curso, la devolución implicaría, según las leyes de ellos, una indemnización a favor del actual propietario.

El tráfico de piezas arqueológicas mexicanas en diversos países del mundo es allí una actividad lícita --sin importar lo ilícito que para nuestras leyes sea su sustracción. En los Estados Unidos se publican regularmente catálogos que ofrecen a la venta desde piezas simples de cerámica hasta vasos del Viejo Imperio Maya, jades tallados, collares, fragmentos de códices y hasta estelas completas. Todo ello acompañado de certificados de autenticidad. No se trata de intercambio de colecciones científicas entre institutos, universidades o museos. Son ventas al público.

Yo mismo denuncié en 1969, ante el entonces candidato a la Presidencia, Lic. Luis Echeverría Álvarez, el saqueo de que era objeto Calakmul, en la frontera entre Campeche y el Petén de Guatemala, donde se pasaban a territorio mexicano grupos organizados de operarios, supervisados por técnicos extranjeros, para excavar la zona arqueológica. Una de las estelas que descubrieron fue la que hoy se encuentra en el Museo de Arte de Glendalough. Se trata de un precioso y valiosísimo bajo relieve en piedra caliza que fue cortado con discos de carburo en una docena de grandes bloques, para poderlos transportar en helicóptero hasta Puerto Barrios, de donde se enviaron por barco a los Estados Unidos. El nombre del saqueador, desde luego, se mantiene en secreto; pero no el hecho de que vendió la pieza en más de medio millón de dólares al Museo.

Al principio de este sexenio, la agencia France Presse publicó la noticia de que, en una subasta en París, se ofrecían piezas arqueológicas mexicanas que todavía ostentaban el número de registro que les había asignado el INAH. Puede tratarse de una falsedad, o de la desaparición de una de miles de cajas y huacales donde han ido a parar millones de piezas recolectadas en todo el país, que nadie ha tenido tiempo de seleccionar, clasificar y mucho menos estudiar.

Tal parece que, así como en un tiempo soñábamos que México era un paraíso de recursos inagotables, sueño del cual apenas estamos despertando, todavía contemplamos nuestra riqueza arqueológica con la misma despreg

cupada noción de que nos sobran piezas para vender o regalar a todo el mundo. Nada es más falso.

Las evidencias concretas de nuestro pasado prehispánico están desapareciendo irremisiblemente, a una velocidad que aterra. Monumentos que nosotros mismos vimos completos han sucumbido al descuido, a la poca vigilancia, al embate de los elementos y a la falta de continuidad en los programas de consolidación y reconstrucción.

El número de piezas rescatadas por año disminuye y, en razón inversa, el saqueo aumenta.

Hay quienes sostienen la tesis de que, en los museos extranjeros están mejor cuidados nuestros tesoros arqueológicos. Lo dicen, señalando casos concretos de destrucción o deterioro de algunas piezas en nuestro país, por falta de cuidado, conocimiento y recursos técnicos para su debida protección; pero yo considero que esta generalización no debe servir para apoyar la idea de que se tolere el contrabando arqueológico. He visto en el extranjero, en el Museo de Madrid, el códice Trocortesiano —el original, no las copias que nosotros tenemos que usar en nuestros propios museos para que el pueblo tenga una idea de lo que una vez fue suyo— mal prensado entre dos vidrios, con una ranura al centro donde se cuele el polvo, manchando el inapreciable documento y apoyado de pie en una delgada tira de madera.

Tiembla al pensar que alguna afanadora descuidada tropiece accidentalmente el frágil apoyo y que el códice y los vidrios caigan, se rompan y se destruya uno de los tres únicos libros que conocemos de los mayas. El Códice Dresde, que ha corrido en Austria las vicisitudes de dos guerras mundiales, ha perdido parte de sus colores y, para estudiarlo, se tienen que consultar facsímiles dibujados a principios del siglo. Es un milagro que en los bombardeos no se haya perdido para siempre.

Definitivamente, el lugar para que estén nuestro vestigios venerados no es el extranjero, y si carecemos de conocimientos y recursos para custodiarlos nosotros mismos, pues tendremos que conseguirlos. Pueblo que no puede guardar decentemente los símbolos y reliquias de su propio pasado, no merece que otros se las protejan. Aquí es donde deben estar los

originales de los códices prehispánicos, aquí debemos conservar los libros de Chilam Balam que yacen escondidos en colecciones particulares del extranjero. Aquí deben permanecer los cientos de vasos -- polifonados, de los cuales ni tenemos siquiera copias. Y aquí deben guardarse las estelas, los bajo relieves, los estucos y todo lo que nos ha sido arrebatado con la complicidad de malos mexicanos.

Evidentemente, las leyes que estamos comentando se inspiraron en ese propósito; pero la realidad es que no lo han logrado. Las razones son muchas y se desprenden del análisis de dichas leyes.

El FARM sostiene que la reforma propuesta a la Ley Orgánica del INAH no es suficiente; que no elimina la falta de coordinación que existe entre quienes exploran y quienes, dependiendo de otra oficina, deberían consolidar, restaurar y conservar a tiempo. Esto ha ocasionado el deterioro de muchas estructuras excavadas.

La posibilidad de que funcionen las asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones de campesinos como órganos auxiliares de las autoridades competentes para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación, así como para promover la visita del público a las zonas arqueológicas, se ve frustrada por no estar prevista en la misma ley la forma de sufragar los gastos indispensables para estas funciones. Existen numerosas zonas en que el INAH no cuenta con personal, ni siquiera para la vigilancia, y donde los propios vecinos podrían auxiliar con gran celo en estas tareas, generando una corriente de visitantes y cuidando con esmero aquello que consideran orgullosamente suyo. Pero para que esto funcione en la práctica, se requiere el otorgamiento de concesiones para la recaudación de cuotas mínimas de recuperación; cosa que no está prevista en la ley.

Muchas piezas están en poder de coleccionistas nacionales que las han adquirido por un sincero interés en nuestra historia y que piensan que es preferible que estas reliquias queden en manos de mexicanos y no que salgan del país. Tampoco les convence la alternativa de donarlas al INAH para que permanezcan indefinidamente empacadas en un rincón de su bodega, o desaparezcan misteriosamente para ser subastadas en el extranjero. Muchos de ellos las han colocado con gran amor en vitrinas y han hecho de su exhibición un verdadero prodigio de arte museo-

gráfico. La ley no entra en detalle sobre las colecciones particulares, salvo la indicación (artículo 10) de que el INAH puede conceder el uso de los monumentos muebles a organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y a las personas físicas o morales que los detecten.

La vaguedad de este ordenamiento, y las interpretaciones que se le han dado, ha hecho que muchos coleccionistas se deshagan de sus piezas para evitar ser consignados, como ya ha ocurrido, acusados de ser traficantes de joyas arqueológicas. En otras palabras, la falta de una legislación clara sobre las colecciones particulares ha obligado a quienes no lo eran, a convertirse en delincentes.

Curiosamente, la mencionada ley reconoce a "comerciantes dedicados a la compra-venta de bienes declarados monumentos artísticos o históricos"; pero cierra los ojos al comercio que existe, de hecho, en piezas arqueológicas.

El PAEM opina que es indispensable hacer una revisión más detallada y a fondo a la Ley Orgánica del INAH, en la cual subsisten muchas de las fallas que le impiden actuar con mayor eficacia y acierto en el cumplimiento de sus obligaciones.

En consecuencia, se reserva el derecho para presentar posteriormente su propia iniciativa que introduzca reformas a la ley mencionada anteriormente, con el propósito de que se convierta en auténtico instrumento para evitar el saqueo arqueológico y darle acceso franco al pueblo mexicano a la contemplación y estudio de los vestigios de su pasado, tanto de los que se encuentran almacenados e invisibles en las bodegas del INAH, como los que forman parte de colecciones particulares y, en cuanto a los que están en el extranjero, que sean repatriados y que se tomen las providencias necesarias para su adecuada preservación.

Nuestro acervo arqueológico es una herencia que forma parte integral de nuestra fisonomía y de nuestra conciencia histórica. Es un bien perecedero que debemos custodiar con celo absoluto, so pena de perderlo irremisiblemente y perder, con ello, el sentido de nuestra propia identidad nacional.

El C. Presidente: --Tiene la palabra en Jrc, el C. diputado Miguel Osorio Marbán.

El C. Miguel Osorio Marbán: --Señor presidente; señoras y señores diputados: Por primera vez el discutirse en el seno de la Comisión de Educación Pública, el proyecto de ley, se ha escuchado lo mas ampliamente posible la voz de la comunidad cultural de México.....

.....La creación del INAH fue una aportación extraordinaria para la vida cultural de México. Después de 46 años, señoras y señores diputados la estructura y facultad que le otorga la ley ya no corresponden a la complejidad funcional y administrativa que al organismo le impone el desarrollo del patrimonio cultural de La Nación. ¿Cuál es el nuevo contenido que proponemos para su aprobación en esta asamblea? Primero, se actualiza la legislación que sirve de marco normativo a la organización y funcionamiento del instituto; segundo, se deja constancia de que el patrimonio arqueológico e histórico forma parte integrante del patrimonio cultural y recoge expresamente el elemento paleontológico como objeto de su actividad institucional, se le faculta para proponer la celebración de acuerdos de coordinación en la materia con las autoridades federales, estatales y municipales. Se produce en la ley la facultad para otorgar permisos y dirigir las labores de restauración y conservación de monumentos por parte de las autoridades estatales y federales. Se extienden las funciones del instituto en materia de establecimiento y administración de museos especializados, a la apertura y sostenimiento y desarrollo de archivos y bibliotecas, relativas a la materia documental de su competencia.

En materia de exploración y excavación, se incorporan los restos paleontológicos como objeto de las mismas. Se autoriza al instituto para formular y definir el catálogo del patrimonio histórico nacional de las zonas y monumentos arqueológicos, así como a formular la Carta Arqueológica de la República.

Además, para proponer las declaraciones de zonas y monumentos arqueológicos históricos y paleontológicos, se le faculta para impulsar la formación de Consejos Consultivos Estatales, para la protección y conservación de nuestro patrimonio cultural; modificación de gran trascen

dencia lo es que se le faculta para autorizar --aquí está la res-
 puesta quizá, distinguido señor ingeniero--, controlar, vigilar y eva-
 luar las acciones de exploración y estudio que realicen en el terri-
 torio nacional misiones científicas extranjeras, protegiendo nuestro
 patrimonio y realizando los trámites necesarios para obtener la de-
 volución de los bienes arqueológicos e históricos que estén en el
 extranjero.

La comunidad académica pidió, y la comisión aceptó, el que se le fa-
 cultara en la investigación, identificación, recuperación y protección
 de las tradiciones históricas orales y de los usos como herencia de
 la capacidad creadora y sensibilidad de los pueblos y grupos socia-
 les del país.

En lo que se refiere al régimen laboral de los trabajadores del ing-
 tituto, quedó claro que las condiciones de trabajo pactadas, subsisten
 en todas sus partes, sin perjuicio de que la normatividad aplicable
 en dicha materia, es la consagrada por la fracción "B" del artículo
 123 constitucional y su Ley Reglamentaria.

Por último, señoras y señores diputados: la comisión, por unanimidad,
 incluyendo a los compañeros del PAFM, firmó el dictamen. Es importan-
 te señalar que como un método de trabajo, no hubo un solo individuo,
 comisión, institución, sindicato, grupo que quisiera aportar algo pa-
 ra el enriquecimiento del proyecto original de la ley que no fuera
 escuchado con atención, con respeto y con amplitud de criterios.

Basta saber que en las facultades que otorga el artículo 2o., y que
 inicialmente se incluían en 12 incisos, tuvimos que extenderlos a 21
 para dar cabida a las consideraciones que hicieron los miembros de
 la comunidad inmersa en el problema.

En cada uno de estos nuevos incisos, hay un proyecto cultural, hay una
 defensa de nuestro patrimonio, hay un sentido de orientación socia-
 l en beneficio de nuestro pueblo.

