

123
ZEJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ A R A G O N ”

“ REALIDADES Y PERSPECTIVAS DEL
PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL ”

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

PEDRO MARTIN GARCIA MORALES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón, Edo. de Méx. 1993



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.

INDICE

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO I

El Poder Legislativo y la elaboración de la ley.

Marco histórico-jurídico.

A. La División de Poderes y el Poder Legislativo.	
a) En el antiguo Derecho Romano y Griego	6
b) Los precursores: John Locke y Montesquieu	12
c) El principio constitucional en Inglaterra, España y Francia	17
B. Su génesis en el Sistema Jurídico Mexicano.	
a) Epoca Prehispánica	23
b) Etapa Colonial	25
c) Los primeros intentos de organización política: la Constitución de Apatzingán de 1814	27
d) El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824	34

e) Constituciones centralistas	39
f) Constitución Política de 1857	45
g) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	50

CAPITULO II

El Congreso de la Unión como depositario del Poder Legislativo y el proceso formativo de leyes.

A. El Congreso de la Unión.

a) Concepto.	
1. Significado etimológico	55
2. Significado doctrinal	57
3. Significado constitucional y legal	59
b) Naturaleza jurídica	63
c) Integración. Generalidades.	
1. Cámara de Diputados	64
2. Cámara de Senadores	71
3. Nociones comunes a los legisladores federales	89
d) Instalación, funcionamiento. Las Comisiones Legislativas	101
e) La Comisión Permanente	111

B. Atribuciones legislativas.

a) En el ámbito federal	115
b) En el ámbito local. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal	122
c) Su participación en el Poder Revisor de la Constitución	139

C. El Proceso Legislativo.

a) Concepto.	
1. Significado etimológico	145
2. Significado doctrinal	145
3. Significado constitucional y legal	147
b) Proceso y procedimiento	149
c) El proceso legislativo en general	150
d) Etapas del proceso formativo de leyes.	
1. Iniciativa	154
2. Discusión	157
3. Aprobación	160
4. Sanción	161
5. Promulgación	163
6. Publicación	165
7. Iniciación de la vigencia	167
e) El caso de la Revisión Constitucional	170

D. Las Legislaturas locales.

a) El Proceso Legislativo Estatal. Generalidades	173
b) Sus facultades y limitaciones. El artículo 124 de la Constitución Federal	174

c) Entidades Federativas representativas.

1. Distrito Federal	175
2. México	176

CAPITULO III

Realidad política del procedimiento legislativo.

A. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

a) Concepto.

1. Significado etimológico	178
2. Significado doctrinal	179
3. Significado constitucional y legal	181

b) Naturaleza jurídica

184

c) Régimen jurídico

185

d) Su participación legislativa

192

e) Política partidista

196

B. El Presidencialismo. Su Influencia.

a) Breve noción

201

b) Facultades político-legislativas del
Presidente de la República

210

C. Los Factores Sociales.

a) La opinión pública	213
b) Los grupos de poder	214
c) El imperativo social	219

CAPITULO IV

Perspectivas del procedimiento y del proceso
formativo de leyes.

A. Los diputados y senadores, ¿deben ser profesionales del Derecho? Una propuesta de adición constitucional.

a) Trascendencia histórica y política del trabajo legislativo	221
b) El problema de las "leyes al vapor"	224
c) El criterio jurídico	228
d) La licenciatura en Derecho y las demás profesiones dentro del procedimiento legislativo	230
e) Propuesta de elevación a rango constitucional del requisito de la profesión jurídica para ser diputado o senador	236

B. Necesario apego del procedimiento legislativo a las disposiciones jurídicas que lo regulan.

a) Planteamiento del problema	241
b) Los "vicios legislativos"	243

c) Las "lagunas de la ley"	248
CONCLUSIONES	250
BIBLIOGRAFIA	256

INTRODUCCION

La sociedad humana de todos los tiempos, para su estabilidad y progreso, requiere de condiciones apropiadas que así lo permitan, o sea, que exista una regulación que norme las relaciones que con motivo de esa convivencia se originen, e incluso sancione las conductas consideradas contrarias al sentir y modo de pensar del ente social.

Esas circunstancias favorables son establecidas y garantizadas por el Derecho, entendido como el conjunto sistemático de cuerpos normativos, de ahí también que se le llame sistema jurídico.

Según lo anterior, elaborar el sistema jurídico representa una actividad fundamental que, ejercida por el Estado, a través del órgano u órganos que determine su constitución política, y desempeñando las atribuciones y facultades que la misma le otorga, sin duda alguna es relevante para la vida jurídico-política del país respectivo, tanto a nivel nacional como dentro del contexto internacional.

En este orden de ideas, y hablando de México, la actividad legislativa desarrollada por el Congreso de la Unión a través de las cámaras de diputados y senadores, particularmente adquiere una importancia notable, puesto que en nuestro régimen -como en otros sistemas jurídicos-, los legisladores son los principales representantes del pueblo, lo que quiere decir que para la demo-

cracia mexicana, la mencionada función es primordial.

Como podrá comprenderse, el conocimiento profundo y específico del proceso que se despliega para crear la ley, es trascendental, sobre todo para los entendidos en la materia, es decir, para los profesionales y estudiosos de la disciplina jurídica. De esta manera, el abogado postulante, el juzgador, el docente, el investigador, el estudiante de la carrera universitaria de Licenciado en Derecho, entre otros, que utilizan y manejan de manera constante y principal la rica legislación mexicana, y que están enterados de su contenido normativo, en ocasiones adolecen de un desconocimiento parcial o total del proceso formativo de ese "instrumento" legal.

La doctrina constitucional mexicana, en realidad no ha estudiado lo suficiente el proceso legislativo, y todo lo inherente al mismo, como las etapas o fases que lo conforman y los factores de índole social y político que, sin formar parte del mismo, lo de terminan de manera significativa. Siendo una materia poco explorada, es susceptible de ser analizada desde diversos aspectos y pun tos de vista.

Indudablemente, tratar el tema de la función legislativa, que implica el estudio del ente público que desempeña esa función, del proceso legislativo y su regulación jurídica, es una tarea ar dua, en virtud de su amplitud y diversidad. Un cometido de esta naturaleza traería como resultado la elaboración de una monografía prolija, que consecuentemente requeriría de la destinación importante de tiempo, el suficiente para el desarrollo indagato-

rio.

Tomando en cuenta lo expresado, el presente trabajo receptio
nal, precisamente se refiere al proceso legislativo (concretamen-
te el federal), y que por sus finalidades puramente académicas,
el examen y análisis que en el mismo se emprende, es muy general.
Se intenta dar una visión global de la organización y funciona-
miento del Poder Legislativo Federal; igualmente, se expone, desa
rrolla, y de alguna manera se especifica el proceso legislativo.

Este estudio está estructurado en cuatro capítulos, divididos
a su vez en apartados e incisos.

Así pues, en el capítulo primero se revisa y se resalta el ori
gen, evolución y consagración dentro del constitucionalismo con
temporáneo, del principio toral de la división de poderes, en re-
lación con la función legislativa, tanto en los sistemas jurídi
cos históricamente más representativos, así como en el nuestro.

En el capítulo segundo, de una manera amplia, se expresa la la
bor del Congreso de la Unión como depositario del Poder Legislati-
vo Federal, actuando a través de las cámaras de diputados y sena-
dores. Se señalan las principales características particulares y
comunes a cada tipo de legislador. También se enuncian sus atri
buciones legislativas, las que son de una doble naturaleza: fede-
rales y locales, funcionando como órgano legislativo del Distrito
Federal, y se hace mención, en relación a esta entidad federati
va, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En esta
parte, se estudia al proceso legislativo, dando un concepto del
mismo, revisando cada una de las fases o etapas que lo conforman,

y enfatizando la influencia que en su desarrollo recibe del contexto político-social en que se lleva a cabo. A esta última circunstancia se dedica el capítulo tercero, observándose que, aunque no forma parte del proceso legislativo, la realidad política y social es determinante desde su iniciación, desenvolvimiento y conclusión. En este análisis, descollan los partidos políticos (de manera primordial los de oposición), el sistema presidencialista, la opinión pública, los grupos de poder y el imperativo social.

Finalmente, en el capítulo cuarto se hace referencia a diversas circunstancias de hecho que se perciben en el medio legislativo. Asimismo, se propone, para elevar la calidad y el prestigio del Poder Legislativo, que los legisladores cuenten, como requisito para su elección, con la profesión jurídica, actividad ésta que se considera la más apropiada para el ejercicio legislativo, y se piensa, también contribuirá a mejorar la imagen que del legislador y del Licenciado en Derecho tiene la sociedad. También se señalan las prácticas anómalas o "vicios legislativos", que afectan sobremanera la función legislativa, su producto, es decir, la ley, y representan un óbice para la buena representación popular.

Conformado de esta manera, el presente trabajo recepcional estudia, de manera tal vez incipiente, el proceso formativo de leyes, así como las circunstancias inherentes al mismo.

En cuanto a la metodología empleada, básicamente se acudió a la información bibliográfica y periodística. Como antes se dijo,

por tratarse de una materia poco estudiada por la doctrina consti
tucional, la actividad indagatoria durante el desarrollo de este
trabajo, presentó algunas dificultades que, al final, pudieron
subsanarse.

De la información así obtenida, se incorporó al trabajo recep-
cional, únicamente aquélla que resultó ser la más importante y
esencial. Se evitó también, hasta donde fue posible, las trans-
cripciones textuales, imprimiendo en cambio, opiniones y crite-
rios personales del autor.

Además, en la exposición de la información, sin prescindir de
los tecnicismos jurídicos, pero reduciendo su empleo a lo indis-
pensable, se utilizó un lenguaje poco sofisticado, aunque no exce-
sivamente simplista, pero que se considera es entendible incluso
para aquellas personas poco conocedoras de la materia jurídica,
que se sirvan leer este trabajo.

Así, de manera exclusiva la labor indagatoria y de redacción,
estuvo dirigida a abordar los aspectos más relevantes del tema,
colmando cada aspecto identificado como básico con la mayor conci
sión, pero no por ello omitiendo información, opiniones de doctri
narios, así como la referencia a hechos que la realidad social y
política presenta, y que tienen relación directa y fundamental
con el tema tratado.

CAPITULO I

El Poder Legislativo y la elaboración de la ley.

Marco histórico-jurídico.

A. La División de Poderes y el Poder Legislativo.

a) En el antiguo Derecho Romano y Griego.

Podemos empezar diciendo que, tanto en Roma como en Grecia antiguas, sí existía una verdadera división de poderes o separación de funciones del Estado.

Las funciones o actividades del Estado dentro de las sociedades que nos ocupan, fueron numerosas y destinadas a cubrir diferentes campos sociales; asimismo, el ejercicio de tales funciones fue encomendado a diferentes funcionarios en razón del principio de la división del trabajo. Sin embargo, en no pocas ocasiones dichos funcionarios ejercieron facultades y funciones ajenas a las que originalmente les fueron otorgadas.

Así, en la Roma monárquica, podemos identificar con toda claridad, dentro del sistema gubernamental, una bien definida división de poderes o separación de funciones, puesto que el Senado, los Comicios Curiados (y después los Centuriados), y el Rey, que eran las instituciones públicas bajo la monarquía, tenían una competencia y una estricta delimitación de funciones perfectamente establecida.

No obstante lo anteriormente dicho, existe dentro de la doctrina constitucionalista, posiciones que no aceptan la existencia del principio de la división de poderes en la Roma antigua, tal es el caso de Karl Loewenstein, quien afirma: "Es curioso observar que el constitucionalismo de la antigüedad funcionó sin la separación de funciones y frecuentemente en conflicto con dicho principio. Es cierto que tanto en la polis como en la República Romana se asignaron determinadas tareas a funcionarios elegidos; no obstante, funciones materialmente diferentes -ejecución, legislación, judicial- estaban frecuentemente unidas en la persona de una misma magistratura..."¹

Al respecto, nosotros creemos que es erróneo el planteamiento del autor citado, ya que, como lo expusimos antes, ya se consagraba la división de poderes en la Roma antigua, y si bien es cierto había ocasiones en que se invadían facultades -tal y como sucede en nuestros días, solo que de manera taxativa-, ello no significaba que siempre fuera así.

De esta manera, los Magistrados tenían a su cargo la función ejecutiva, y los Comicios la función legislativa, en colaboración con los otros órganos públicos, ya que para elaborar y expedir una ley, se precisaba la participación tanto del Rey, que la proponía; de los Comicios, que la aprobaban; y del Senado, que la ratificaba.

Por otra parte, se ha afirmado que existen principios de la se

¹ LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, España, Ariel, 1982, p. 56.

paración de poderes en el pensamiento tanto de Polibio, como de Cicerón. A este respecto, el Doctor Jorge Carpizo nos dice: "En realidad, en estos filósofos-historicistas no se halla vestigio de una división de poderes, sino de una combinación de las diversas formas de gobierno. Su conclusión, y acertada, fue que la mejor constitución es aquella que reúne en sí los principios democráticos, aristocráticos y monárquicos."²

El notable historiador de origen griego y radicado en Roma, Polibio, en su Historia Universal, señala como mejor forma de gobierno, la mixta, con tres elementos: los cónsules, el senado y el pueblo. Es importante hacer mención que el gobierno de la República Romana estaba encomendado a estos tres órganos, los cuales guardaban entre sí un perfecto equilibrio y una bien organizada distribución de facultades, que ninguna persona, incluso los propios habitantes de Roma, podían decir con certeza, si el gobierno tenía matices aristocráticos, democráticos o monárquicos.^{3 Y 4}

En el caso de Cicerón, éste trata de encontrar un Estado donde se asegure, lo mejor posible, la igualdad ante la ley. Esta forma es la República Romana, con su forma mixta de gobierno.⁵

Este gobierno mixto, tuvo como efecto el de racionalizar el ejercicio del poder, y esta situación permitió mantener la supre-

² CARPIZO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, Porrúa, 1990, p. 195.

³ Cfr. Polibio, Historia Universal, Madrid, España, Editorial Navarro, 1884, VI, 6, pp. 55-59.

⁴ Estas formas de gobierno, que son las aristotélicas, aparecieron después, hacia el -509 o -510, cuando surgió la República.

⁵ Cfr. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Introducción al Estudio de la Constitución, México, UNAM, 1986, p. 136.

macía romana, mientras no se rompió el equilibrio.

Por otro lado, en la Grecia antigua encontramos el espíritu de la división de poderes, en el pensamiento de Aristóteles, en su obra La Política -escrita entre 335 y 322 a. de J. C.-, en donde expone, siguiendo el método de comparar varias constituciones de la Hélade, que dentro de la polis existieron tres elementos: el Poder Deliberativo, las Magistraturas y el Poder Judicial. De esta forma, Aristóteles señala la conveniencia, para el buen funcionamiento de la República y de su constitución, de la adecuada concertación o coordinación de tales elementos.⁶

"De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial"⁷

El Poder Deliberativo y las Magistraturas que Aristóteles distingue, corresponden a los actuales Poderes Legislativo y Ejecutivo que, conjuntamente con el Judicial, conforman los órganos (o elementos, según el estagirita), que han tenido a su cargo, tanto en la antigüedad, como en nuestros días, el ejercicio del poder del Estado, aún cuando éste todavía no era concebido ni estaba estructurado tal y como lo conocemos actualmente.

⁶ Cfr. Aristóteles, La Política, México, Porrúa, 1992, "Sepan cuántos...", Libro IV, cap. XI, pp. 235-237.

⁷ Idem.

Como hemos visto, el principio de la división de poderes tuvo plena vigencia en el constitucionalismo de la antigüedad, particularmente en Roma y Grecia, civilizaciones éstas que son consideradas las maestras de la humanidad. Por esto mismo, a través de una larga tradición jurídica, han llegado hasta nosotros las más esenciales instituciones públicas, entre las que se encuentra el principio que nos ocupa.

A partir de los modelos romano y griego de gobierno, la evolución constitucional irá estructurando y consolidando la división de poderes.

Por último, consideramos oportuno revisar, así sea de manera breve, la importancia que la ley tenía tanto para griegos como para romanos, llegando al grado de hacer radicar la función legislativa en la religión.

Las reglas del Derecho -dice Coulanges-: "...se encontraban dispersas entre reglas concernientes a los sacrificios, a la sepultura y al culto de los muertos."⁸

De esta manera, a quienes se ha considerado como los grandes legisladores de la antigüedad griega y romana (Solón, Licurgo, Numa, etc.), no fueron sino únicamente los encargados de poner la ley por escrito, pero no lo han hecho. Entonces, ¿quién la ha creado? "Los antiguos decían que sus leyes las habían recibido de los dioses... el verdadero legislador... no fue el hombre, sino

⁸ COULANGES, Fustel de, La Ciudad Antigua, México, Porrúa, 1971, "Sepan cuántos...", p. 140.

la creencia religiosa en sí mismo."⁹

Vemos pues, cómo en la antigüedad el Derecho no había nacido de la idea de justicia, sino de la religión.

⁹ Idem.

b) Los precursores: John Locke y Montesquieu.

Como ha quedado expuesto, es, principalmente en el pensamiento de Aristóteles, donde se vislumbran los primeros antecedentes de lo que posteriormente se conocería como la división de poderes. Sin embargo, se ha dicho, y así lo sostenemos, que el estagirita no enuncia, en estricto sentido, una separación de funciones. En cambio, sí identifica por primera vez, y de una manera clara, cuáles son las actividades que al Estado le corresponde desarrollar, lo que constituye la primera parte del principio. En otras palabras, si se quieren separar las funciones del Estado, lo primero a realizar es, precisamente, conocer esas funciones.

La segunda parte del principio, la separación de funciones, fue concebida y luego desarrollada definitivamente, tal y como la conocemos en la actualidad, por John Locke en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690) y por Charles-Louis de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, en *Del Espíritu de las Leyes* (1748), respectivamente.

Así como Aristóteles es el iniciador, Locke y Montesquieu son los precursores de la idea moderna de la división de poderes, consistente en que, las funciones o poderes del Estado deberían estar perfectamente asignadas a los diversos entes públicos y, por ende, debidamente limitadas y controladas en su ejercicio.

Aunque existieron otros pensadores después de Aristóteles, Polibio y Cicerón, y anteriores a Locke y Montesquieu, quienes se preocuparon por la división de poderes del Estado, tales como

Bodino, Puffendorf, etc., sin duda alguna, el mérito de haber expuesto modernamente el principio que nos ocupa, corresponde, como ya se dijo, a Locke y Montesquieu.

Como sus antecesores, también ambos pensadores -uno revolucionario inglés, el otro escritor francés- reconocen e identifican las funciones del Estado, pero además, introducen dos elementos totalmente novedosos: la idea de limitar el poder y, como consecuencia de esa limitación, garantizar la libertad del hombre.

En efecto, Locke señala las siguientes funciones estatales: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Federativo y la Facultad Prerrogativa.