Esta ley, cuyo dictamen se presenta ahora por unanimidad, yo le pido
 a las señoras y señores diputados reciban su beneplácito seguros, co-
 mo estamos los miembros de la Comisión de Educación Pública que se-
 da un gran avance para proteger nuestro patrimonio cultural, que tie-
 ne un gran sentido el cómo se ha discutido este proyecto y el resul-

tado que presentamos a vuestra soberanía.
 Por último yo quiero agradecer a los diputados de todas las fracciones parlamentarias, interesados en el problema, porque aportaron con una gran liberalidad, pero con una gran responsabilidad patriótica, sus puntos de vista, y señalar que la nueva Ley Orgánica del INAH seguramente significará un gran triunfo de la inteligencia mexicana.
 Muchas Gracias. (Aplausos)"

A continuación, siguen hablando cuatro diputados mas en pro de esta ley orgánica, como se ve muchas veces se incluyen discursos un poco pesados y tediosos, así que para evitar redundancias se proseguirá saltando estas comparecencias que se hicieron al respecto para hacer caso de lo que sucedió después y que se hace constar en el diario de los debates:

"El C. Presidente: -- En virtud de que se han agotado las intervenciones de los oradores inscritos, proceda la secretaría a consultar a la asamblea si se considera suficientemente discutido, el dictamen en lo general. .

El C. Secretario Flores Zaragoza: -- En votación económica, se pregunta a la asamblea si se considera suficientemente discutido el dictamen en lo general... Los ciudadanos diputados que están por la afirmativa, sírvanse manifestarlo....
 Suficientemente discutido, señor presidente.

El C. Presidente: -- Para los efectos del artículo 134 del Reglamento Interior del Congreso General, se pregunta a la asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular.

El C. Efraín Jesús Calvo Zarco: -- Sí, señor presidente, deseo separar algunos artículos.

El C. Presidente: -- ¿Cuáles artículos?

El C. Efraín Jesús Calvo Zarco: -- 6o., 8o., y 9o.

El C. Presidente: -- En consecuencia, proceda la secretaría a recoger la votación nominal, en lo general y en lo particular, de los artículos no impugnados en un solo acto.

El C. Secretario Flores Zaragoza: -- Se va a proceder a recoger la

votación nominal, en lo general y en lo particular, de los artículos no impugnados.

Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior. (votación)

Señor presidente, se emitieron 226 votos en pro y una abstención.

El C. Presidente: -- Aprobado en lo general y en lo particular los artículos no impugnados, por 226 votos.

Esta presidencia informa que han sido reservados para su discusión los artículos 6o, 8o. y 9o. del proyecto de decreto que reforma la Ley Orgánica del INAH.

Se abre el registro de oradores para la discusión del artículo 6o.

El C. Efraín Jesús Calvo Zarco: -- Señor presidente, quisiera ver la posibilidad, en la medida, de presentar la discusión sobre el artículo 6o, 8o. y 9o. en bloque.

El C. Presidente: -- Si no hay objeción de la asamblea, adelante. En bloque se discutirán los artículos 6o, 8o. y 9o. Tiene la palabra en contra.

El C. Miguel Osorio Martán (desde su curul): -- Señor presidente, el artículo 6o. está aprobado ya por la asamblea.

El C. Juan de Dios Castro Lozano: -- Quisiera que el orador nos precisara si va a hablar en contra o va a proponer adiciones o reformas.

El C. Presidente: -- ¿Oradores en pro? A solicitud del diputado Juan de Dios Castro, por favor aclare, señor diputado.

El C. Efraín Jesús Calvo Zarco: -- En realidad voy a explicar por qué nos vamos a abstener en estos tres artículos.

El C. Presidente: -- Correcto. Tiene la palabra el señor diputado. (antes de proseguir se incluyen los artículos discutidos)

art. 6.-El instituto estará a cargo de un director general, nombrado y removido libremente por el Secretario de Educación Pública.

Para ser director general del INAH se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de 30 años de edad, con grado académico y méritos reconocidos en alguna de las materias de competencia del instituto.

art. 8.-El instituto contará con un Consejo General Consultivo que será presidido por el director general y que estará integrado a partir de la representación de los consejos de áreas, su conformación y funcionamiento serán regulados por el reglamento de esta ley.

art. 9.-Las condiciones de trabajo vigentes del personal del institu-

to se conserven en sus términos y seguirán regulándose por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

El C. Efraín Jesús Calvo Zarco: -- Bueno, sobre el artículo 60. hace ya 17 años el estudiantado mexicano inauguró una nueva forma de llevar a cabo el manejo democrático en las escuelas. En la Universidad, en el Politécnico los consejos técnicos, los comités, los comités ejecutivos estudiantiles, la estructura del gobierno mismo fueron rebasados por organismos que sintetizaron el esfuerzo de los sectores magisterial, estudiantil y del personal administrativo en la conducción del conjunto de las instituciones.

En la medida en que hemos insertado nuestro programa a la experiencia del estudiantado revolucionario, nuestro partido no puede estar de acuerdo en que la institución esté conducida exclusivamente por un director general, en su lugar mantenemos la posición de que es indispensable que las instituciones educativas cuenten con mecanismos que les permiten elegir a sus directores y a otras autoridades, en el entendido sin embargo, de que sus funciones serán meramente administrativas, pues el conjunto de las decisiones principales deben ser tomadas por consejos ejecutivos compuestos por representantes de cada uno de los sectores de la comunidad.

Por lo anteriormente expuesto sobre el artículo 60. nuestro partido se abstendrá a favor del mismo.

Sobre el artículo 60., mi partido también se abstiene por las mismas razones exactamente que en el artículo 60; y en relación al artículo 90., queremos cuestionar este artículo no porque pensemos que no ha habido un avance importante en la Comisión de Educación, cuando el mismo se ha discutido.

Ciertamente con la redacción fina que se le ha dado al dictamen de este artículo, hay una importante confluencia práctica que normará las relaciones laborales entre la comunidad y las autoridades del INAH, tan ello es así, que existe un acuerdo de todas las partes interesadas para que el artículo quede como tal.

Nuestro cuestionamiento se relaciona mas bien a una cuestión más de

fondo a la existencia misma de los apartados en el artículo 123 de la Constitución. Para nuestro partido la existencia de apartados y en especial el del E, lesiona los intereses de los trabajadores al servicio del Estado. Este apartado junto con otros ordenamientos como el de la requisita, significan un atentado al derecho de huelga de los trabajadores mexicanos que nuestro condena enérgicamente y por lo anteriormente expuesto también nos vamos a abstener en la votación del artículo 9o. Eso es todo muchas gracias.

El C. Presidente: -- Tiene la palabra el C. diputado Samuel Quiroz, en pro.

El C. Samuel Quiroz de la Vega: -- Señor presidente; compañeras y compañeros diputados: permítaseme hacer alusión de manera exclusiva al artículo 9o., que quedó reservado por el compañero diputado Calvo, única y exclusivamente para tratar de justificar su abstención en cuanto a la votación de las disposiciones contenidas en los artículos 6o. 8o. y 9o.

.....Pase una lectura al contenido del artículo 9o. del proyecto de decreto, ahora ya aprobado, para darse cuenta que con excelente técnica legislativa, de manera general, sin entrar en detalles que podrían llevarnos a un casuismo que haría difícil la interpretación y la aplicación de esta disposición, se han dejado intocados, incólumes y respetados los derechos sagrados de los trabajadores. Desde aquí, hagamos todos los miembros de la Comisión de Educación Pública un justo y público reconocimiento al señor secretario de Educación Pública, al señor director general del instituto y a todos aquellos colaboradores que nunca nos cerraron las puertas, que siempre estuvieron abiertas para disipar nuestras dudas, para desahogar nuestras consultas. (Aplausos)

El C. Presidente: -- En virtud de haberse discutido en su conjunto los artículos 6o. 8o. y 9o. del proyecto de decreto, consulte la secretaría a la asamblea si los considera suficientemente discutidos.

El C. Secretario Flores Zaragoza: -- Se consulta a la asamblea si se consideran suficientemente discutidos los artículos 6o. 8o. y 9o. del proyecto..... Los que estén por la afirmativa, sirvanse manifes-

tarlo....Suficientemente discutidos, señor presidente.

El C. Presidente: -- En razón a que los tres artículos fueron discutidos en su conjunto, consulte la secretaría, en votación económica a la asamblea, si acepta que la votación nominal se haga en un solo acto de los tres artículos que fueron impugnados.

El C. Secretario Flores Zaragoza: -- Se pregunta a la asamblea si aprueba que en un solo acto se voten los artículos que fueron impugnados....Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo.... Aprobado, señor presidente.

El C. Presidente: -- Proceda la secretaría a tomar la votación nominal, en un solo acto, de los artículos 6o. 8o. y 9o.

El C. Secretario Flores Zaragoza: -- Se va a proceder a recoger la votación nominal de los artículos mencionados.

Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 261 del Reglamento.

(votación)

-- Señor presidente se emitieron 216 votos y 9 abstenciones.

El C. Presidente: -- Aprobados en los términos contenidos en el dictamen los artículos 6o. 8o. y 9o. por 216 votos.

Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma la Ley Orgánica del INAH.

El C. Secretario Flores Zaragoza: -- Pasa al Senado para sus efectos constitucionales. (Aplausos)

El siguiente ejemplo que se presenta, es un poco mas fuerte y discutido; se trata de la iniciativa de Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, que el Ejecutivo Federal turnó a la Cámara de Diputados para su revisión de la cual se hicieron cargo las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y la de Defensa Nacional.

La Comisión al estudiar el proyecto detenidamente, prosiguió a emitir un dictamen favorable sobre dicha iniciativa, con lo cual, fue aprobada en lo general y solo se reservaron para ser discutidos en lo particular cuatro artículos de dicho proyecto.

Hay muchas notas características que surgen en estos debates, como se

ha visto ya y que será conveniente señalar, pero hasta después de la exposición de este último ejemplo de debate. El ejemplo fue tomado del Diario de los Debates número 45 de fecha diciembre 4 de 1985 página 55 y siguientes. La Ley Orgánica consta de 56 artículos y cinco transitorios; después de haber sido leído el dictamen, se pasó a la segunda lectura en la cual se aprobó el proyecto en lo general y solo se reservaron para discusión los artículos 6, 21, 34 y 36.

"El C. Presidente: --Aprobado en lo general y en lo particular los artículos no impugnados por 321 votos. Se va a proceder a abrir el registro de oradores para la discusión del artículo 6o.

tiene la palabra el c. diputado Eraclio Zepeda.

El C. Eraclio Zepeda: --Con su permiso señor presidente, compañeros y compañeras; el PSUM solicitó separar el artículo 6o. Únicamente en su fracción I, pues el texto original dice:

El banco deberá apoyar la creación, organización, desarrollo y transformación de empresas, sociedades mercantiles y civiles integradas por miembros de las fuerzas armadas.

.... así hemos hecho la siguiente proposición que quiero leer:

Inciso I. Apoyar financieramente a los miembros de las fuerzas armadas, para el ejercicio de sus profesiones o actividades productivas, no incompatibles con la función militar.

Si la fracción del PRI está de acuerdo, me gustaría saberlo porque esto evitaría muchas dificultades. Gracias.

El C. Presidente: --Tiene la palabra el C. diputado Manuel Jiménez, por las comisiones.

El C. Manuel Jiménez Guzmán: --Con su venia, señor presidente..... En este contexto general, la fracción parlamentaria del PRI se suma a la propuesta del PSUM, a efecto de que el texto original sea modificado por el texto que propone la fracción de nuestros compañeros muchas gracias.

El C. Presidente: --Proceda la secretaría a dar lectura a la propo-

sición que formuló el señor diputado Eraclio Zepeda, que fue aceptada por la comisión respecto al artículo 6o.

El C. Secretario Flores Zaragoza: --Dice así: "fracción I Apoyar financieramente a los miembros de las fuerzas armadas, para el ejercicio de sus profesiones o actividades productivas, no incompatibles con la función militar."

El C. Presidente: --Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se admite o se desecha la proposición al artículo 6o., propuesta por el diputado Zepeda y aceptada por la comisión.

El C. Secretario Flores Zaragoza: --Por instrucciones de la presidencia, se consulta a la asamblea si se aprueba la proposición aceptada por la comisión.... Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.... Aceptada señor presidente.

El C. Presidente: --Resérvelo la secretaría para su votación en su conjunto, con el resto de los artículos impugnados. El siguiente artículo que fue reservado fue el artículo 21; tiene la palabra en consecuencia el diputado Harris.

El C. Oswaldo Harris Muñoz: --Con su permiso sr. presidente.... este artículo 21 se refiere a un proceso de incautación, prácticamente, de los fondos de ahorro y de trabajo en ciertas circunstancias jurídicas de los miembros de la Armada..... independientemente que cualquier ciudadano, y en este caso algún militar cometa algún delito o esté prófugo de la justicia, no tiene por qué el banco disponer de sus ahorros o de sus fondos si no hay ninguna relación entre la forma en que esos fondos, ese dinero de este ciudadano ha sido adquirido.

Por lo tanto propongo se elimine dicho artículo, por ser anticonstitucional. Muchas gracias.