El Legislativo expide la ley, que está destinada a ser cumplida ininterrumpidamente y con una vigencia constante.¹⁰ El Ejecutivo aplica las leyes sin interrupción y permanentemente, incluyendo aquí la función del juez, a quien Locke considera como un simple ejecutor de la ley.¹¹ El Federativo regula la vida internacional del Estado, es decir, todo lo relativo a las relaciones con personas y comunidades políticas ajenas, asuntos tales como lo referente a la guerra y la paz, la constitución de ligas y todo tipo de alianzas.¹² Finalmente, la Facultad Prerrogativa, la hace consistir Locke en la autoridad de mitigar el rigor de la ley, así como para aplicar el indulto.¹³ "A esta facultad de actuar en favor del bien público siguiendo los dictados de la discreción,

10 Cfr. LOCKE, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Madrid, España, Aguilar, S.A., 1981, cap. XII, pp. 110-111.

11 Idem.

12 Idem.

13 Idem., cap. XIV, p. 124.

sin esperar los mandatos de la ley, e incluso en contra de ellos, se llama prerrogativa."¹⁴

Por otra parte, Montesquieu señala que hay tres poderes en cada Estado: el Legislativo, el Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho civil.¹⁵ "Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado."¹⁶

Como se puede apreciar, Montesquieu reúne en la función ejecutiva la administración interior y exterior del Estado, a diferencia de Locke, quien la hacía radicar en el Poder Ejecutivo y en el Poder Federativo, respectivamente. Además, el propio Montesquieu establece una diferencia entre la función judicial y la función ejecutiva, que Locke identifica, dando así nacimiento a una tercera función, totalmente autónoma respecto de la ejecutiva: el Poder Judicial.

Por lo que se refiere a la limitación del poder, Locke reconocía lo peligroso que sería el concentrar la totalidad del poder

¹⁴ Idem.

¹⁵ MONTESQUIEU, Charles-Louis, Del espíritu de las leyes, Madrid, España, Editorial Sarpe, 1984, Vol. I, "Los grandes pensamientos", Libro XI, cap. VI, pp. 168-178.

¹⁶ Idem.

estatal en un solo hombre o ente público, así, decía: "Además tampoco es conveniente, pues sería una tentación fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno."¹⁷

En relación a esto, Montesquieu expuso lo siguiente: "Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad... Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo... Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares."¹⁸

Montesquieu, en frase célebre que ha llegado hasta nosotros, manifiesta lo que a su modo de pensar, debía ser la forma de limitar el poder: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder."¹⁹

¹⁷ LOCKE, John, Op. cit., cap. XII, p. 110.

¹⁸ MONTESQUIEU, Charles-Louis, Loc. cit., p. 169.

¹⁹ Idem.

Coincidimos con el Maestro Tena Ramírez cuando afirma: "La limitación del poder público, mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de la libertad individual."²⁰

Por último, es oportuno señalar la trascendental importancia que para el constitucionalismo moderno ha tenido y tiene el principio de la división de poderes o separación de funciones del Estado.

En efecto, la libertad, el bien máspreciado del hombre después de la vida, y tantas veces violentada y limitada por regímenes tiránicos, por hombres cuya ambición personal estuvo siempre por encima de las exigencias libertarias de los pueblos que gobernaban, encontró una protección segura bajo el principio moderno de la división de poderes. De esta forma, el soberano o rey, ya no podía intervenir en la elaboración de la ley, ni en la resolución de conflictos entre particulares, solamente debía velar por las cosas públicas, es decir, administrar todo aquello que el pueblo requería para su bienestar.

Desde Montesquieu, la división de poderes es concebida como un principio constitucional fundamental, por el cual, el poder del Estado es distribuido para su ejercicio, en cuerpos o entes públicos perfectamente identificados y cuyas facultades y funciones, específicamente asignadas, les son propias y exclusivas. Sin embargo, tal principio sufre algunas excepciones.

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1989, pp. 212-213.

c) El principio constitucional en Inglaterra, España y Francia.

Después de haber abordado lo que significa el principio constitucional de la división o separación de poderes o funciones del Estado, ahora es oportuno revisar, así sea someramente, la forma en que dicho principio ha sido recogido en aquellos países, cuyo desarrollo constitucional ha influido en la formación del constitucionalismo contemporáneo. En este sentido, citaremos a Inglaterra, España y Francia.

La historia constitucional de Inglaterra estuvo siempre determinada por la lucha entre el pueblo, representado por el Parlamento y el rey.²¹

A finales del siglo XII, se da una concentración política y administrativa, cada vez mayor, en manos del rey. Sin embargo, y bajo el reinado de Juan sin Tierra, surge una reacción -aunque no puramente popular, sino encabezada por los estamentos privilegiados- que no aceptaban las pretensiones absolutistas del rey. Es en 1215 cuando los barones, expresión fiel de los estamentos privilegiados, logran que el rey reconozca algunos derechos fundamentales de los "hombres libres". Derechos éstos, que quedaron consagrados en la Carta Magna. Al principio, tales derechos fundamen

²¹ Aunque en un principio el Parlamento estaba integrado por un grupo privilegiado, posteriormente deviene en genuino representante del pueblo, para, finalmente, estar formado con representantes de la nobleza, de los estamentos privilegiados y del pueblo. Cfr. MADRID, Miguel de la, Elementos de Derecho Constitucional, México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982, pp. 70-73.

tales fueron reconocidos en favor de los "hombres libres", que no lo eran todos los ingleses, pero posteriormente, ese reconocimiento se hizo extensivo a todo el pueblo.

Cierto es que la Carta Magna no es en modo alguno una constitución en el sentido moderno, pero sí en cambio, es un documento que tiene el mérito de haber sido el primero que contiene derechos, que contaban con el reconocimiento del monarca dentro de un régimen absolutista, un triunfo del constitucionalismo inglés.

A pesar de ser muy anterior a la formulación moderna del principio de la división de poderes, en el constitucionalismo inglés encontramos, sin embargo, elementos muy significativos de lo que en el futuro sería dicho principio, a saber:

1. La limitación del poder del rey resultante del reconocimiento que éste hiciera de la Carta Magna y de los derechos que en la misma se consagraban.

2. Como consecuencia de esa limitación y del sucesivo reconocimiento de diversos documentos, como la Petición de Derechos, el Acta de Establecimiento, el Pacto Popular, el Habeas Corpus, el Bill of Rights, además de ir mermando en mayor grado el poderío monárquico, acrecentó más la preponderancia política del Parlamento, quien fue el encargado de promover ante el rey, los documentos citados.

3. El establecimiento del régimen parlamentario, da lugar a que exista en el Estado inglés, una separación de los poderes públicos, guardando un equilibrio. Así, se le arrebatan al rey, diversas funciones que otrora, habría ejercido arbitrariamente.

En España, la evolución constitucional inicia precisamente con la limitación del poder monárquico, consagrada en varios documentos que fueron reconocidos por el rey. No obstante ello, hubo después un período en el cual el absolutismo se entronizó derivando, finalmente, en una monarquía constitucional bajo la Constitución de Cádiz.

Cuando aún no se daba la unidad nacional española, existían entonces varios reinos, expidiéndose en algunos de ellos diversas declaraciones de derechos, las cuales fueron aceptadas y reconocidas por los respectivos monarcas, lo cual significaba ya en sí, una limitación al poderío real.

De estos documentos, se encuentran los siguientes:

El Fuero de León (1188). Aunque muy anterior a la Carta Magna inglesa, este Fuero contiene ya disposiciones en las que el rey reconocía varias limitaciones a su autoridad, así como diversas garantías en materia de administración de justicia.

La Constitución de Aragón (1348). En Aragón, a partir de la expedición de este ordenamiento, quedó establecida una monarquía constitucional. Además, se ha considerado a Aragón, como el primer reino en dar a luz el documento jurídico-político más representativo del constitucionalismo español.

La Constitución Política de las Comunidades de Castilla. Establece que los comuneros "tienen la obligación de colaborar con el rey, en aquello que estuviera bien, y de estorbarlo de todas maneras, en aquello que estuviera mal."²²

²² MADRID, Miguel de la, Op. cit., p. 103.

El Fuero de Vizcaya (1526). En el cual se limitaba la potestad del señor de Vizcaya y se reconocían algunos derechos individuales de los vizcaínos. Por haber sido expedido durante el período absolutista, al Fuero de Vizcaya se le considera como uno de los últimos documentos puramente constitucionales de España.

En 1521 se inicia el período absolutista con los reyes católicos, continuando con la intromisión en España de la dinastía austriaca, y luego, con la invasión napoleónica en 1808.

Bajo el dominio francés, España, entonces ya unificada, es gobernada por José Bonaparte, quien expide bajo su reinado, la Carta o Constitución de Bayona. En el también llamado Estatuto de Bayona, se establecen algunos derechos de los gobernados, tales como: el respeto a la libertad individual y de imprenta, se vuelve a establecer el sistema de las Cortes españolas (equivalentes al Parlamento inglés), etc. A pesar de todo esto, el precio que España debía pagar por estas concesiones, fue seguir bajo el dominio político francés.

Finalmente, los patriotas españoles deciden sacudirse el yugo francés, y convocan a las llamadas Cortes de Cádiz, cuyo producto será, precisamente, la Constitución de Cádiz de 1812.

De inspiración liberal, el ordenamiento gaditano recoge instituciones que, a lo largo del desarrollo constitucional español, se fueron plasmando en los documentos constitucionales de los reinos, tales como la monarquía templada, las Cortes, la soberanía nacional y la división de poderes, entre otras. A partir de esta Carta, México iniciará su desarrollo constitucional.