El C. Presidente: --Tiene la palabra, por la comisión el diputado Manuel Jiménez.

El C. Manuel Jiménez: --Señor presidente, compañeras y compañeros... concretamente la fracción prieta propone el siguiente texto. artículo 21 Cuando el personal de generales, jefes, oficiales y tropa o sus equivalentes en la armada se encuentren sustraídos a la acción de la justicia, no podrán disponer de sus respectivos fondos de ahorro y de trabajo, adicionando hasta en tanto no exista resolución de

finitiva en los términos de la legislación aplicable. Muchas gracias.

El C. Presidente: --Tiene la palabra el diputado Alcocer.

El C. Jorge Alcocer: --Señor presidente, compañeros diputados: Es positivo que busquemos una manera de resolver los problemas que presenta el artículo 21. Me parece que el compañero Harris del IST ha planteado con exactitud el problema.

El problema que tenemos aquí es que la disposición del artículo 21 es violatoria no solo de derechos constitucionales, sino es violatoria de cualquier práctica bancaria, y éste es un banco.

Yo pregunto si esta disposición podría incluirse para otro banco, para el caso de que un ahorrador, digamos de BANAMEX, esté prófugo de la justicia. ¿Puede BANAMEX por su propia voluntad negarle el uso de los fondos que ha depositado? Pues no. Esto es violatorio de práctica bancaria. Puede un banco negar la reintegración de sus respectivos fondos de ahorro o de trabajo, que son ahorros, con mandato - miento judicial o resolución judicial. Eso es lo que debería decir el artículo 21, que el banco, en el caso de personal, de generales, jefes, oficiales, tropas y sus equivalentes, que se encuentren sustraídos a la acción de la justicia, por resolución judicial el banco podrá retener los respectivos fondos de ahorro y de trabajo, pero debe haber una resolución judicial, porque si no estamos en un caso de excepción, y éste, como aquí ya se ha argumentado en lo general, es un banco que responde a la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito y éste servicio no autoriza al banco a hacer esta clase de manejos.... Eso es por lo que creemos que se debe hacer una redacción más detallada.

El C. Presidente: --Tiene la palabra el diputado Jorge Ortiz.

El C. Jorge Ortiz: --Muchas gracias.....pero adicionalmente el artículo 21, que es el que venimos a impugnar, desconoce por completo cualquier tipo de derechos y llega a estar en contradicción con la propia ley que aquí estamos votando; que en el artículo 19 dice a la letra: Los fondos de ahorro y de trabajo son inembargables e intransmisibles; esto está contradicho cuando en el 21 dice que los fondos se les suspenderán a los interesados cuando estén sustraídos a la acción de la justicia.....Yo creo que es problema de sen

tido práctico, voy a leer lo que yo propongo, diría:

"Cuando el personal de generales, jefes, oficiales y tropas o su equivalente en la Armada, se encuentren sustraídos a la acción de la justicia, siempre que exista resolución en los términos de la legislación aplicable, no podrá disponer de sus respectivos fondos de ahorro y trabajo."

Esta redacción concilia el procedimiento que ya he visto que se usa aquí, de no querer borrar lo que ya se escribió y corregirlo con algún sistema de una frase que sea como una especie de circunloquio, pero que cambie el sentido de las cosas.

El C. Presidente: --Gracias señor diputado. Hay una proposición más presentada por el diputado Eduardo Valle. Ruego a la secretaría de lectura a la misma.

El C. Secretario: --Del mismo artículo 21, se quedaría así: Cuando el personal de generales, jefes, oficiales y tropas o su equivalente en la Armada, se encuentren sustraídos a la acción de la justicia, no podrán disponer por resolución judicial, de sus respectivos fondos de ahorro y de trabajo).

Así, se sigue llevando esta sesión con mas propuestas y enmiendas a dicho artículo, hasta que se pide, que se continúe con la discusión de los demás artículos en lo que se busca una definición adecuada para el artículo 21.

Sobre el artículo 34 de dicha Ley Orgánica, se habla del capital social del banco, que será representado por certificados de aportación patrimonial y el tercer párrafo señala, "La serie B podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, por las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por las sociedades mercantiles formadas por los miembros de las Fuerzas Armadas, y por personas físicas o morales mexicanas."

El artículo 36 en su primer párrafo expresa; "En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de la sociedad, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión de extranjeros."

Y sobre estos renglones señalados, son las siguientes disputas en la Cámara, pues algunos diputados piden su supresión.

El diputado Miguel Alonso Raya pide la supresión de la parte final

del tercer párrafo del artículo 34 y por otra parte el diputado Graco Ramírez propone que se suspenda la discusión y se devuelva el dictamen a la comisión que lo elaboró, para su revisión.

El C. Presidente: --Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se admite o se desecha la moción suspensiva.

El C. Secretario: --Por instrucciones de la presidencia, en votación económica, se pregunta a la asamblea si se acepta o se desecha la moción suspensiva.... Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo, los que estén por que se deseché, sírvanse manifestarlo.... Desechada señor presidente.

El C. Presidente: --Proceda la secretaría, en votación económica a consultar a la asamblea si se acepta o se desecha la proposición de suprimir la frase final del artículo 34 "y por personas físicas o morales mexicanas".

El C. Secretario: --Se consulta a la asamblea si se admite la proposición hecha por el diputado Alonso Raya, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo.... Los que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.... Desechada, señor presidente.

El C. Presidente: --Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se considera suficientemente discutido el artículo 34.

El C. Secretario: --Se preguntó a la asamblea si se considera suficientemente discutido el artículo 34 del proyecto, los que estén por la afirmativa, favor de manifestarlo.... Suficientemente discutido, señor presidente.

El C. Presidente: --Proceda la secretaría a consultar a la asamblea en votación económica, si se admite o se desecha la proposición de suprimir la parte final del artículo 36 que dice "ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión de extranjeros".

El C. Secretario: --En votación económica, se pregunta a la asamblea si es de aceptarse o desecharse la propuesta de reforma, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo.... los que estén por que se deseché, sírvanse manifestarlo.... Desechada, señor presidente.

El C. Presidente: --Consulte la secretaría a la asamblea si es de considerarse suficientemente discutido el artículo 36.

El C. Secretario: --Se pregunta a la asamblea si se considera suficientemente discutido el artículo 36 del proyecto, los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.... Suficientemente discutido, señor presidente.

El C. Presidente: --Resérvelo la secretaría para su votación en un solo acto. Reiniciamos, en consecuencia, la discusión pendiente del artículo 21.

Ha solicitado la palabra por la comisión, el diputado Jiménez.

El C. Manuel Jiménez: --Con su venia señor presidente.....el texto que proponemos es el siguiente;

"Cuando el personal de generales, jefes, oficiales y tropa o sus equivalentes en la Armada, se encuentren sustraídos por la acción de la justicia militar y el banco sea notificado de ello por la autoridad militar competente, no podrán disponer de sus respectivos fondos de ahorro y de trabajo, en tanto no exista resolución definitiva en los términos de la legislación del mismo fuero." Gracias.

El C. Presidente: --Proceda la secretaría a someter, en votación económica, a la consideración de la H. asamblea, la proposición que presentó el diputado Manuel Jiménez.

El C. Secretario: --En votación económica, se pregunta a la asamblea si se acepta la proposición presentada por el diputado Jiménez los que estén a favor, sírvanse manifestarlo.... los que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo..... Aceptada, señor presidente.

El C. Presidente: --Proceda la secretaría a tomar la votación nominal en un solo acto, de los artículos 60, 21, 34 y 36.

El C. Secretario: --Se procederá a recoger la votación nominal de los artículos indicados por la presidencia.

Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del reglamento.

...señor presidente, en cuanto al artículo 60, se emitieron 364 votos en PRO; en cuanto al artículo 21, se emitieron 360 votos en PRO y 4 ABS

tenciones; en cuanto al artículo 34, se emitieron 364 votos en pro y nueve en contra.

Respecto al artículo 36, se emitieron 364 votos en pro, hubo un voto en contra de todos los artículos sujetos a discusión.

El C. Presidente: --Aprobados los artículos impugnados por los siguientes votos: artículo 6º. 364 votos; artículo 21, 360 votos; artículo 34, 364 votos y artículo 36 364 votos.

Aprobado en lo general y en lo particular el Proyecto de Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.... Pasa al Senado para sus efectos constitucionales."

De los debates expuestos, se desprenden ciertos conceptos que son claros para todo investigador; primero, se tiene que todas las iniciativas propuestas por el titular del Poder Ejecutivo de algún o de otro modo, con pequeñas modificaciones o sin ellas debe ser aceptado por el Poder Legislativo y por tanto convertirse en ley. Así, aunque quisiera bloquearse totalmente un proyecto por parte de los partidos opositores, jamás llegarían a conseguirlo, puesto que el partido oficial (como se le denomina acremente en México) que es el PFI, representa el 72.2% de todos los miembros que conforman la Cámara de Diputados (mas adelante se ampliará esta información en el apartado correspondiente a partidos políticos)

Por otra parte, en algunos casos los diputados proponen verdaderos disparates, como aquel que pugnaba por que se impartieran clases a todo nivel educacional de una materia llamada honestidad.

Pero también existen proposiciones que realmente deben investigarse más a fondo como aquella que decía que, "La Cámara de Senadores se compondrá de 5 miembros por cada entidad federativa, electos directamente y en su totalidad cada tres años." (24)

O también la de otro miembro desesperado por el futuro incierto de su

(24) Alvarez de la Fuente Francisco. INICIATIVA DE LEY, Diario de Los Debates T.III, No. 9 septiembre 18 de 1984.
págs. 6 y 7

país, debido a la experiencia obtenida con sus anteriores gobernantes propuso; " El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por traición a la patria y por cualquier violación a la Constitución y por delitos graves del orden común." (25)

Todo esto refleja la existencia de una polaridad de ideas tan disím-bolas que, de alguna manera reflejan el sentir de pequeños núcleos de población, porque pues precisamente todos los diputados en última instancia son el reflejo de esos núcleos de donde salieron.

"Pero el miembro del poder legislativo, tiene un sentimiento inmediato de la realidad política, probablemente más agudizado por su cercanía con la base popular en el proceso de elección y puede aportar elementos ideológicos y políticos que maticen aquel proyecto que el ejecutivo tiene sólidamente fundamentado, pero que en un momento dado puede requerir de aportaciones ideológicas, políticas, de sensibilidad regional, etcétera; para darle el contenido adecuado según el momento." (26)

(25) Castillón Álvarez Pablo. PROYECTO DE DECRETO, Diario de los Debates No. 11 septiembre 25 de 1984 pag. 8

(26) Andrade Sánchez Eduardo. Op. Cit. pag. 52.

CAPITULO II

LA INTERACCION ENTRE SOCIEDAD
Y LEY

Toca el turno ahora, a analizar cómo es que la población trabaja, influye, convive en torno a esa creación de un cuerpo colegiado que es la ley; es decir se hablará ahora de ese constante proceso de retroalimentación que es, el organizarse para pugnar por una creación de un cuadro normativo favorable a determinados intereses de grupo, o quizás tratar de evitar que se cree un cuadro normativo que de algún modo pueda cambiar o modificar la situación que hasta entonces favorecía a otro grupo.

Toda esa actividad que se da diariamente, como lo es la amplia participación del ciudadano en la integración de las leyes, su legitimidad y la posible constancia de su mutabilidad, la demostración de los diversos recursos sociales y legales que puede emplear el ciudadano, para hacer sentir al régimen su inconformidad particular por alguna iniciativa de ley o decreto y por tanto la conveniencia en su modificación. El saber como se mezclan, o mejor dicho, como interactúan los grupos sociales y la ley es lo que fundamentalmente se desarrollará en este apartado.

La influencia de los grupos de presión.- Al organizarse la sociedad para pugnar por sus intereses ante el Poder Legislativo, se está materializando un grupo de presión; ahora bien cómo se podría definir a un grupo de presión?

A decir de Graeme, "Por grupo de presión entendemos, simplemente, todo grupo organizado que intenta influir sobre las decisiones del gobierno sin buscar ejercer él mismo los poderes formales de éste." (27)

(27) Moodie C. Graeme; OPINIONES PUBLICAS Y GRUPOS DE PRESION. Ed. f. c. e. México 1975 pag. 111.

Usando la técnica sociológica, también se pueden definir como; las asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones sin necesario o estricto objetivo político que en comunicación constante o al menos durante la época de su ejercicio como tales, expresan en vías de hecho un común interés sobre determinada decisión, acción u omisión del gobierno, cuya solución, modificación o cambio redundará necesariamente a su favor.

Para su efecto se requiere un comportamiento uniformado de acuerdo con una o varias identidades de orden físico, social o espiritual, esto es, la toma de conciencia de que se actúa con criterio de unidad específica.

Algunos años antes de la Segunda Guerra Mundial, apareció originalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, el término ya común universalmente de grupos de presión, aunque; "Estimamos que no es un fenómeno de nuestra época. El descubrimiento de la función asignada al grupo de presión, pertenece al siglo xx; pero su existencia y universalidad, a diferencia de los partidos políticos, las encontramos en épocas remotas y en todos los sistemas de gobierno. Prácticamente en todo momento histórico los miembros de una colectividad han intentado influir en el proceso decisivo político en pro de sus intereses particulares, así, encontramos grupos de presión en la polis griega, en el imperium romano, en la civitas christiana, en el medievo y en el Estado moderno." (28)

Se identifica con ello, organismos capaces de influir sobre decisiones gubernamentales --tal es el caso de crear una ley-- pero sin que en lo particular desearan participar directamente del poder; su advenimiento no fue grato, porque como es natural aparecieron como una reacción a la conducta seguida por el gobierno en sus decisiones, por lo cual se presume que su existencia es en cierta forma indebida, máxime que la presencia de los partidos políticos supone que a través de ellos debía definitivamente actuarse en los casos de inconformidad.

Actualmente, en el muy particular sistema de organización política que

 (28) Vitoria Varela Gerardo. GRUPOS DE PRESION; Ed. UNAM colección Deslinde, México 1976 pag. 16.

conforma a esta Nación, pueden considerarse, si no siempre, ni todos, como reguladores o niveladores en algunos aspectos de la economía o política nacional.

Grupos de interés y Grupos de presión.- Diversas corrientes, distinguen a estos dos grupos, señalando que, corresponde a los primeros las uniones realizadas sobre actividades particulares comunes, con independencia de su duración y firmeza y del objetivo de que se trata. Un ejemplo puede ser, la actividad que en un momento dado despliega un conglomerado de estudiantes, contra un sistema que se pretende imponer por las autoridades académicas; mientras no se rebase la particularidad del objetivo estrictamente universitario, no obstante su duración ya que podría incluso convertirse en permanente o hasta la resolución de su problema, mientras no exista un finiquito total en la inquietud el grupo seguirá siendo de interés; en cambio cuando trascienden al ámbito particular de su competencia para pretender impactar sobre la organización administrativa del Estado, sobre el mecanismo gubernamental, se convierten en grupos de presión automáticamente.

La característica fundamental de diferencia entre unos y otros es manifiestamente la posibilidad de que hagan copartícipe en su decisión al gobierno de la Nación.

"Hablando lisa y llanamente un grupo triunfará, en la medida que el gobierno desee o deba prestarle atención y por lo tanto, está expuesto a la persuasión. Si un gobierno desea prestar atención a un grupo, el elemento de presión resulta opaco." (29)

Continuando con el ejemplo, pretendiendo ser mas clara, cabe señalar que, la negativa de las autoridades académicas a solucionar el problema planteado por los estudiantes, y la exigencia de

tos para que una autoridad superior miembro del Poder Ejecutivo, por tratarse de una escuela pública o privada incorporada lo resuelva; presionando a ésta para que lo hagan de alguna manera que convenga a sus propios intereses, lo convierte así en un grupo de presión. Es aceptable la hipótesis de quienes manifiestan que un grupo de interés puede convertirse en un momento dado en un grupo de presión, pero que jamás éste puede serlo de interés, o bien, que el estudio de los grupos de presión abarcan en un aspecto determinado el de los de interés. Así que pretender estudiar todos los grupos de interés, como pueden ser asociaciones de padres de familia, de alumnos, de taxistas etc, y de su quizás conversión a grupos de presión para luego influir sobre la legislación, es sumamente difícil y podría desviar la finalidad de este estudio.

El hecho de que algunos grupos no tengan normalmente una vida permanente, o que se constituyan por objetivos diferentes a los establecidos, cuando actúan ejercitando presión sobre el Legislador, ha impedido determinar en forma definitiva cuales son los elementos básicos e intrínsecos de poder en estas organizaciones. No obstante, se ha considerado como elemental para catalogarlos, en razón al impacto de presión que pueden ejercer, tanto el número de sus asociados como los elementos financieros con que cuentan. Ello de ninguna manera indica que sean valores insustituibles; grupos pequeños con recursos, cuando promueven una iniciativa de ley o su congelamiento, de tal modo que impacten a la sociedad, a la comunidad, pueden ejercer, por el apoyo obtenido en el ciudadano común, una mayor presión y por ende más atención y pronta solución a su problema, que aquellos aparentemente poderosos por su membresía o riqueza. Un factor también importante para diagnosticar su poder es la solidez de su composición y la firmeza con que actúan, lo que además permite medir el alcance de su acción, cuando su demanda no es atendida. Por otra parte, lo natural, lo normal, es que la fuerza les provenga, tan-

to del número de su membresía como de las posibilidades económicas o financieras de actuar y ambas se obtienen, independientemente de que sean organismos previamente estructurados para otros fines, como los sindicatos, las cámaras etc., de la fuerza de sus razonamientos y de la manera como logren impresionar a la sociedad.

Al tratar de hacer referencia sobre el arribo de los grupos de presión al Poder Legislativo, en México no es posible, debido al sistema constitucional que se tiene, así como por la práctica seguida en la conformación de las Leyes, no es posible que la presión se ejerza definitivamente por los grandes intereses a través de la representación congresional a quienes se manipula para que en las discusiones de las iniciativas de ley, actúen presentando uno u otro cariz diferente, a efecto de que se resuelva de un modo determinado o bien se congele el proyecto hasta terminado el período de sesiones. Ello acontece normalmente en regímenes parlamentarios o en aquellos presidenciales, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica en donde el poder legislativo guarda una situación de predominio casi sobre el ejecutivo.

En México, una vez integrados en el Congreso, a través de las comisiones que se conforman, estos grupos de presión, reclaman para sí aquellos puestos en donde ellos sean especialistas o conogan can la materia de que se trate; al presentarse las iniciativas por el Ejecutivo, o por los partidos, o por los diputados mismos, las analizan y estudian y emiten normalmente una opinión autorizada, la cual, sirve de base para calificar el proyecto, reestructurarlo, aprobarlo o negarlo.

De esta forma sí corresponde su presión estrictamente a los intereses de su grupo, independientemente de que éste haya sido orientado con anterioridad con criterio político: tal es el caso de las grandes centrales de campesinos como de obreros y aún las de organizaciones populares, quienes pugnan por mantener vigentes el número de representantes que ocupan en la Cámara de Diputados.

Al hablar sobre los grupos de presión y de su relación con el Derecho, algunos autores los han clasificado como a organismos amorfos, abstractos, sin programa, sin objetividad, conflictivos, así como peligrosos para el mantenimiento de un sistema democrático. Algunos mas los han identificado con fuerzas desintegradoras ambiciosas, que solo buscan el beneficio de su membresía, la de sus agremiados o de sus asociados, sin considerar el grave perjuicio que causan a la comunidad en la que se desenvuelven. Paralelamente se dice que su forma de operar oculta, oscura e indirecta impide a la Nación o al poder público a través del Derecho, la posibilidad de controlarlos, situándolos con ventaja negativa en relación con otras asociaciones (como los partidos políticos), imponiendo un poco por la fuerza criterios particulares y personales.

"En amplio el número de autores que combaten a los grupos de presión, calificándolos de fuerzas desintegradoras; sin embargo hay otros que consideran su influencia positiva, en cuanto que aseguran al individuo un sitio mas realista en la vida política contemporánea." (30)

Otros consideran en cambio, que en los Estados democráticos cada vez será mayor el impacto de ellos, afirmando que su multiplicación obedece a la misma proporcionalidad del incremento de los intereses que se enfrentan en una sociedad, los que buscarán por todos los caminos obtener resultados favorables, ventajas para sus integrantes, impactar, cobrar fuerza. Se ha llegado a manifestar incluso, que en ocasiones realizan funciones que bien orientadas convienen al régimen, porque proporcionan a través de sus planteamientos, importante información sobre la situación que prevalece en el país, precisamente en donde ellos actúan, lo que permite a la administración prepararse para la aplicación de medidas adecuadas en el lugar que existe la presión, en este caso sería una presión sobre el Poder Legislativo.

(30) Vilorio Varela Gerardo. Op. Cit. pag. 22

Para fortalecer mas estas ideas, se dice que los dirigentes de estos grupos, de estas asociaciones conocen bien el medio en que se mueven y los factores que se emplean, poseyendo por tanto capacidad suficiente para establecer la aplicacion y el alcance de las soluciones; "..... tambien pueden incrementar la racionalidad de la toma de decisiones, en parte gracias a la informacion que proporcionan y en parte, simplemente porque llevan al gobierno a ofrecer justificaciones y tal vez, a preparar sus medidas politicas de manera mas adecuada frente a diferentes conjuntos de argumentos y a nuevas perspectivas." (31)

Sería conveniente incluso se les organizare a través de una politización adecuada y una reglamentación jurídica, dicen algunos, ya que es más fácil entenderse con quien mantiene una estructura política, aunque incipiente, porque supone la posibilidad del diálogo, de la transacción o de la terminación del conflicto mediante una solución pacífica, que con quienes actúan desorientados y por su propia voluntad.

En realidad esto sería inadecuado, puesto que los grupos de presión en su mayoría se han alejado de todo tipo de prescripciones legales, sin importarles siquiera su cumplimiento o incumplimiento; no han considerado en ningún aspecto, su adscripción u ordenamiento constitucional, se conforman y actúan en la forma reseñada, deteniéndose si existen mandamientos específicos para el logro, por caminos jurídicos, de sus requerimientos o peticiones ó si éstas los prevén.

Para ello abordan todo tipo de autoridades, de miembros del Poder Legislativo, de políticos etc, para con esto lograr sus propósitos sobre la suerte de una iniciativa de ley; les es más fácil y cómodo buscar una solución a sus peticiones por los caminos de la presión o de la influencia que sujetarse a la disciplina del proceso enmarcado en la legislación

Se puede añadir que la acción de los grupos de pre

(31) Moodie C. Graeme. Op. Cit. pag. 134.

sión en ocasiones se ve frenada, pues no siempre un grupo determinado tiene o consigue la primicia de ser escuchado o atendido por las autoridades respecto de una iniciativa de ley que quieran evitar o promover, según sea el caso;

"Un límite de los grupos de presión es su misma pluralidad, tropiezan con otros al perseguir propósitos competitivos." (32)

A continuación, es necesario analizar los diferentes grupos que por separado actúan sobre el proceso legislativo, así pues uno de los primeros aspectos que se deben tratar es el de la opinión pública.

Acción de la Opinión Pública sobre la Legislación.

Es muy importante saber de que manera influye la opinión de la sociedad, sobre el Congreso de la Unión o mejor dicho sobre su trabajo final que es la ley.

Salvo raras excepciones la opinión pública presiona fuertemente al Legislador casi al estar por terminar o ser aprobada una iniciativa de ley, es decir el grueso de la población se preocupa de cierta situación normativa hasta que la tiene prácticamente encima, o hasta que le afecta directamente en lo individual, como es el caso de las leyes tributarias por ejemplo.

" El ciudadano participa en el ejercicio del poder mediante la elección de aquellos a quienes intenta confiarlo, pero en general suele desinteresarse respecto de los detalles de la creación del Derecho, porque esta labor tiene un carácter demasiado técnico." (33)

El comentario anterior encierra gran cantidad de verdad, puesto que si tan solo se le preguntara a la mayoría de la gente, lo que opina sobre tal o cual proyecto de ley, difícilmente se encontraría a algún sujeto plenamente informado puesto que en general la población se entera hasta después de haberlo escuchado o leído en los medios masivos de comunicación

(32) Moodie C. Graeme; Op. Cit. pag, 135

(33) Recasens Siches Luis. Op. Cit. pag, 610

¿A donde se quiere llegar con esta explicación? pues simplemente a decir que, en muchas ocasiones esa opinión pública, ese sentir de la población sobre la actividad legislativa se encuentra dirigido por grupos de personas que presumen, que sus intereses pudieran verse mermados con el resultado de una nueva ley. De las actitudes o expresiones que puede tomar la opinión pública sobre el quehacer del Legislador, como lo son los desfiles, mítines, artículos periodísticos, discursos, inclusive cartas y telegramas mandados a los miembros de las Cámaras Legislativas, de todas esas formas de manifestarse que tiene la sociedad muchas de ellas en repetidas ocasiones se encuentran bañadas de un matiz político, o son dirigidas por otros grupos para defender sus intereses de clase. Hay ocasiones en que el grueso de la población responde de inmediato sobre una ley decretada; "En ocasiones se produce lo que se llama un sobresalto de la opinión pública. Un caso particular llama la atención sobre la injusticia de una ley establecida; y entonces la opinión pública reclama una reforma de esa ley." (34)

Desgraciadamente, en México la opinión pública durante los últimos años, y por la experiencia ya sufrida, se ha vuelto desinteresada o dejada, le ha restado importancia al informarse sobre el quehacer legislativo.