El constitucionalismo en Francia, se formó, a diferencia de lo ocurrido en Inglaterra y España, a partir de dos conceptos elementales, y que se han convertido en parte fundamental de la dogmática constitucional francesa, a saber: la idea rousseauniana del pacto social, y la división tripartita del poder hecha por Montesquieu.²³

Así pues, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, resultado genuino del movimiento revolucionario de 1789, se acogen ambos postulados en lo que se estableció como las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad. Libertad para que el hombre se desarrolle conforme a su naturaleza, con la única limitación de no afectar la libertad de los demás, garantizada además, por la división y moderación del poder público del Estado; igualdad, porque todos los hombres son idénticos en el estado natural (Rousseau) e iguales ante la ley en el estado social, aceptándose únicamente una distinción, cuando se funde en la utilidad común; propiedad, entendida como un derecho fundamental de la persona, comprendido en el contrato social, mismo que no puede ser violentado por el poder público, salvo en caso de necesidad pública; y seguridad jurídica, en cuanto que sólo bajo el amparo de la ley, se pueden imponer gravámenes, penas, etc.²⁴

Hasta aquí nuestro breve recorrido por los antecedentes cons-

²³ A propósito de esto, Juan Jacobo Rousseau, en su "Contrato Social", sostiene que en todo cuerpo político existen dos poderes y que son: el legislativo, que pertenece al pueblo, y el ejecutivo, encomendado al príncipe o cuerpo de magistrados. Cfr. Libro III, cap. I.

²⁴ Cfr. SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1987, p. 52.

titucionales, intentemos ahora, dar una opinión general de todo lo anteriormente expuesto, enfatizando nuestro interés en la división de poderes.

Como se ha visto, una preocupación básica que estuvo siempre presente, incluso en las más elementales manifestaciones constitucionales, fue precisamente la que se refiere a la desconcentración del poder que detentaba el rey. Esta desconcentración del poder, que viene a ser en última instancia la limitación en el ejercicio del mismo, se fue dando, paulatinamente y de diversas formas. Así, en Inglaterra se logra con la supremacía del Parlamento; en España, con la creación de las Cortes (representantes del pueblo); y en Francia, tomando como bandera de lucha revolucionaria, el concepto de la soberanía popular.

Creemos, que aunque en esa época la limitación del poder del rey mediante la desconcentración (división) de su potestad, no tuvo como finalidad preponderante garantizar la libertad del hombre -como después lo proclamarían Locke y Montesquieu-, sino más bien reclamaba el derecho del pueblo a opinar sobre los asuntos públicos y tener una representación política, no obstante ello, aun de manera tácita, se estaba luchando en realidad por la libertad, por la dignidad del ser humano y del pueblo frente al rey.

B. Su génesis en el Sistema Jurídico Mexicano.

a) Epoca Prehispánica.

La división del poder público para limitar su ejercicio y evitar su abuso, ha sido una cuestión que en los pueblos del mundo siempre ha ocupado un primerísimo lugar. Los habitantes de México, antes de realizarse la conquista española, desde luego que conocieron ese principio, quizá con distinta denominación y otra forma de expresión. Por ser el pueblo azteca el que alcanzó un grado de desarrollo más relevante, la indagación que realizaremos con la finalidad de conocer cómo se manifestó la limitación del poder público, se centrará precisamente, en la sociedad azteca.

El régimen gubernativo azteca, estaba integrado por diversos funcionarios, en quienes se depositaban determinadas y específicas actividades.

El más elevado cargo dentro de la sociedad azteca, estaba ocupado por el hueytlatoani, a quien los españoles llamaron emperador, rey o soberano.

"El tlacatecuhtli o hueytlatoani, era el personaje central del Estado azteca, que desempeñaba el cargo de jefe supremo del ejército, aunado a funciones religiosas, administrativas, con jurisdicción civil y criminal e incluso legislativas."²⁵ El cargo era vitalicio, aunque no hereditario, ya que se llevaban a cabo elecciones en las que intervenían como electores, los jefes de ca-

²⁵ MEDINA CERVANTES, José Ramón, Derecho Agrario, México, Harla, 1990, p. 33.

da calpulli, así como el común del pueblo.

Por otra parte, las funciones administrativas las desempeñaba el cihuacóatl, que vigilaba las actividades de hacienda, justicia y religión. Seguían los tlatoani, señores o gobernadores de provincia y demás pueblos. Los petlacácatl, tesoreros en las ciudades sometidas. Los calpixques, que recolectaban los tributos. Los tecutli, nobles que gozaban de privilegios y desempeñaban distintos cargos de menor importancia.²⁶

"El rey era la autoridad suprema, el jefe del ejército, su poder no tenía límite legal; pero usaba de él moderadamente, controlado por los intereses de las clases sociales más poderosas."²⁷

Existía en el pueblo azteca, una distribución de funciones estatales bien definida, no obstante ello, el soberano disponía de diversas facultades de distinta índole. Sin embargo, el hueytlatoani, siempre hizo uso de ellas con recato y sabiduría.

Es oportuno señalar también, que en el derecho penal azteca, existió una figura por la cual se tipificaba como delito la usurpación de funciones, que se sancionaba incluso con la muerte. Esto, a propósito de las funciones encomendadas al rey, ya que el individuo que osara ejercer funciones o cargos que originalmente eran competencia del monarca, automáticamente se hacía acreedor a la pena correspondiente.

²⁶ Cfr. LOREDO, Elvira de, et. al., Historia de México, etapa Precortesiana y Colonial, México, Trillas, S.A., 1960, p. 207.

²⁷ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, México, Porrúa, 1992, p. 40.

b) Etapa Colonial.

En esta parte, no intentamos revisar con profundidad el régimen jurídico al que estuvo sometida la Nueva España, sino simplemente hacer una exposición de las principales autoridades que gobernaban esta colonia española, y ver de qué manera se moderó su poderío.

La más alta investidura dentro de la Colonia de la Nueva España, lo fue el virreinato; el virrey era un alto funcionario que gozaba de una multitud de atribuciones: era jefe de la administración colonial, ostentaba el cargo de capitán general de las fuerzas militares, era presidente de la Audiencia, etc.²⁸

Junto al virrey, se encuentran otros órganos de gobierno, tales como las gubernaturas, las alcaldías, los corregimientos, los cabildos, entre otros. Estos órganos, por regla general, estaban supeditados a la autoridad del virrey. Así que muy pronto, el monarca español, sintió la necesidad de limitar de alguna manera el cúmulo de atribuciones de que gozaba el virrey, y demás autoridades.

De esta forma, en 1527, se crea la Audiencia de México, cuerpo éste que estuvo integrado por el virrey, quien lo presidía, por oidores (especie de letrados), alcaldes del crimen, un fiscal de lo civil y otro criminal, y otros funcionarios.

Fundamentalmente, la Audiencia tuvo funciones judiciales, mismas que no nos toca abordar aquí, pero en cambio, sí nos interesa

²⁸ MADRID, Miguel de la, Op. cit., p. 120.

mencionar otra de sus importantes atribuciones: la de limitar el poder del virrey, erigiéndose en su moderador y, a veces, en su enemigo.²⁹

Además de la de México, existía también la Audiencia de Guadalajara, quitándole al virrey la injerencia administrativa en la Nueva Galicia.³⁰

Así pues, fue precisamente la distancia tan grande que separaba a la Metrópoli de la Nueva España, lo que impulsó al monarca a crear una serie de instituciones que estuvieran presentes en esos lejanos lugares, y que vigilaran el comportamiento, así como la utilización del poder otorgado por la Corona Española, por parte de los funcionarios coloniales, en particular, de los virreyes.

De esta manera, la Audiencia, las Visitas (inspección que se realizaba a la Audiencia por funcionarios venidos de España, con el fin de revisar la gestión de la misma),³¹ la Residencia (era una investigación hecha por un juez especial, de los actos abusivos o delictuosos cometidos por algún funcionario durante el desempeño de su cargo),³² e incluso la alta jerarquía católica, representaron factores limitativos del poder político del virrey.

29 Idem.

30 Cfr. MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1990, p. 29.

31 Cfr. ARREGUI ZAMORANO, Pilar, La Audiencia de México según los Visitadores, siglos XVI y XVII, México, UNAM, 1985, p. 54.

32 Ibid, p. 38.

- c) Los primeros intentos de organización política: la Constitución de Apatzingán de 1814.

La historia constitucional de nuestro país empieza, propiamente, cuando inicia el movimiento que buscaba sacudir el yugo español. Las bases de lo que posteriormente se convertiría en nuestro moderno Derecho Constitucional, fueron establecidas en los primeros documentos que se expidieron con la finalidad de estructurar, así como de organizar políticamente a la naciente nación mexicana.^{32 bis}

Aunque se puede afirmar que en la Constitución de Apatzingán ya aparecen una parte dogmática y otra orgánica, conteniendo algunos principios de ordenación estatal, no cabe duda que los antecedentes inmediatos a esta constitución, los encontramos en dos documentos fundamentales: los Elementos Constitucionales, de López Rayón (1811), y en los Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución (1813), textos que ya daban fórmulas de organización política.

En efecto, el organizador de la Suprema Junta Nacional de América, instalada en Zitácuaro, expuso en 38 puntos, diversas reglas del constitucionalismo moderno, tales como la división de poderes (punto 21), la proscripción de la esclavitud (punto 24), la libertad de imprenta (punto 29), la eliminación de la tortura (punto 32), etc.³³

^{32 bis} Básicamente, nos apoyaremos en los textos que se reproducen en la útil obra de don Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, 1808-1989, México, Porrúa, 1989.

³³ Cfr. SAYEG HELU, Jorge, Op. cit., p. 58.

Por su parte, en los Sentimientos de la Nación, se recogen varios principios básicos, imperantes en el pensamiento del genio michoacano, entre ellos, el de la división de poderes: "Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos." (punto 6). También es importante mencionar que en el punto 14 se expresa que "Para dictar una ley se haga junta de sabios en el número posible, para que proceda con más acierto y exonere de algunos cargos que pudieren resultarle."