En la mayoría de los casos el pueblo opina sobre la ley, pero después de que ésta ha sido decretada, mas exactamente la opinión va dirigida sobre los efectos que causó dicha ley una vez que ya se aplicó.

Acción de los Partidos Políticos sobre la Legislación.-- tratando de hacer lo mas concreto posible este apartado, puesto que hablar sobre partidos políticos incumbe una serie de problemas diversos, no solo en lo que se refiere a su influencia sobre la legislación, sino también sobre los regímenes políticos, sobre la idiosincracia de la sociedad, sobre sus finalidades etc. Es por eso que a partir de su definición, se proseguirá únicamente con el hecho de observar su modo de operar sobre la actividad que realiza el Legislador.

Se puede empezar por definir a un partido político de la siguiente manera; "Llamamos partidos políticos a las formas de socialización que descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas posibilidades o probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas)" (35)

Aunque esta definición deja algunos cabos sueltos, se sobre entiende que el lector ya tiene idea de lo que es un partido político, así que podría completarse lo anterior con la opinión que al respecto dicta el investigador Duverger y que sirve también para enmarcar dentro de ella a los partidos políticos que existen en este país.

Así se tiene dos tipos de partidos, los de cuadros que, "...no se proponen agrupar un número de adherentes lo más elevado posible, sino reunir notables." (36)

El otro grupo lo forman los partidos de masas, que buscan, "...enrolar directamente en un partido a la mayor masa posible de adherentes, de forma permanente, haciéndolos pagar una cotización regular..." (37)

 Se ha discutido mucho si los partidos políticos

(35) Weber Max, CIENCIA POLITICA. Ed, f, c. e. México 1974 pag, 170.

(36) Duverger Maurice, SOCIOLOGIA POLITICA. Ed, Ariel. España 1972
 pag, 309

(37) Ibidem. pag, 312.

pueden ser incluidos dentro del rubro de grupos de presión, la reticencia a admitirlos se debe a su conformación y a sus objetivos fundamentales.

Lo primero se refiere a la integración, formada por miembros públicamente conocidos, conscientes de su disciplina y determinados estatutos, declaración de principios y programa de acción. En cuanto a lo segundo, sus objetivos, que consisten en la toma y conservación del poder.

"Los partidos tienen como objetivo directo apoderarse del poder o participar en su ejercicio; tratan de conquistar escaños en las elecciones, de poseer diputados y ministros, de hacerse con el gobierno." (38)

Y qué cosa se debe entender por poder? pues "El poder es aquella forma de influencia (o dominación) establecida por las normas, las creencias y los valores de la sociedad donde se ejerce." (39)

¿Cómo es que actúan esos partidos políticos sobre los miembros del Poder Legislativo?

Como ya se ha visto anteriormente, en México la Cámara de Diputados se conforma con los representantes de nueve partidos políticos que son, el PRI, PAN, PARM, PIR, PPS, PNE, PRT, PST, PSUM. (véase gráfica siguiente)

Del análisis obtenido, resulta que tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, se encuentra como líder al partido oficial y con esto se asegura que su influencia sea de carácter definitivo tratándose del destino que correrán todas las iniciativas o proyectos presentados ante el Congreso, pues tan solo el PRI representa al 100% y 73% de la totalidad de los miembros en cada una de las cámaras respectivamente.

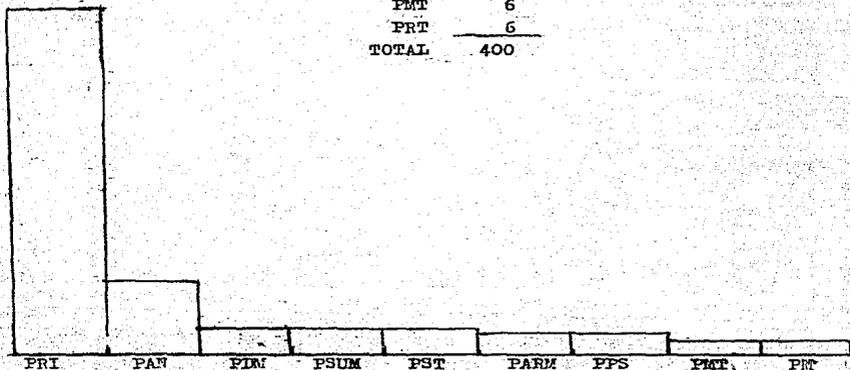
Es decir que la fuerza social más importante, en cuanto se refiere al rubro de partidos políticos es el Partido Revolucionario Institucional.

(38) Duverger Maurice. Op. Cit. pag, 226

(39) " " " " " SOCIOLOGIA DE LA POLITICA. Ed. Ariel. España 1980 pag, 174

DIPUTADOS FEDERALES*

PRI	289
PAN	41
PDM	12
PSUM	12
PST	12
PARM	11
PPS	11
PMT	6
PRT	6
TOTAL	400



PARTIDOS POLITICOS

+ LIII Legislatura.

De lo anterior se desprende que aunque existe un pluralismo en la lucha política, es en realidad un partido el que predomina sobre ella y por tanto aunque los demás partidos pretendan congelar o promover un proyecto en la mayoría de los casos se ven bloqueados.

Fues precisamente a los partidos opositores les ocurre que "...el reglamento y la práctica parlamentaria hace muy difícil el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los miembros individuales pues cuando un miembro presenta particularmente un proyecto existen pocas probabilidades de que tal proyecto llegue a ser ley, a menos que plantee un problema al margen de toda discusión y de relevante importancia." (40)

Si bien es cierto que muchas de las veces los demás diputados proponen verdaderos disparates, en otras pues, tan solo por el hecho de no haber sido propuestas por un miembro del partido oficial tienen que sufrir un congelamiento en el seno de la comisión a la que fue turnada dicha propuesta o iniciativa. Todo este tipo de medidas y otras más, forma parte de un código secreto de conducta que se utiliza como medio de control social y lógicamente como medio para seguir reteniendo el poder en sus manos dicha fracción parlamentaria.

Ante tal planteamiento sale a relucir que existe un mecanismo de control social perfectamente encadenado, es decir, el que un partido pueda disfrutar de su presencia en un cuerpo colegiado como lo es el Congreso de la Unión, depende de haber cuidado detalladamente todos y cada uno de los pasos para erigirse como una fuerza representativa de un número considerable de la población, desde todas las etapas del proceso de elección, en el cual los ciudadanos votan, hasta el momento de saber escoger a sus miembros, a sus programas etc. La actividad de un partido político es muy variada y no termina con los debates que se realizan en el seno del Congreso, ni con el perfo

(40) García Pelayo Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. Ed, Revista de Occidente. Madrid 1964. pag. 311.

do de elecciones en un país.

"Normalmente las elecciones permiten a estas fuerzas, a estos intereses, exteriorizarse más o menos libre y completamente, pero su acción se extiende más allá del acto electoral; es permanente y se manifiesta por ejemplo con motivo de la aparición de una ley... pero esa acción no concluye cuando una ley ha sido sancionada o el nombramiento consumado, sino que procura paralizar su aplicación o actuación, torcer las disposiciones legales, evitar las sanciones previstas etc." (41)

Por eso los debates ocurridos en la Cámara de Diputados, son el reflejo de esa lucha política que se da entre todos los partidos y que por lo mismo revelan la madurez de una Nación, es decir, "En los regímenes pluralistas o democráticos la lucha política se desarrolla a la luz pública, libremente a cielo raso. Así ocurre en principio, en el plano de los partidos políticos, de los que existen siempre varios; de ahí el nombre de régimen pluralista..." (42) Además de que esa lucha abierta entre partidos también hace que cada uno de los contrarios trabaje atinadamente, puesto que el otro estará siempre a la expectativa de algún error o falla, cuantimás tratándose de iniciativas o proyectos de decreto propuestas por los miembros de un partido político ante el Legislador, que en consecuencia deben ser proyectos plenamente estudiados y analizados antes de ser sometidos a consideración del Cuerpo Colegiado.

Existe un fenómeno paralelo al desarrollo de la actividad legislativa en los miembros del Poder Legislativo, que es el de estar en espera de un puesto político en lo futuro de mayor peso o de mayor calidad, o sea que ocurre con algunos miembros no con todos un fenómeno de araña en su trabajo por el hecho de estar

(41) Vitoria Varela Gerardo. Op. Cit. pag. 4

(42) Duverger Maurice. Op. Cit. pag. 113

a la expectativa sobre su mejoramiento de status político y con esto, se empieza a notar un hueco o desinterés en el trabajo de ese legislador en lo particular, sobre su labor primitiva que es la de crear leyes.

El autor Vilfredo Pareto, señala otro fenómeno que ocurre con los miembros del Poder Legislativo y es el de la circulación de las élites que se refiere a que en su mayoría los representantes de los partidos políticos fuertes tratan de seguir permaneciendo en las altas esferas políticas en las que se desenvuelven, no quieren por ningún motivo perder esa pequeña porción de poder que les ha tocado, no se hacen a la idea de que su paso por esos lugares es momentáneo y que por tanto deben dejar constancia de haber hecho una buena labor cuando formaron parte del Poder Legislativo.

Pero es que en este país existe una élite de poder en muchas esferas y una de ellas es ésta precisamente, muchos miembros del Poder Legislativo forman parte de una gran cadena de familiares, compadres etc. que han estado dentro del gobierno, formando parte del gabinete, hijos de políticos, de funcionarios los cuales antes de concluir sus períodos tratan de afianzar la posición que tendrán sus descendientes o familiares, haciendo relaciones y amistad con los demás funcionarios. Esto muchas veces explica el parentesco de actuales Senadores y Diputados con funcionarios del gobierno en turno o de gobiernos pasados y de algún modo estas líneas de afinidad influyen en parte, sobre la actividad del Legislador como cuerpo colegiado sea de tolerancia hacia ciertas políticas tomadas ya sea por los miembros del Poder Ejecutivo o Judicial como de sus mismos miembros.

"La teoría de Pareto posee el mérito de aclarar uno de los mecanismos de formación de las clases sociales: la tendencia a la transmisión hereditaria de los privilegios." (43)

Aún hay mas ejemplos o variaciones sobre el tema, en las que los parti-

dos políticos tienen gran injerencia, pero estos han sido los más cercanos en cuanto se refiere a la influencia sobre el Poder Legislativo.

"La verdadera originalidad de la moderna lucha política, no consiste en que se desarrolle entre organizaciones, sino en que estas organizaciones están muy perfeccionadas." (44)

Y precisamente para eso son los debates en la Cámara, para que una ley sea ampliamente discutida, evitando con esto la violencia y la fuerza física que no conduciría a nada bueno, sino al caos.

¿Cómo es que un individuo puede cobrar mayor fuerza, mayor campo de acción para que sus demandas sean escuchadas? pues en el caso de que cierta ley no sea de su agrado, puede canalizar esa inconformidad mediante la acción conjunta que sería por ejemplo la de su partido político.

"El ciudadano ingresa en los partidos en calidad de miembro activo buscando, en el triunfo o la influencia de los mismos, no solo, o acaso más que la victoria de sus ideas políticas, la manera de obtener un acomodo social o económico o la defensa de intereses personales." (45)

Esta es pues, la lucha que se lleva dentro de los cuerpos colegiados, la que día a día se va depurando y es preferible la discusión civilizada, el diálogo en el momento de presentar un proyecto de ley, que el caos al descubrir sus defectos una vez que se aplique.

"La política no tiende a destruir los medios de violencia, las armas militares, sino a concentrarlas en las manos del poder, retirándolos del alcance de los ciudadanos." (46)

(44) Duverger Maurice, Op. Cit. pag. 226

(45) Mendieta y Nuñez Lucio. TEMAS SOCIOLOGICOS DE ACTUALIDAD. Ed. UNAM México 1978 pag. 262

(46) Duverger Maurice. Op. Cit pag. 217

Se dice, que afortunadamente las reformas políticas hechas en sucesivos pasados en México, han permitido la convivencia pacífica de muchos grupos de corrientes ideológicas tan diversas y por consiguiente, en algunos casos totalmente opuestas.