Reuniendo a los mejores hombres para elaborar la ley, ésta, necesariamente tendría que ser una buena ley, así lo concibe Morelos en el punto 12: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto."

No podemos dejar de mencionar, así sea en unas cuantas líneas, el importante documento denominado Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional. Esta Acta fue posterior a los Sentimientos de la Nación y anterior a la Constitución de Apatzingán, fue expedida el 6 de noviembre de 1813 en el seno del Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en Chilpancingo, y que por motivos de persecución política y militar, finalmente se estableció en Apatzingán. En esta Acta se puede leer que "Queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español...", considerando como reos de alta traición "á to-

do el que se oponga directa o indirectamente a su independencia..."

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido por Constitución de Apatzingán, fue sancionado el 22 de octubre de 1814, cuando el movimiento independiente y los insurgentes se encontraban en plena marcha. Aunque las disposiciones de esta Ley Suprema tuvieron una escasa o nula vigencia y aplicabilidad, no por ello se le puede quitar el gran mérito de haber sido el primer documento formalmente constitucional en México, y que en el futuro orientaría a los sucesivos textos de carácter constitucional.

Debemos señalar también, que el contenido de la Constitución que nos ocupa, fue inspirado, en buena parte, por la doctrina en boga, tanto la derivada de la Revolución Francesa, como la liberal, emanada de la Constitución de Cádiz de 1812. Don José María Morelos y Pavón, hombre de gran calidad humana, política y militar, junto con Andrés Quintana Roo, López Rayón y otros, al firmar la Constitución de 1814, dieron inicio a la historia constitucional de México.

La Constitución de Apatzingán estaba estructurada en dos partes: la que trata sobre los Principios o Elementos Constitucionales, y la que se refiere a la Forma de Gobierno, las cuales se desarrollan en 242 artículos y varios capítulos.

Hay en esta constitución, dos ideas torales del moderno sistema constitucional: la soberanía y la división de poderes. Así, la soberanía se hace consistir en "La facultad de dictar leyes y es-

tablecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad..." (art. 2). Se señala también que la soberanía "reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución." (art. 5). Se establecen como atribuciones de la soberanía: "...la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." (art. 11); e igualmente se menciona que "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano...", creándose además, "dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia." (art. 44).

En cuanto a la división de poderes, se declara que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, "...no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación." (art. 12). La facultad legislativa corresponde al Supremo Congreso, al asignarle en forma exclusiva el examen y discusión de los proyectos de ley que se propongan, y "Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario." (art. 106).

El Supremo Gobierno -dice el Maestro Miguel de la Madrid-, era un "siervo" del Congreso, un auténtico y restringido poder ejecutivo; y el Supremo Tribunal, únicamente tenía reservadas funciones de naturaleza jurisdiccional.³⁴

³⁴ Cfr. MADRID, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, México, Porrúa, 1986, pp. 198-199.

Pasemos ahora a señalar los principales artículos que regulaban "La sanción y promulgación de las leyes" (Cap. IX, 2ª parte): El artículo 123 señalaba que "Cualquiera de los vocales³⁵ puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde." El artículo 124 ordenaba que el proyecto de ley presentado, debía de leerse en tres ocasiones consecutivas, decidiéndose en la última lectura, si ese proyecto pasaba a discusión. En el artículo 125, se decía que, en caso de abrirse la discusión de un proyecto de ley, se "ilustrará" la materia en las sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declare que está lo suficientemente bien discutido. Si así era, el artículo 126 establecía que entonces se procedería a la votación, la cual se haría "a pluralidad absoluta de votos; concurriendo precisamente más de la mitad de los diputados que deben componer el Congreso." Si el proyecto resultaba aprobado en la discusión que de él se hacía, según el artículo 127, el mismo se extendería por triplicado en forma de ley y, cada uno de los tres originales sería firmado por el presidente y el secretario del Congreso, entregándose un tanto al Supremo Gobierno y otro al Supremo Tribunal de Justicia, guardándose otro ejemplar en la secretaría del Supremo Congreso. Además, el artículo 128 contemplaba la posibilidad de que, el Supremo Gobierno o el Tribunal Superior de Justicia, pudieran presentar objeciones a la ley recién aprobada, sólo que deberían hacerlo dentro del tér-

³⁵ Seguramente se refería a las personas físicas que encarnaban a los tres poderes.

mino de veinte días; de lo contrario, el Supremo Gobierno procedería a su promulgación. En caso de presentar alguna observación, dentro del plazo otorgado -dice el artículo 129-, ésta se discutirá bajo las mismas formalidades que ameritaba un proyecto de ley; si se declaraba fundamentada la observación, entonces se suprimía dicha ley, y no se podía presentar otro proyecto, hasta pasados seis meses; si por el contrario, tal observación no era procedente, esa ley se mandaba publicar y entraba en vigor de pleno derecho, a no ser "que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique." Finalmente, el artículo 130 disponía que "La ley se promulgará en esta forma: 'El Supremo Gobierno mexicano, a todos los que las presentes vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa (aquí la fecha) ha sancionado la siguiente ley (aquí el texto literal de la ley). Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, para que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Palacio Nacional, etcétera.' Firmarán los tres individuos y el Secretario de Gobierno."

Es muy cierto que la Constitución de Apatzingán no tuvo una vigencia absoluta, ni se convirtió en Derecho Positivo; pero en cambio, si representa el primer paso en el largo recorrido de nuestro constitucionalismo, hasta nuestra vigente Ley Suprema.

Morelos, el insigne promotor de este documento, plasmó en los artículos que lo integran, por vez primera el principio de la so-

beranía popular (siguiendo a Rousseau), a diferencia de López Rayón, quien hacía radicar la soberanía en el rey español; la división de poderes, así como algunas expresiones sociales, las cuales, en su tiempo, no era aconsejable incluirlas en un texto de carácter constitucional.

Las continuas persecuciones realistas, la muerte de Morelos, y la nula efectividad de la Ley de Apatzingán, provocaron que el movimiento insurgente recayera.

No obstante ello, la trascendencia de la Constitución de Apatzingán, radica en haber sido el primer intento de dar una organización político-jurídica propia a la Nación Mexicana.

Desgraciadamente, y pese a los variados esfuerzos y a las más brillantes ideas progresistas, siguió prevaleciendo la misma injusta situación social, política y económica que había creado el régimen colonial.

- d) El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824.

Consideramos que en esta parte de la historia de México, ya se empiezan a vislumbrar aspectos importantes de un constitucionalismo propio.

Iniciemos una rápida enunciación de los principales acontecimientos históricos que se sucedieron después de la Constitución de Apatzingán, y hasta el Acta Constitutiva de la Federación, y la Constitución Federal de 1824.

1. El plan de Iguala.- Firmado en el pueblo de Iguala el 24 de febrero de 1821, por parte del "oportunista" Agustín de Iturbide, y uno de los últimos representantes del decaído movimiento insurgente, Vicente Guerrero. En este Plan se reconocía la independencia de la Nueva España, pero que en realidad, se buscaba mantener la situación privilegiada de que gozaban los supuestos promotores de este Plan. Todo esto, a raíz de la reimplantación en España, de la Constitución liberal de 1812, y que por lo mismo, se "precipitó" la emancipación, porque se sabía que de esta manera, quienes hubieran participado en esa estrategia, se erigirían en una especie de "héroes" y conservarían las ventajas de que gozaban.

2. Los Tratados de Córdoba.- Celebrados en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, entre el último virrey hispano Juan O'Donoghú y el propio Iturbide, y por los cuales otra vez se reconocía la independencia, y que tuvo por único fin, el elevar a categoría de Tratado, al Plan de Iguala. La ratificación que se hizo de la independencia, a través de estos Tratados, a quien más benefició

sobre todo, fue al mismo Iturbide.

3. El Imperio Mexicano.- El 27 de septiembre de 1821 -fecha se ñalada como la de la consumación de la independencia de México-, entra triunfante a la que hasta entonces aún era la capital de la Nueva España, y en adelante lo sería del Imperio Mexicano, el llamado ejército trigarante (o de las Tres Garantías, verde: independencia; blanco: religión; rojo: la unión de europeos y americanos), comandado por Iturbide. En estas circunstancias, se procedió entonces, a dar cumplimiento a lo establecido, tanto en el Plan de Iguala como en los Tratados de Córdoba, en el sentido de organizar un Congreso Constituyente, que diera una constitución al recién creado Imperio Mexicano. Dicho Congreso quedó establecido el 24 de febrero de 1822; sin embargo, Iturbide, en un acto que se ha calificado como el "primer golpe de Estado en México", disolvió el congreso y se auto-proclamó como "Emperador de México", bajo el calificativo de "Agustín I". Posteriormente, y debido a la proclama del Plan de Casamata, el 1º de febrero de 1823 se reinstala el congreso, y como resultado lógico, Iturbide renuncia al cargo de emperador, dedicándose entonces el congreso, a decretar la nulidad de todos los actos del Imperio.

Este Congreso Constituyente dejó de ejercer sus funciones el 30 de octubre de 1823, y aunque no formuló ningún tipo de constitución (en realidad, no tuvo ni tiempo siquiera de organizarse debidamente, todo por causa del ímpetu y la ambición de poder de Iturbide), previamente ya había convocado "para nuevo Congreso que constituya a la nación", el 12 de julio de 1823.

Así las cosas, el 7 de noviembre de 1823, el Congreso Constituyente convocado, quedó instalado con toda solemnidad. A este Congreso correspondería expedir, el Acta Constitutiva de la Federación, así como la Constitución Federal de 1824.

El llamado Segundo Congreso Constituyente, expide el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación, documento que en 36 artículos consagra, entre otras cosas, la forma para el gobierno de la Nación Mexicana, consistente en una República representativa popular federal, así como algunos otros principios básicos, como lo referente al territorio y a las partes integrantes del nuevo Estado Federal. En cuanto a la división de poderes, en el Acta se declaraba que "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo." (art. 9).

Asimismo, el Poder Legislativo fue encomendado "a una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general", según disponía el artículo 10. Adicionalmente, se reiteraba en el artículo 13, la pertenencia exclusiva al Congreso General, de dar leyes y decretos, en las materias y para las finalidades que en el mismo artículo se detallaban.

El 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente expide la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual constaba de 171 artículos, repartidos en 7 títulos y varias secciones. Esta Ley Fundamental presenta también la división clásica de todo texto constitucional, a saber: una parte dogmática y

otra orgánica; en la dogmática se hacen algunas declaraciones respecto a los derechos del hombre y del ciudadano, junto con otros principios de importancia para la comunidad; mientras tanto, en la orgánica se hace referencia a la forma de gobierno: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal." (art. 4); y a la división de poderes, reglamentando su organización y funcionamiento.

De esta manera, se establece que "Se divide el Supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo, y judicial." (art. 6). A su vez, se hacía mención expresa de que el Poder Legislativo, para su ejercicio, se depositaba en un Congreso General. "Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores." (art. 7). Se habla también acerca de las exclusivas determinaciones que podía adoptar el congreso: "Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que el de ley o decreto." (art. 47). Asimismo, se hace una enumeración de las finalidades que toda ley o decreto debía procurar (art. 49).

La forma de gobierno adoptada en esta Ley Suprema, determinó la existencia de los Estados de la Federación. En el gobierno particular de éstos, también se previó la división de poderes. Se decía entonces que, "El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo." (art. 157).

En cuanto a la formación de leyes o decretos, ésta podía pre-

sentarse en cualquiera de las dos cámaras, "...a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de diputados." (art. 51). Se consideraban como iniciativas de ley o decreto: "1ª Las proposiciones que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviese por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendaré a la Cámara de diputados. 2ª Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados dirijan a cualquiera de las Cámaras." (art. 52). Estos proyectos de ley o decreto, se debían discutir sucesivamente en ambas cámaras, y ser firmados y publicados por el Presidente. Varias hipótesis se contemplan en los artículos 53 a 66, respecto a la aprobación o rechazo de algún proyecto de ley o decreto. Básicamente, estos supuestos son contemplados por la constitución vigente.

Verdaderamente, nosotros pensamos que tanto en el Acta Constitutiva de la Federación, como en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambos documentos expedidos en 1824, se establecieron los principios torales que rigen nuestro actual sistema jurídico-político, como son la forma representativa federal de gobierno, la división de poderes y la integración bicameral del Congreso General. Por último, y para abreviar, bajo el amparo de estos documentos esenciales, se fue estructurando el Estado Mexicano, absolutamente independiente, no sólo de España, sino de cualquier otro país. El nuevo orden jurídico creado en 1824, representaba el último aspecto que a la nación mexicana faltaba erigir para consolidar su autonomía política y jurídica.

e) Constituciones centralistas.

El centralismo como forma de gobierno, es contrario al federalismo. En nuestro país, diversos episodios históricos hubieron de su cederse para al fin, quedar definitivamente establecido el sistema federal.

Las etapas centralistas de México, obviamente que fueron respaldadas por textos constitucionales. Estos fueron, propiamente dos: las Siete Leyes Constitucionales (que fueron precedidas por unas Bases Constitucionales), y las Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Partiremos de la asonada que Antonio López de Santa Anna, iniciara contra su propio gobierno, atacando las ideas liberales del vicepresidente Valentín Gómez Farías.

López de Santa Anna, contraviniendo la Constitución de 1824, específicamente su artículo 171, que disponía que: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de poderes supremos de la federación y de los Estados.", y pese a todo ello, el 23 de octubre de 1835, se dio paso al centralismo, en los 14 artículos de las Bases Constitucionales. En este documento constitucional, se eliminaba toda referencia a "lo federal"; así, declaraba que "El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo, popular." (art. 3). La división de poderes se mantenía, ejerciendo lo que se denominó

Supremo Poder Nacional. Al efecto, se indicó que "...no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto.", creándose un "...arbitrio suficiente para que ninguno de los tres (poderes) pueda traspasar los límites de sus atribuciones." (art. 4). Se conservaba también el ejercicio del Poder Legislativo en las dos cámaras: de diputados y de senadores (art. 5).

El 29 de diciembre de 1836, aparecen las Leyes Constitucionales, también conocidas por Siete Leyes Constitucionales.

En este código centralista se puede observar mejor estructurada la parte dogmática; y también introduce como novedad, la creación de un "cuarto poder", El Supremo Poder Conservador, éste estaba encomendado a cinco individuos (art. 1 de la Segunda Ley). Y por otra parte, de entre las atribuciones que le correspondía desarrollar, se encuentran las referentes a la declaración de nulidad de una ley o decreto, "...dentro de dos meses después de su sanción..." (art. 12-I de la Segunda Ley); y la que lo facultaba para "Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término..." (art. 12-IV de la Segunda Ley).

Es cierto que este Supremo Poder Conservador, se erigió en un "Super Poder", puesto que, toda declaración y disposición de éste expedida de acuerdo a las leyes vigentes, "...debe ser obedecida al momento y sin réplica por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución. La formal desobediencia se tendrá por crimen de alta traición." (art. 15 de la Segunda Ley). Adicionalmente, se expresaba que ese Supremo Poder, "...no es responsable

de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones." (art. 17 de la Segunda Ley).

El Poder Legislativo continuaba depositado en las cámaras de diputados y senadores (art. 1 de la Tercera Ley).

La formación de la ley presentaba ciertas peculiaridades: las iniciativas únicamente se podían presentar ante la Cámara de Diputados, mientras que al senado se reservaba solamente la función revisora (art. 25 de la Tercera Ley); podían presentar iniciativas, además del Poder Ejecutivo, los diputados y las Juntas Departamentales (equivalente al Poder Ejecutivo de cada Departamento o división territorial del país), la Suprema Corte de Justicia, en todo lo relativo a "...la administración de su ramo." (art. 26 de la Tercera Ley); cabía la posibilidad de que los ciudadanos propusieran proyectos de ley a los diputados o a los Ayuntamientos de las capitales, quienes, si los consideraban importantes, los elevaban a nivel iniciativa (art. 30 de la Tercera Ley).

Para que la iniciativa de ley se convirtiera en Derecho vigente, bastaba que el proyecto respectivo fuera aprobado por ambas cámaras y contara con la sanción del Presidente de la República, y del Supremo Poder Conservador en tratándose de reformas constitucionales (arts. 31-34 de la Tercera Ley).

Aprobada una ley o decreto, inmediatamente se mandaba publicar por el Presidente de la República bajo la siguiente fórmula: "El Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el

texto), por tanto, mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento." (art. 41 de la Tercera Ley).

Casi al final del apartado dedicado a la formación de las leyes, se declara que "Toda resolución del congreso general tendrá el carácter de ley o decreto..." (art. 43 de la Tercera Ley). También en esta parte, se mencionan las atribuciones que al Congreso General le corresponde ejercer exclusivamente, entre otras, la de "Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia." (art. 44-I de la Tercera Ley).

Por diversos motivos, el gobierno centralista bajo las Siete Leyes, pronto se tornó anárquico e inestable, ello condujo a la proclamación, en 1841 del Plan de Tacubaya. Este Plan convocó a Diputados Constituyentes, y después de varios proyectos de constitución, finalmente se llegó, el 12 de junio de 1843, a las Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Estas Bases constaban de 202 artículos, repartidos en 11 títulos. Se reiteraba la forma de gobierno: "La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular." (art. 1). El principio de la división de poderes se conservó en estos términos: "La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación ó persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo." (art. 5). El Poder Legislativo se de-

positaba: en un Congreso, dividido en las Cámaras de Diputados, y de Senadores; y en el Presidente de la República "...por lo que respecta a la sanción de las leyes." (art. 25).

Por lo que toca a la formación de las leyes, se preveía lo siguiente: las iniciativas de leyes correspondía formularlas al Presidente de la República, a los Diputados, a las Asambleas Departamentales (órganos auxiliares del gobernador en cada Departamento o divisiones territoriales del país), y a la Suprema Corte de Justicia, ésta únicamente en lo relativo a la administración de su ramo (art. 53). Las iniciativas se presentaban exclusivamente ante la Cámara de Diputados, interviniendo el Senado, solamente como Cámara revisora (arts. 55-56). Para que una ley se convirtiera en vigente, se requería que el proyecto fuera aprobado por ambas Cámaras y, siendo así, fuera publicado por el Presidente de la República "...en la forma acostumbrada..." (arts. 59-60).

De igual forma, también se hacía mención de que "Toda resolyción del congreso tendrá el carácter de ley ó decreto." (art. 64)

Es curioso observar que en el apartado reservado a las atribuciones del Congreso, se indique la fórmula bajo la cual las leyes y decretos debían ser publicados, ésta era: "N.N. (aquí el nombre y apellido del Presidente) Presidente de la República Mexicana, á los habitantes de ella, sabed: que el Congreso Nacional ha decretado y el Ejecutivo sancionado lo siguiente: (aquí el texto). Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento." (art. 65).

Entre las facultades del Congreso, se encuentra la que a

nosotros fundamentalmente nos interesa: "Dictar las leyes á que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia." (art. 66-I).