El pluralismo político, es para muchos, una gran decisión política que ha evitado una explosión de las masas, porque antiguamente solo dos o tres partidos controlaban toda la acción política y por ende, la totalidad de las actividades legislativas. Pero, no hay que olvidar por otra parte, que el pluralismo también tiene sus riesgos.

"Pero lo peor no es que existan muchos partidos, sino que esa multiplicidad origine la inestabilidad gubernativa, a través de un parlamentarismo radical, que ponga la vida de los gobiernos a merced de las veleidades y de las ambiciones de grupos y grupitos políticos." +

Acción de los Juristas sobre la Legislación.

Los profesionistas se han distinguido por actuar a través de los sectores patronal, agrícola, laboral, etc. Con independencia de que en cada uno se establezcan agrupaciones separadas en función de su importancia por ejemplo, los economistas, empresarios, los comerciantes etc.

Esta tendencia de conformarse por especialización es importante por que la homogeneización, permite una sólida capacidad de acción de los guías. Estas fuertes uniones se organizan por así convenir a sus intereses, a semejanza del país en el cual actúan y así se presenta la existencia de federaciones o confederaciones, las que de este modo pugnan por medidas legislativas en bloque.

Otro sector mas, es el integrado por los técnicos o especialistas académicos, que reunidos en diferentes asociaciones presentan con regular frecuencia serios e importantes planteamientos legislativos a las Cámaras, en muchos casos es con el propósito de que se beneficien sus allegados.

Viene a colación entonces, la labor que deben realizar los juristas es decir, los jurisperitos en torno al campo legislativo. Se debe destacar que la función de todo jurista en cuanto ejerce presión sobre la Legislación originalmente debe ser en pro del beneficio de toda la comunidad de la que forma parte integrante, debe tratar de que con sus proyectos de ley, de que con sus planteamientos técnicos se promueva el progreso de toda la sociedad, pues se supone que en base a los conocimientos adquiridos, no solo en lo que se refiere a la técnica legislativa, sino también a esa visión general que tiene de cómo debe desarrollarse ordenadamente la sociedad, logrará la plena armonía de todos los sectores de la población.

De la mayoría de proyectos presentados por juristas en México, la mayoría han sido aceptados puesto que han sido elaborados, no de un modo aventurado, sino por expertos en la materia. Tal es el caso de los grandes penalistas y civilistas que tienen gran tradición en México, aparte de su gran experiencia tanto impartiendo cátedra durante muchos años, como litigando y enseñándose de todo el conocimiento que les ofrece no solamente los libros, sino la calle, es decir la sociedad, lo que se ve afuera.

La labor del jurista es ardua, pues para poder por ejemplo presentar un proyecto de ley transcurren años de investigación, de comparaciones, años en los que es necesario afinar ciertos detalles técnicos por ejemplo, tiempo empleando también en consultar a los demás peritos en la materia, colegas y a la gente común. Todo este trabajo es el que debe realizar el jurista, para el caso de querer plantear un ordenamiento legal y que éste sea aceptado.

También el jurista tiene gran acción en lo que se refiere, cuando aporta sus opiniones al cuerpo legislativo sobre un proyecto de ley, en el que es muy adecuado señalar sus posibles pros y contras resultado de su aplicación. Actualmente tienen gran fuerza las asociaciones de abogados también llamadas, barras de abogados, en las que se realiza una actividad originariamente científica, puesto que en algunas de las veces se les notan pinceladas con una fuerte carga política.

"Pero los juristas no son mentes matemáticas y frías, sino que son seres humanos con determinadas convicciones, animados de ciertos ideales o influidos por ciertos intereses." (47)

Es muy cierto este comentario, pues en él se encierran tantas variantes o diversidades de caracteres que puede tener cada individuo; así hay quienes están a favor de la propiedad privada en todos sus aspectos, otros que no la aceptan, algunos mas piensan que es mejor la nacionalización de todo, o también existen quienes pugnan por una rectoría del Estado solamente en algunos aspectos, etc. Ahora imagínense si juntamos todas estas corrientes de pensamiento y las colocamos dentro de un organismo muy grande llamado Cámara Legislativa, como de hecho sucede en México.

Pero paralelamente a estos ejemplos, existen estudiosos del Derecho que desgraciadamente se olvidan de su función social y simplemente critican por corresponder o fortalecer su status social, si se crea una ley que beneficie directamente a sus intereses no hay ningún proble

ma, pero cuando tan solo se enteran de alguna iniciativa que pudie-
ra quizás mermar sus ingresos, pues hasta lanzan desplegados en pe-
riódicos y revistas con el fin de convencer al grueso de la pobla-
ción, donde siempre quieren hacer eco, para que se congele dicho pro-
yecto; tal es el caso de las medidas financieras tomadas en sexenios
pasados.

El jurista, como se ve, también es absorbido por la sociedad, concretamente en algunos casos se ve jalado por las cla-
ses pudientes de la sociedad y por tanto tiende a defender los in-
tereses propios de ellas, por otra parte, para no salirse mucho del
tema la acción del jurista sobre la legislación a lo largo de la
historia, ha sido altamente satisfactoria, puesto que aún ese juris-
ta que pugna por el progreso de la sociedad sigue formando parte
en su mayoría del Poder Legislativo, ya sea ejerciendo como Senador
o Diputado.

• Otro tipo de injerencia. - Hay o existen otro ti-
po de acciones que influyen sobre la legislación, como lo es el caso
de la iglesia.

En México siempre, en todas sus épocas podríamos decir que desde su
descubrimiento a partir mismo de la conquista, la iglesia, particu-
larmente la católica, ha tenido una gran influencia en nuestro de-
sarrollo. En ocasiones ha actuado en la administración del país, en
responsabilidades preeminentes, en el Ejecutivo mismo; en otras ha
participado en forma importante directamente pero sin ocupar nin-
gún cargo, esto es, abiertamente como consejera de los regímenes en
turno o bien a través de grupos o partidos políticos; lo ha hecho
también en forma oculta en circunstancias extrañas, apoyando pro-
nunciamientos de algún sector de la población perfectamente defi-
nido, o motivando otros para que lo hagan, para que actúen o para
que fijen posiciones.

Normalmente, como grupo de presión, ha actuado pretendiendo obligar

al régimen a que resuelva u oriente sus soluciones de determinada manera, de acuerdo con su propio criterio, el de la iglesia; pero en otros como grupo de interés únicamente, ha apoyado aún cuando no necesariamente en forma pública o externa algunas de sus decisiones.

La iglesia actual, por lo menos en México, no es la misma de siempre, ahora es una iglesia consciente y muy inteligente no obstante que existan dentro de ella dos importantes corrientes de opinión: la ortodoxa tildada de un poco retrógrada y la extremosa o jacobina, que es violenta pues pretende influir en las grandes masas motivándolas para que por cualquier medio, y a la brevedad posible, sin ninguna consideración de las formas y arrojando todos los peligros cambie la estructura misma de la sociedad.

Esta iglesia, cuyos orígenes además, corresponden también a cierta inconformidad con las formas eclesiásticas mismas, internas, incluso a nivel del Vaticano y de sus autoridades máximas, incluyendo al Papado, a quien critican por no entender la doctrina de Cristo sobre todo en sus aspectos de humildad y pobreza, ha tomado fuerza particularmente en sacerdotes latinos y ha tenido sus mayores repercusiones en América.

Como es lógico pensar, esta organización como muchas mas, lo que fundamentalmente busca es el poder, poder que se materializa ya sea con un mayor número de adeptos, o con un gran capital o con ser la principal religión en México, es por eso que dentro de su radio de acción se encuentra el tener acceso e influir en el Legislador, en algunos casos simplemente opinando y en otros tratando de ser más convincente mediante el manejo de grandes masas que por ser creyentes son de fácil manipulación.

Un ejemplo muy claro, lo forma el hecho de esa gran resistencia que existe en México a que no se pueda despenalizar el aborto, pues se encuentra reglamentado por el Código Penal. Así con estas acciones asegura la iglesia su lugar jerárquico y de gran peso sobre la actividad legislativa y lo mismo ocurre en tratándose de

del gran problema que afronta el país sobre el control natal y del uso de anticonceptivos, en el que las campañas de concientización se ven bloqueadas en el medio rural, ya que tiene más peso la opinión del cura que de cualquier otra autoridad.

Otra fuerza social que ha cobrado mucho auge, es la de los sindicatos, organismos que principalmente buscan el mejoramiento de sus agremiados tanto en el plano económico como en el social; todos los habitantes de una población no pueden permanecer aislados para con ello lograr sus propósitos, casi toda la gente se organiza se afilia, aunque existen excepciones claro; pero por ejemplo el obrero se afilia a sindicatos para mejorar su situación como trabajador, lo mismo el profesional, el técnico etc. Porque es muy cierto que "...el que no lo hace está prácticamente perdido en un mundo cada vez mas mecanizado." (48)

Por lo mismo en ese mundo mecanizado un engrane muy importante y que a su vez tiene que ser considerado por el Legislador cuando pretende crear un cuerpo legal, es sin duda el sindicalismo.

Aunque existen sindicatos con una gama muy amplia de programas y de intereses, casi todos concurren en el mismo punto cuando se trata de leyes que afecten el poder adquisitivo de sus miembros.

"El poder de los sindicatos obreros y profesionales suele ser mas grande que el de las asociaciones, pues una asociación tiene de ordinario un objeto determinado, mientras que el sindicato se crea para la defensa del oficio o de la profesión, cuyo ejercicio constituye en realidad una gran parte de la vida del hombre." (49)

Se han hecho estudios más profundos sobre la vida y organización de estos entes, pero en relación con la influencia que ejercen sobre la Legislación es de fácil comprensión por el

(48) Mendieta y Nuñez Lucib. TEORIA DE LOS AGRUPAMIENTOS SOCIALES;

Ed. UNAM México 1963 pag. 282.

(49) Recasens Siches Luis. Op. Cit. pag. 611

lector que, la acción o presión que ejercen sobre este órgano no necesita ser recalcada o recordada al miembro del Poder Legislativo en lo individual, ya que siempre que se vaya a tocar un punto relacionado con este grupo, estará siempre presente en la mente del mismo la importancia que tiene este sector.

Sobre el poderío que representan los sindicatos y sobre la diversidad de fines que se plantean y de medios que emplean para lograrlos, ha sido motivo de grandes investigaciones ya que no solo es un fenómeno de este país, sino de muchos más; "No desvarío al decir que, de todos los organismos de una comunidad... los sindicatos son los más desconcertantes por su naturaleza y por los propósitos que persiguen." (50)

Para concluir este apartado es bueno señalar sobre los sindicatos que; "El estudio del sindicalismo, especialmente el de los años recientes, tiene una multitud posible de análisis que lo hace tocar en algún punto a todas las ciencias sociales. A veces se pone en contacto con alguna de ellas más estrechamente que con las otras, lo que depende en gran parte de las interrogaciones que nos formulemos y del sentido de ellas o, más aún, de las respuestas que arrojen los hechos analizados." (51)

-
- (50) J. Laski Harold LOS SINDICATOS EN LA NUEVA SOCIEDAD. Ed. f. c. e.
 México 1975 pag. 10
- (51) Ibidem. pag. 34

C A P I T U L O I I I

E L R E S U L T A D O S O C I A L

Toca el turno ahora a analizar qué pasa con ese producto final del proceso legislativo que es la ley, o en su defecto ver que es lo que pasa cuando ese producto final no se pudo concretar y por tanto fue rechazado o congelado.

Qué sucede en la sociedad cuando se ha decretado una ley, saber cómo se comportarán los distintos grupos sociales o las distintas fuerzas sociales después de haber conseguido sus propósitos o por el contrario, después de haberseles rechazado.

En México afortunadamente en la mayoría de los casos, de las tres hipótesis que pueden suceder (una ley benéfica, una ley reaccionaria o ninguna de las dos) la población de alguno o de otro modo siempre asimila lo que se le impone y se recupera rápidamente, para con esto no perder el ritmo de trabajo y progreso al que está acostumbrado.

Sobre el resultado social que se obtiene de ese producto final del proceso legislativo, que es la ley, pocas son las que inmediatamente, es decir una vez que han sido publicadas y han entrado en vigor hacen que la población sienta sus efectos, porque en su mayoría las leyes al entrar en vigor no producen cambios tajantes en la conducta de los súbditos ya sea dentro de sus actividades económicas cuando se trata de leyes de carácter impositivo en las cuales es sentida su presencia hasta que el ciudadano en lo individual tiene que contribuir por ejemplo.

En otros casos cuando se trata de reformas penales, la mayoría de la población se entera hasta que estas son aplicadas y dichos casos son publicados por los medios masivos de comunicación.

Pero, rara extenderse mas sobre los efectos de

esta actividad legislativa, será necesario hablar sobre las leyes que son benéficas para la sociedad, también sobre las que por el contrario le perjudican en su desarrollo y por lo mismo explicar las actitudes que toma la población ante tales situaciones, provocadas por el Poder Legislativo.

Decisiones Benéficas para la Sociedad.— En este renglón se analizarán aquellas leyes que pasan desapercibidas por la mayoría de la gente, es decir aquellos ordenamientos que por ser creados de un modo satisfactorio y adecuado para resolver una situación o problema que se presenta en la comunidad, por prestar un perfecto servicio y funcionar del modo que originalmente se planeó no dejan lugar a discusión.

No dan motivo a diferencias en cuanto a su interpretación y por tanto esa ley o ese grupo de ordenamientos legales, permanece vigente en el transcurso de un prolongado lapso de tiempo, pues no es necesaria ninguna modificación; teniéndose por consiguiente que, con tales ordenamientos se ayuda en el progreso de la comunidad misma. Un ejemplo clásico de ese resultado del quehacer legislativo, lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ha sido el cuerpo legal por excelencia que sirve de pedestal para el desarrollo armónico de la Nación.

La creación de todos aquellos cuerpos legales, que han servido de piedra angular para conseguir el bien común de la población, como es lógico pensar, no se han dado de la noche a la mañana; no se trata de decir que gracias a la brillantez de tal o cual diputado o senador se consiguió al fin, un proyecto de ley insuperable; de lo que se trata es de hacer notar es que, solo el futuro puede calificar de correcto o incorrecto un proyecto.

“¿Cómo es que, en el curso de la historia, hubo algunos períodos y también algunos países excepcionales en los cuales han coincidido grandes sabios no aisladamente, sino juntos en el espacio y en el tiempo?

No hay en ello nada de milagroso si, al rededor de estas personas

que se destacan, y tras ellas, casi siempre existieron y existen grupos científicos." (52)

Es por eso, que gran parte de los ordenamientos legales que existen en México hayan sido elaborados hace muchos años, puesto que desde hace tanto tiempo se pensó en regular ciertas conductas de la manera más perfecta posible. Actualmente en la práctica legislativa las Cámaras al tratar sobre los antiguos códigos y reglamentos, en su mayoría les basta con hacer pequeñas reformas.

Las Leyes Reaccionarias.- En este punto surge el problema, contrario al planteamiento anterior, de que en algunas ocasiones el Poder Legislativo crea un tipo de legislación que impide el avance del país, es decir, desgraciadamente no todo es perfecto y a veces se sacan a la luz leyes retrogradadas.

En los actuales gobiernos, desde la década de los setentas hasta ahora, el quehacer legislativo se ha visto duramente criticado, puesto que como se había señalado anteriormente, en estas épocas de crisis los funcionarios están más ocupados en justificar sus conductas que en comprender si realmente son atinadas o no.

"Todo poder ilegítimo que se instituye y toda autoridad legítima que se excede, buscan siempre a posteriori una justificación de su conducta." (53)

Es algunas veces increíble, que el diario oficial de la federación en ocasiones sea un mar interminable de páginas, debido en parte a las constantes reformas, nuevos reglamentos y decretos, que en su mayoría el Legislador (como cuerpo colegiado) tiene que aprobar en marchas al vapor.

(52) Halbwachs Maurice. LAS CLASES SOCIALES. Ed. f. c. e. México 1978
pág. 205.

(53) Cill Robles J. María. POR UN ESTADO DE DERECHO. Ed. Ariel
Barcelona 1969 pág. 66

Es por eso que muchas ocasiones, como dijera Fray Servando Teresa de Mier; "...más daño hace una ley mala y hecha con premura que no tenerla..." (54)

Esas leyes reaccionarias son, las que en varias ocasiones provocan una serie de trámites engorrosos y de pasos burocráticos que retardan o retrasan ciertas actividades comerciales por ejemplo; también podría agregarse que lo mismo ocurre en situaciones como la de la tramitación de permisos para exportación e importación, para ordenar el estado de los extranjeros en México y en fin una serie de ejemplos que en parte se pueden achacar a la ley de la materia de que se trate y también por otro lado paralelamente es culpa del servidor público, que a estas fechas su labor tan importante deja mucho que desear, es por eso que está en boca la campaña de renovación moral y de simplificación administrativa. Como ya se había expresado en apartados anteriores, existe la labor anticipada de gente que tratando de defender su posición en la escala social, aún antes de ser analizado algún proyecto de ley por los miembros del Poder Legislativo, el cual pudiera ser aprobado y con ello mermar su situación actual, tratan a toda costa de hacer creer a la sociedad lo reaccionario y maléfico que sería el dar a la luz una ley como esa.

Tan solo por mencionar un ejemplo, "En el asunto del control natal, cuando menos hasta su reciente actualización en la opinión pública, es fácil probar estadísticamente que un gran número de personas que condenaban públicamente el control natal y que respaldaban medidas legales para prohibirlo, sin embargo, lo practicaron." (55)

Sería abundante seguir hablando sobre la califi-

(54) Casillas Hernández Roberto. LA RESTAURACION DEL SENADO. Ed. del Senado de la República, México 1965 pag, XV

(55) Myrdal Gunnar. Op. Cit. pag, 35

cación un tanto maniqueísta, de la ley; pero se presentaría la divergente de que en algunos casos no se podría ser un cien por ciento objetivo, puesto que para algunos el análisis de una ley sería de resultado favorable para la sociedad y para otros no.

La Apatía del Pueblo.- Surge ahora como resultado de esa actividad legislativa, que en ciertos momentos debido al gran cúmulo de trabajo que se les presenta y por tanto una creación de leyes en masa, algunas no son del gusto esperado por el súbdito y por tanto, poco a poco va perdiendo el interés sobre la actividad que realiza el Poder Legislativo.

Este desinterés o apatía, surge no por circunstancias espontáneas sino, como ya se había mencionado antes debido en parte a la experiencia sufrida por la mayoría de la población, en la que de algún modo se han dado cuenta de que su opinión no cuenta en última instancia al crear una ley o decreto.

Ante el fenómeno de apatía, existe o convive también el fenómeno de incultura política o mejor dicho de desconocimiento de las personas que fungen como miembros del Poder Legislativo y en general de todo el gabinete gubernativo por parte del ciudadano común. Es decir pocos son los que al ser entrevistados en la calle, difícilmente podrían mencionar el nombre del diputado correspondiente a su distrito electoral al cual pertenece.

Lo mismo ocurre si se les pregunta por el nombre de algún secretario de Estado o de algún senador, pero para qué se incluye toda esta paráfrasis?

Pues simplemente para hacer el parangón, de que si es poco probable que la gente conozca a sus representantes y gobernantes, mas improbable será que conozcan el texto de las leyes que se emiten; además de que este fenómeno no es exclusivo de este país, pues ocurre con mayor fuerza en todas las sociedades cuyo ritmo de vida se ve cada

vez mas absorbido por una mecanización y consumo deshumanizado. "Se ha demostrado en repetidas ocasiones que para cualquier año dado, escasamente la mitad de la población..... puede dar siquiera el nombre de un senador de su propio Estado." (56)

La violencia como último recurso.- Cuando los grupos de presión, los partidos políticos y demás fuerzas sociales que influyen sobre la Legislación no encuentran eco en sus demandas, cuando no ven concretadas en la realidad sus metas o sus objetivos, tienen como camino o medio de hacerse notar y de querer demostrar que su organización tiene gran peso, optan por recurrir a la violencia.

No siempre lo hacen porque así haya sido planeado con anterioridad sino por el hecho de sentirse impotentes y no ser atendidos como ellos lo esperaban, además, originalmente un partido político por ejemplo no tiene dentro de sus programas de acción el uso de la violencia; el que hayan facciones dentro de un partido que en ocasiones se rebelen o se insurrecten es cuestión aparte.

Existen muchos recursos para presionar de algún modo la actividad del poder legislativo, o mejor dicho el proceso final de esa actividad, su resultado que es la ley. Recursos como las huelgas con fines políticos, que son medidas de hostilidad fuertes, así también se realizan paros de labores, huelgas de contribuyentes para el caso de estar en desacuerdo con la posible creación de una nueva ley tributaria.

Los grupos de lo alto de la escala social, como lo son los comerciantes por ejemplo, cierran almacenes o acaparan productos en son de inconformidad; últimamente hay partidos políticos que utilizan o recomiendan los embotellamientos en el tráfico vehicular de las

grandes ciudades, como signo de protesta. También en el medio rural se utiliza el cierre de carreteras interestatales o las grandes marchas a la capital de la República entorpeciendo con ello la circulación de los transportes.

En fin, existen tantas y tantas muestras de violencia que no viene al caso seguir incluyendo mas ejemplos.

La violencia se realiza aprovechándose de situaciones conflictivas de determinadas asociaciones, grupos o instituciones y financiándose los actos de protesta, mítines, etc en los que por la calidad de lo que se exhibe o se requiere, a través de expresiones, pequeños discursos, pancartas o carteles como ya se a ejemplificado antes, y con esto, se establece un claro enfrentamiento con la autoridad.

Entre los inconformes reales se introducen agitadores profesionales que en un momento oportuno en conocimiento de la psicología de las masas extreman su participación, provocando en esta forma entre los menos controlados psíquicamente, un paroxismo comunicativo que ocasiona graves consecuencias.

"Las luchas políticas adoptan igualmente una forma militar cuando la oposición no posee otro medio de acción, cuando se encuentra privada de cualquier otra forma de expresión, o cuando la que se le reconoce es ineficaz." (57)

Independientemente de la justificación o no y de lo adecuado o no de los sistemas de represalias practicados por las autoridades debe admitirse que si no se detienen o se previenen en el momento oportuno pueden pretender apoderarse del poder por la fuerza, acción misma que si no corresponde estrictamente a los objetivos definidos de los grupos de presión por convertirse finalmente en un movimiento revolucionario y, no por ello imposibilita a quienes lo promueven para que, una vez complicados en el movimiento no participen en ella.

(57) Duverger Maurice. Op. Cit. pag. 218

Es muy usual en nuestro medio y también con resultados prácticamente limitados, pero no por ello en desuso, es lo que corresponde a las comisiones; éstas se presentan generalmente cuando no obstante las gestiones insistentemente realizadas por los grupos, no son escuchadas sus peticiones por los miembros del Congreso.

Es una práctica seguida en México que los representantes populares, con mayor incidencia en los diputados que los senadores, sean considerados además de parlamentarios gestores para la solución de los problemas de los distritos de donde es originaria su posición política, máxime que su campaña, durante el desarrollo de ésta, como es natural, se comprometieron a actuar en esa forma.

Hay que recordar que, aparte de legislar los miembros del Congreso, deben cuestionar y criticar la labor de los demás poderes y que por tanto, es a ellos a quienes se dirigen en última instancia a consultar y a demandar información, sobre la actividad de los demás funcionarios gubernamentales.

"En primer lugar una Asamblea deliberante que sea una emanación de la voluntad del pueblo, expresada con libertad y de una manera inequívoca; a un organismo como éste han de corresponder dos funciones esenciales; la de legislar, dictando normas de observancia general y la de fiscalizar los actos de los órganos ejecutivos." (58)

Por tanto el incumplimiento de ello en un tiempo normal y perentorio, les provoca visitas frecuentes a sus domicilios oficiales o a los propios particulares por ciudadanos afectados en sus distritos.

Como es bien sabido en México no existe la reelección inmediata, por tanto las amenazas se destinan a denunciar públicamente a los miembros

tros del Poder Legislativo, ante las medidas masivas de comunicaci3n, inclusive ante el titular del Ejecutivo, lo que les provoca naturalmente un desprestigio personal.

Se dice que, "...la polftica elimina completamente la violencia ffsica, que es sustituida por otras formas de lucha o batallas electorales, debates parlamentarios, discusiones en comisiones etc." (59) Pero esto no es del todo aceptable, como ya se ha visto, puesto que el Estado no puede eliminar totalmente la violencia pues queda un hdrito de violencia residual debido a que el Estado mismo descansa sobre violencia (ej3rcito, policfa etc.)

Afortunadamente se puede decir que, "Pero podemos suponer razonablemente que la violencia caprichosa o ingobernada, al menos entre los miembros de un grupo social, es una de las manifestaciones que podemos esperar ser minimizada por cualquier mecanismo de control social." (60)

Es muy frecuente observar en las afueras del Palacio Legislativo gente con pancartas o grupos numerosos que gritan consignas, tratando con esto de influir o presionar sobre el obrar de los diputados.