Es momento de emitir una opinión general respecto a lo antes expuesto: la reciente conquista de la independencia y la consecuente desorientación política que se vivía, son, a nuestro juicio, factores que de manera importante determinaron la anarquía que en los primeros años de vida autónoma prevalecieron en el país.

Manifestación clara de esto es el radical cambio que se suscitó cuando el sistema federalista fue sustituido por el sistema centralista. Creemos que la falta de certidumbre en la elección y adopción de la forma de gobierno más apropiada, revela la existencia de una profunda desorganización jurídica, política y social. Sin embargo, y habiendo experimentado ambas formas de gobierno, la Nación Mexicana se decidió por el sistema que hasta nuestros días se ha conservado: el federal.

f) Constitución Política de 1857.

En 1846 se restauró el federalismo, en medio de grandes dificultades, como lo fue la inminente invasión norteamericana a nuestro país. Muchos fueron los acontecimientos que se presentaron hasta llegar a la Constitución de 1857. Algunos de estos sucesos, fueron los siguientes:

1. Constitución de 1824.- Fue puesta nuevamente en vigor y por segunda ocasión, según decreto de 22 de agosto de 1846, emitido por don Mariano Salas. Y regiría los destinos de México hasta en tanto no se expidiera un nuevo ordenamiento constitucional que la viniera a sustituir.

2. El Plan de Ayutla de 1º de marzo de 1854 y sus modificaciones de Acapulco de 11 de marzo del mismo año.- Por este Plan y el movimiento que trajo aparejado, se pedía, con el apoyo de las armas, la cesación en la dirección del gobierno, de Santa Anna. En el mismo Plan se contempló la integración de un congreso extraordinario, el que se encargaría de "...constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular..." (art. 5 del Plan). Así pues, y en cumplimiento a este aspecto particular del Plan, el 16 de octubre de 1855, el Presidente Juan N. Alvarez dio a conocer la convocatoria para la integración del Congreso Constituyente.

3. Aparición el 15 de mayo de 1856 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.- Documento inmediatamente anterior a la Constitución de 1857, y cuya vigencia y aplicabilidad

fueron precarias.

Como producto del llamamiento que se hiciera en el Plan de Ayutla, el 18 de febrero de 1856, quedó debidamente instalado el Congreso Constituyente.

En el seno de esta asamblea se produjeron los más trascendentes debates, además de contar con varios miembros distinguidos como Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Ignacio Luis Vallarta, Guillermo Prieto, entre otros.

El 5 de febrero de 1857 la constitución fue jurada por el congreso y por el Presidente Comonfort, y el 11 de marzo siguiente se promulgó bajo el nombre de CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, SOBRE LA INDESTRUCTIBLE BASE DE SU LEGITIMA INDEPENDENCIA, PROCLAMADA EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1810 Y CONSUMADA EL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1821.

La constitución estaba estructurada en 128 artículos, ocho títulos y varias secciones y párrafos.

Tres son las principales aportaciones que trajo consigo este ordenamiento, a saber: la enunciación, de una manera clara y pormenorizada, de los derechos del hombre, impregnados de un acendrado liberalismo e individualismo; la separación de la Iglesia (mejor dicho, de las Iglesias) y el Estado; y la consagración de esa noble institución que es el juicio de amparo.

Es oportuno señalar que en muy buena parte, las prescripciones de la constitución que comentamos, son semejantes y en muchos casos idénticas a las vigentes disposiciones constitucionales de la Carta de 1917.

Primeramente, se declaraba que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." (art. 40).

Por lo que se refiere a la división de poderes, ésta se expresó así: "El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo." (art. 50)³⁶ El Poder Legislativo o Supremo Poder Legislativo, para su ejercicio, se depositaba "...en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión." (art. 51). La elaboración de la ley se sujetaba a lo siguiente: el derecho de iniciar leyes correspondía al Presidente de la Unión, a los diputados al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados (art. 65); la aprobación de las iniciativas se reducía a tres pasos esenciales: dictamen de la comisión respectiva, discusión y aprobación del dictamen por parte del Ejecutivo, y finalmente, aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes (art. 70). Además, se establecía que en caso de

³⁶ El artículo 29 de la propia Constitución de 57, contemplaba la situación extraordinaria en la cual el Presidente de la República, con el acuerdo del consejo de ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión, podía suspender las garantías otorgadas por esa constitución. Aunque no se habla expresamente de una suspensión que facilite la rápida respuesta ante el conflicto, nosotros pensamos que el texto del artículo 29, ya llevaba en sí esa finalidad, y siendo así, dicho precepto constituía una excepción al principio de la división de poderes, puesto que en tal caso, se otorgarían facultades legislativas al Presidente.

"...urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el art. 70." (art. 71).

Como se puede percibir, el Poder Legislativo estaba encomendado al Congreso de la Unión, que en realidad era solamente la Cámara de Diputados, porque se consideró, éstos eran los auténticos y legítimos representantes del pueblo. Pero según reforma de 13 de noviembre de 1874, el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso General, "...que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores." (art. 51 reformado). Por esa misma reforma, se modificaron algunos preceptos que regulaban la formación de las leyes, las novedades introducidas fueron las siguientes: se otorgó el derecho de iniciar leyes o decretos a los senadores al Congreso General (art. 65 reformado); las iniciativas de ley o decreto podían presentarse indistintamente, ante cualquiera de las dos cámaras, con excepción de las que versaren sobre contribuciones, empréstitos o reclutamiento de tropas, las cuales deberían presentarse ante la Cámara de Diputados (art. 70); se erigió un nuevo procedimiento de aprobación de la ley, mismo que se conserva -casi en su totalidad-, en la constitución vigente, es decir, aprobación de la iniciativa por parte de la cámara de origen y la cámara revisora, y aprobación del Ejecutivo (art. 71).

A pesar de que en el apartado correspondiente a las facultades del congreso ya no se hace mención como una de ellas, la de dar leyes para organizar a la administración pública -como se venía declarando en textos anteriores-, es evidente que de manera táci-

ta dicha función le fue encomendada exclusivamente.

Definitivamente, la Constitución de 1857 representa el antecedente inmediato de la Constitución de 1917. La Ley Suprema que comentamos, de raigambres liberalistas e individualistas, organizó de una manera más formal el sistema jurídico-político del México de esa época. La gran mayoría de los principios que consagraba, y que no fueron otros más que los que la propia nación mexicana dedujo de su experiencia histórica (como lo es la separación de la Iglesia y el Estado), fueron acogidos en su articulado, por nuestra constitución vigente.

Por último, es prudente reiterar la trascendental relevancia e importancia que tiene la Constitución de 1857, tanto en el aspecto histórico, político y jurídico. No hay que olvidar que en este documento se plasmaron los principios que actualmente, y seguramente también en el futuro inmediato, orientan y orientarán el constitucionalismo mexicano.

g) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Después de la Constitución de 1857, dos fueron los hechos históricos que determinaron en buena parte el espíritu y contenido de la Ley Suprema de 1917: la Guerra de Reforma (1858-1861), así como las leyes que se derivaron de este movimiento; y, sobre todo, la Revolución de 1910.

El primero de estos acontecimientos, jefaturado por el insigne don Benito Juárez, en ese entonces Presidente de la República, dio como resultado la supremacía del liberalismo sobre el conservadurismo, y la expedición de una serie de disposiciones que, en conjunto, se conocen como Leyes de Reforma, y cuya principal aprobación fue decretar la definitiva separación de la Iglesia y el Estado.³⁷ Esta declaración en México, alcanzó el rango de principio político fundamental, es decir, que su modificación o eliminación no estaba permitida hacerla a los órganos públicos.³⁸ A pesar de que en la Constitución de 1857 ya existían vestigios de esta separación entre estos dos entes, fue en la Constitución vigen

³⁷ Históricamente no habla de "la Iglesia" y no de "las Iglesias", en razón de que fue precisamente una sola Iglesia, la católica, la que más problemas causó a nuestro país.

³⁸ Sin embargo, y pese a que la experiencia histórica de México no fue muy afortunada en sus relaciones con las Iglesias, ningún reforma constitucional de fecha 27 de enero de 1992 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año), se modificaron los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución Federal. Si bien dicha reforma no establece de manera directa relaciones entre el Estado y las Iglesias, sí en cambio, se le concedieron a éstas algunas prerrogativas.

Nosotros somos de la opinión de que tal situación tendrá como consecuencia, tarde o temprano, una creciente intervención de las Iglesias en los asuntos estatales, como ya ocurre con la cuestión política.

te donde se le dio el carácter de "inamovible".

Por otra parte, el movimiento revolucionario convocado y presidido en sus primeros meses, por don Francisco Ignacio Madero, para derrocar la dictadura porfirista, fue el punto de partida del llamado Constitucionalismo Social Mexicano. Este consiste en plasmar en el texto constitucional, derechos y garantías ya no solamente de los individuos, sino también del conjunto de individuos que integran una clase social.

Tomando en cuenta lo anterior, parece ser que la idea de expedir una nueva constitución, se originó a partir de la imposibilidad de incorporar los principios sociales que se derivaron de la Revolución de 1910 a la Constitución de 1857, en razón del carácter liberal e individualista de ésta.

El 14 de septiembre de 1916, don Venustiano Carranza dio a conocer un decreto que reformaba algunos artículos del Plan de Guadalupe.³⁹ En los considerandos de este decreto, se hizo patente la necesidad de crear una nueva constitución, convocándose la integración de un nuevo Congreso Constituyente. También se estipuló que el Primer Jefe del Movimiento Constitucionalista, entregaría a ese Congreso Constituyente, un proyecto de constitución reformada.

Como resultado de todo esto, el 1º de diciembre de 1916, en la Ciudad de Querétaro, quedó instalado el Congreso Constituyente.