En ocasiones los esperan a la entrada del mismo para hacerles patentes sus súplicas o demandas, e inclusive quejarse de su actitud en la C3mara.

Se ha preferido tambi3n utilizar a la persuasi3n, porque a trav3s de ella puede lograrse convencer a quienes tienen el poder de decisi3n, en este caso los legisladores, mediante la aportaci3n de elementos concretos y definitivos para que resuelvan a su favor.

En las negociaciones de estos planteamientos se emplean adem3s otro tipo de presiones, como lo es a trav3s de conversaciones personales o recomendaciones de mutuos amigos, o de funcionarios supe-

(59) Duverger Maurice. Op. Cit. p35, 260

(60) Callan Hilary. ETNOLOGIA Y SOCIEDAD. Ed. f. c. e. M3xico 1978

riores.

No obstante lo aparentemente claro de este tipo de presión se ha discutido si en realidad lo constituye; señalándose que la persuasión en un régimen pluralista es perfectamente admisible.

Se observa que entre éste y la amenaza existe un peso imperceptible por tratar ambas de convencer al Legislador, de la certeza y de la bondad de lo propuesto, aunque en realidad no existan.

"Otro hecho es el trabajo de lobby ejercido por los grupos de presión antes, durante y después del período formal de aprobación de las leyes y que afecta desde luego al proceso legislativo." (61)

Sobre la persuasión para obtener un resultado favorable que emane del Legislador, forma parte importantísima el pertenecer o estar empujado del ambiente de la gente que conforma las Cámaras.

"Finalmente, hay que incluir, como posible recurso, el control sobre la posesión de acceso a quienes toman las decisiones: ser testigo del poder de confianza, secretarías privadas, amantes de grandes hombres y otros semejantes, así como el valor de obtener y traficar con información interna." (62)

(61) Moreno Collado Jorge Op. Cit. pag. 197

(62) Moodie C. Graeme. Op. Cit. pag. 128

CONCLUSIONES

Se ha llegado a la parte final de este ensayo en, el cual, fue de vital trascendencia tratar de haber sido lo más objetivo posible y lo más claro también.

Ya se ha visto lo que es una ley, como se forma ésta, se ha hablado también sobre los integrantes del Poder Legislativo, de su conformación, de su actividad cotidiana que es la creación de leyes entre otras funciones que tiene; asimismo se han mencionado las principales fuerzas sociales que influyen sobre el Legislador para con esto, obtener beneficios directos.

Se ha explicado el mecanismo por el que pasa una iniciativa al estar en el seno de las Cámaras, al ser discutida o mejor dicho al acontecer los debates sobre ella; es pues, ahora necesario aportar una opinión general sobre el trabajo presentado.

Se puede concluir este trabajo señalando algunos conceptos muy importantes y que siempre estarán presentes cuando se aborde o se estudie este tipo de fenómenos sociales. Primeramente se puede decir que;

----Las asociaciones políticas constituyen un elemento indispensable para la formación de la opinión pública, para encauzar la doble corriente que une a la sociedad con el gobierno, para fomentar la educación de los ciudadanos y para facilitar la selección del personal gobernante y por tanto, también el personal que va a conformar el Poder Legislativo.

Aunque sobre este concepto en lo particular, no se debe olvidar que en este país sucede que: "Toda ignorancia como todo conocimiento tiende a ser oportunista; todo esfuerzo educacional encaminado a corregir las creencias distorsionadas en una sociedad, encuentra

una fuerte resistencia." (63)

Otro punto que también se desprende del anterior y que es interesante señalar es que:

----Desde el momento en que la asociación política cumple esos fines de perfeccionamiento individual y social, no es lícito impedir su constitución, ni poner trabas innecesarias o indebidas a su normal funcionamiento.

Es por eso que en México desde hace algunos años, se ha permitido llegar al seno de las Cámaras Legislativas las diferentes corrientes de pensamiento, a fin de que se expresen libremente y por tanto puedan tener una participación directa sobre la Legislación, evitando con esto muchos choques ideológicos, violencia e inclusive el caos político y social.

Una hipótesis muy sensata al respecto es la de hacer ver que; "Es posible que en determinadas circunstancias la mejor forma de desarmar a los que se oponen al gobierno constitucional o de limitar sus actividades, es la de dejarlos libres para que expresen su oposición." (64)

No cabe duda que en México esta práctica ha sido a bien entendida y aplicada por los diversos gobiernos en sus respectivos períodos de gestión.

Siguiendo con el mismo orden de ideas, viene a colación otro punto que también esta muy relacionado con los anteriores y que es necesario citar;

---- Los partidos políticos, son un tipo de asociación política que refleja --y en ocasiones aumenta-- la falta de unidad de la sociedad, en cuyo seno se producen diversificaciones

(63) Myrdal Gunnar. Op. Cit. pag, 23

(64) Wheare K.C. LAS CONSTITUCIONES MODERNAS. Ed.Labor Barcelona España 1971 pag, 147

ideológicas y contraposiciones de intereses materiales, que solo son condenables cuando no se superan en un proceso superior de coordinación.

Se trate aquí de señalar que no se habla de una escisión casti ga, sino de una escisión de pensamiento, de ideales y que para q uo existan los partidos.

Si bien tiene razón en parte el comentario de que;

"La crisis del sistema político mexicano se manifiesta en va- rios terrenos. Dos de los mas significativos se refieren a la abstención y a la pérdida del carácter arbitral del Estado." (65)

Esto no debe ser traumático, porque forma parte de los riesgos que lleva consigo el tener una ensalada de corrientes ideológicas, no solo en la formación de partidos po- líticos, sino también en su arriba y por tanto formación del Po- der Legislativo.

Aunado a esto se puede agregar otro concepto, que sirve en mucho para complementar las ideas anteriores y que contrarresta la vi sión un poco pesimista de quienes creen, es posible caer en la anarquía legislativa.

----Los riesgos del pluripartidismo y en concreto de éste en la Cámara, pueden neutralizarse mediante una prudente regulación de las funciones fiscalizadoras del Poder o Asamblea Legis- lativa y con la aplicación de un sistema electoral que, le los de favorecer la proliferación artificial de asociaciones po- líticas; impulse a los ciudadanos a agruparse en núcleos fuer- tes, entre los cuales oscile una masa no encuadrada necesaria- mente en una disciplina rígida y que sea capaz de inclinar

(65). González Casanova Pablo. EL ESTADO Y LOS PARTIDOS PO- LITICOS EN MEXICO. Editorial Era México 1981 pag. 70

la balanza electoral a un lado o a otro como premio o sanción de los aciertos o desaciertos de la anterior obra gubernativa y por ende de la legislativa también.

De hecho eso sucede en México, pues se ha ordenado de tal modo la posibilidad de formar parte del Poder Legislativo, que solamente pueden llegar a él los que verdaderamente representen a un número grande de población; es decir no puede existir una asociación o grupo político en el seno de las Cámaras que no sea aceptado electoralmente por la comunidad, el 1.5% mínimo del que se habla en la Constitución Política y en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es muy claro.

Otro aspecto muy importante y quizás por qué no? el más significativo de todos, lo sea el hecho de que a pesar de ser criticado duramente el ejercicio del Poder Legislativo; a pesar de que se dice que en muchas de las veces se crean leyes al va y por y de que tales ordenamientos son de lo más obsoleto que se pudiera haber creado; no obstante estos comentarios y demás críticas que se hacen con un dejo de pesimismo. Existe un hecho que no debe pasar desapercibido por todos y cada uno de los habitantes de esta Nación;

---- Independientemente de las fuerzas sociales que influyan sobre la Legislación en México, se ha vivido en un período de paz social, de seguridad jurídica envidiable por muchos países.

Hay quienes acremente señalan;

".....que las evasiones a la ley son comunes y que éstas a su vez además de ser frecuentemente toleradas, están parcialmente institucionalizadas." (66)

Y muy a pesar de esos comentarios, en este país aunque las leyes u-

no vez que han entrado en vigor, no son observadas en lo general; es decir aunque tengan razón en señalar que en México existe algo de corrupción, a pesar de todo eso; es casi incomprensible en especial para estudiantes de esta Nación (extranjeros en su mayoría) que se viva en un ambiente de paz y armonía. Eso es lo fundamental, que de alguno o de otro modo con los muchos defectos que pueda tener el mexicano, con lo absurdo que puedan ser para algunos sus leyes, tiene un modo de vida envidiable en lo político, económico y social por muchos países.

La fuerza social más importante que existe en México, es la de cada uno de sus habitantes que saben conscientemente que el progreso de la Nación empieza desde ellos mismos en lo individual; el progreso del país se dará empezando por ser más eficiente el individuo mismo. Tal es el ejemplo señalado por un profesor que decía;

"....pero por muy bueno que sea un libro científico, no es suficiente para promover en los medios universitarios interés hacia las materias que trata. Se necesita la glosa de profesores, capaces de impartir ese interés entre los estudiantes...." (67)

Es precisamente esa labor individual por superarse, como lo es la del profesor, o como podría ser la de un funcionario, o la de un servidor público, o un comerciante etc. Toda esa actividad que llevaría a progresar conjuntamente al país, obteniendo con esto bien común y seguridad jurídica entre otras cosas.

Para finalizar las ideas y propósitos de este trabajo, el autor quiere agregar que un ejemplo claro de esa ardua

tarea que es la de buscar un México mejor; no puede ejemplificarse más atinadamente que con tres de los profesores que forjaron al autor de esta tesis y que son los que forman el Sínoo revisor de esta tesis; quienes en estos momentos aplican el examen profesional a este postulante,

Tanto ellos como todos los demás profesores o maestros que existen en México y de hecho como debe ser en todos los mexicanos y en especial a los que fueron materia de este análisis, los miembros del Poder Legislativo.

"Su valor supremo es la esperanza --una esperanza, garantizada por las realizaciones pretéritas-- en una mejor vida en el año próximo para nosotros, en el siglo próximo para nuestros hijos, y en el milenio próximo para toda la humanidad." (68)

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON Nels; Sociología de la Comunidad Urbana. Ed. fondo de cultura económico México 1975.
- AYRES C. E.; Hacia una Sociedad Razonable. Ed. Limusa México 1964.
- CALIAN Hilary; Etología y Sociedad. Ed. fondo de cultura económico, México 1978.
- CASILLAS Hernández Roberto; La Restauración del Senado. Ed. del Senado de la República México 1985.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Ed. Publicaciones Administrativas y Contables. México 1984.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO; Ed. Porrúa México 1985.
- DUNFEEGER Maurice; Sociología de la Política. Ed. Ariel Barcelona España 1980
 ---- Sociología Política. Ed. fondo de cultura económica México 1974.
- GARCIA Maynes Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa México 1982.
- GARCIA Pelayo Manuel; Derecho Constitucional Comparado. Ed. Revista de Occidente España 1964.
- GIL Fobles José María; Por un Estado de Derecho. Ed. Ariel Barcelona España 1969.
- GONZALEZ Casanova Pablo; El Estado y los Partidos Políticos. Ed. Era México 1981.
- HALBRAWG Maurice; Las Clases Sociales. Ed. fondo de cultura económico México 1976.

- J. Iaski Harold; Los Sindicatos en la Nueva Sociedad. Ed. fondo de cultura económico México 1975.
- LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Ed. Diario Oficial de la Federación, México 1979.
- VENDIETA y Núñez Lucio; Temas Sociológicos de Actualidad. Ed. UNAM México 1978
----- Teoría de Los Agrupamientos Sociales. Ed. UNAM México 1963.
- MOODIE C. Graeme; Opiniones, Públicos y Grupos de Presión. Ed. fondo de cultura económico México 1975.
- MYRDAL Gunnar; Objetividad en las Ciencias Sociales. Ed. fondo de cultura económica. México 1974.
- FOLITICA Y PROCESO LEGISLATIVOS; Ed. del Senado de la República. México 1975.
- RECASENS Siches Luis; Tratado General de Sociología. Ed. Porrúa México 1976.
- REGLAAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Diario Oficial de la Federación México 1979.
- SEMNIVEDA Cesar; Derecho Internacional. Ed. Porrúa S.A. México 1981.
- VILORIA Varela Gerardo; Grupos de Presión. Ed. UNAM México 1976.

VIGNOLO Toranzo Miguel; Introducción al Estudio del Derecho.
Ed. Ferrán México 1980

WEBER Max; Ciencia Política. Ed. fondo de cultura económica
México 1974.

WIEBKE K.C.; Las Constituciones Modernas. Ed. Labor Madrid
España 1971.