Ese mismo día en que se inauguró el congreso, ocurrió Carranza

³⁹ Documento político firmado en la Hacienda de Guadalupe, en el estado de Coahuila, el 26 de marzo de 1913, y por el cual se desconoció al gobierno ilegítimo de Victoriano Huerta.

a presentar su proyecto de reformas a la constitución.

Luego de apasionados debates, el 5 de febrero de 1917 la Constitución fue promulgada bajo el título de: "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857."; y entró en vigor el 12 de mayo de ese año.

La Constitución de 1917, consta de 136 artículos, distribuidos en nueve títulos y varios capítulos.

Se reiteran los principios básicos que en toda nuestra historia política se sostuvieron, tales como la soberanía popular, la forma de gobierno federal y la división de poderes, entre otros. Por lo que se refiere a este último principio, se dispone que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 (suspensión de garantías). En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 (facultades en materia de importación y exportación), se otorgarán facultades extraordinarias para legislar." (art. 49).

De lo anterior se desprende que, en la constitución vigente, y como también sucedía en la de 1857, el poder público del Estado Mexicano, es solo uno: el Supremo Poder de la Federación, mismo que para cumplir su cometido, es decir, para satisfacer las necesidades de su población (el bienestar del individuo y de la coleg tividad, el aseguramiento de la libertad, regulación de la activi

dad de los particulares, administración de justicia, preservación del territorio nacional, etc.), se divide en: Poder Legislativo, encomendado a un Congreso General, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores (art. 50); Poder Ejecutivo, que se deposita en el Presidente de la República (art. 80); y, Poder Judicial, confiado a una Suprema Corte de Justicia, a Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y a Juzgados de Distrito (art. 94).

Mencionaremos además, que cada Estado de la República, para su régimen interno, debe dividir el ejercicio de su poder público, y estarse a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal en su primer párrafo, que a la letra dice: "El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo." El Ejecutivo está a cargo de un Gobernador; el Legislativo lo desempeña una Legislatura local; y, el Judicial se encomienda a un Tribunal Superior de Justicia.

Siguiendo las ideas de un distinguido constitucionalista, Don Ignacio Burgoa,⁴⁰ la división de poderes implica que las diversas funciones del Estado, son asignadas a diferentes órganos públicos, ejerciendo en conjunto el llamado Supremo Poder de la Federación. Siendo por lo tanto, inexacto hablar de división o separación de Poderes, porque esto llevaría implícita la idea de la existencia de tres poderes diferentes, soberanos e independientes

40 Cfr. BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1989, pp. 579-584.

uno del otro, lo que es erróneo, ya que el poder público es uno solo, y éste es el Supremo Poder de la Federación. En virtud de ello, es más apropiado hablar de una división o separación de funciones.

Es importante destacar que, propiamente, no hay una división tajante entre los órganos encargados de las funciones estatales, sino que hay entre ellos una interrelación, una colaboración, de otro modo, no podrían lograr sus fines con efectividad.

Por último, mencionaremos otro hecho que corrobora lo anteriormente dicho, y es la no exclusividad de los órganos respectivos de emitir resoluciones puramente legislativas, administrativas o judiciales. En efecto, cada uno de estos órganos, puede desempeñar funciones distintas a aquellas que originalmente les fueron otorgadas, pero solamente en aquellos casos expresamente previstos en la Constitución Federal.

CAPITULO II

El Congreso de la Unión como depositario del Poder Legislativo y el proceso formativo de leyes.

A. El Congreso de la Unión.

a) Concepto.

1. Significado etimológico.

Congreso deriva del latín congressus, congregedi, marchar juntamente, reunirse, y se entiende por tal: asamblea, reunión, junta de personas para deliberar sobre ciertos asuntos. También se llama Congreso al edificio donde se reúne la asamblea.

Por su parte, Unión, del latín unio, unionis, denota asociación de dos o varias cosas en una sola, conjunción, enlace de personas, de sociedades o colectividades con objeto de conseguir un fin común.

Así pues, Congreso de la Unión significa, reunión o asamblea de los individuos que forman un todo para tratar asuntos de interés común.

En nuestro sistema jurídico, y en los términos del artículo 40 de la Constitución Federal, la Unión es la Federación, y los integrantes de ésta, son los Estados Federados o Estados-miembros, los cuales son "...libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación..."

Por otra parte, y en virtud del sistema representativo, concurren también al Congreso de la Unión, además de los Estados Federados o entidades federativas, los representantes de la nación.

Estos, que son los diputados, constituyen el sector más importante del congreso, conjuntamente con los representantes de los Estados-miembros: los senadores.

Ambos tipos de representación -la popular y la de los integrantes de la Unión-, se agrupan en dos cámaras: de diputados y de senadores, respectivamente. Este sistema bicameral integra el Congreso de la Unión, en el cual se deposita el Poder Legislativo Federal del Estado Mexicano (art. 50 constitucional).

Adicionalmente diremos que, en cada entidad federativa, para su régimen interior, el poder público se ejerce por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se hace radicar en la Legislatura del Estado; el Poder Ejecutivo en un Gobernador; y el Poder Judicial en un Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente (art. 116 constitucional).

Según lo anterior, podría pensarse que existen dos tipos de Poder Legislativo: federal y estatal. Ello es inexacto, ya que la función legislativa del Estado es única; en cambio, sí existen diferentes órganos que llevan a cabo la labor legislativa, éstos son: el Congreso de la Unión (de ámbito federal), y las Legislaturas estatales (de ámbito local).

2. Significado doctrinal.

La función que se encomienda al Poder Legislativo consiste básicamente en elaborar leyes. Podemos decir también que tal Poder construye, transforma y en muchos casos, suprime el orden jurídico del Estado.

El Poder Legislativo toma el carácter de Poder Constituido, es decir, es un Poder que fue creado por otro Poder, llamado Constituyente, que se encargó de elaborar el texto constitucional, mismo que contempla la existencia jurídica de ese Poder Legislativo.

En cuanto a la denominación del órgano u órganos que ejercen la función legislativa, se presentan dos casos: ya sea que se trate de un sistema político donde predomine el Poder Legislativo, éste lo ejerce el Parlamento; o bien, exista preeminencia del Poder Ejecutivo (Presidencialismo), en cuyo caso la función legislativa está encargada a un Congreso.

Consideramos que una idea clara de lo que significa el Congreso de la Unión, la da el eminente constitucionalista Don Ignacio Burgoa en su ya citada obra Derecho Constitucional Mexicano:

"El Congreso de la Unión es el organismo bicamaral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales, e impersonales, llamadas 'leyes' en sentido material... El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia

cia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye..."

"Por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal... no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse, grosso modo, en dos tipos, a saber: político-administrativos y político-jurisdiccionales."⁴¹

Ahora, pasemos a dar nuestro propio criterio respecto a la función legislativa.

En las sociedades humanas de todos los tiempos, regular y controlar los temperamentos y las relaciones sociales, ha sido y es una imperiosa necesidad para poder progresar. En el México contemporáneo, no es posible -como jamás lo ha sido-, dejar de lado ese relevante aspecto de la vida social y jurídica. Sin embargo, elaborar las disposiciones que impongan un orden dentro de la comunidad, debe ser labor de gente preparada. Preparación no solamente en la materia sobre la cual versará la disposición jurídica, sino primordialmente, tener una preparación jurídica. Solamente de esta manera se tendrán leyes apropiadas. Sobre este particular, más adelante volveremos a hablar.⁴²

⁴¹ Ibid, p. 642.

⁴² Vid. Infra. Capítulo IV, p. 221.

3. Significado constitucional y legal.

El artículo 50 del capítulo II (Del Poder Legislativo), correspondiente al Título Tercero de la Constitución Federal, a la letra dice: "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."

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, Título Primero (Del Congreso General), reproduce con exactitud el artículo 50 Constitucional Federal.⁴³

Aunque de los artículos de la Constitución y de la Ley, respectivamente, no se deduce lo que es el Congreso de la Unión, sí se dispone que en este órgano se deposita la función legislativa, la cual ya ha quedado precisada.

Nosotros, por nuestra parte, reiteramos lo ya antes dicho: el Congreso de la Unión es la asamblea a la cual concurren los representantes del pueblo, y de cada Estado Federado.

⁴³ Es importante hacer mención de que a la fecha, ya existe un proyecto de nueva Ley Orgánica del Congreso, mismo que fue votado y aprobado satisfactoriamente en su cámara de origen, que fue la de Diputados, lo que ocurrió durante el primer período de sesiones ordinarias de la LV Legislatura (del 1º de noviembre al 22 de diciembre de 1992). Sin embargo, el Senado, al recibir este proyecto, a fin de proceder a su discusión y eventual aprobación, decidió posponer su revisión hasta el próximo período ordinario de sesiones, que se inicia a partir del 15 de abril de 1993.

La Ley Orgánica vigente, fue expedida con fecha 23 de mayo de 1979, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes y año; y según los Diputados que elaboraron el proyecto de nueva Ley, la que está en vigor ha sido rebasada por las necesidades del trabajo legislativo.

Finalmente, haremos mención de algunos aspectos accesorios relativos al Congreso de la Unión.

a') Organización y funcionamiento.- Hablamos ya, aunque someramente, de la organización del congreso (lo referente a su funcionamiento y facultades, lo trataremos en otro espacio). Por lo que toca a la organización y funcionamiento de cada cámara, estos rubros se contemplan en las leyes secundarias. Así, el artículo 3º, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso, manifiesta: "El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta ley y los reglamentos que se derivan de la misma."

Tal disposición se refiere, sobre todo, al complejo sistema electoral existente para designar a los legisladores, en especial a los diputados federales.

b') Recinto común de ambas cámaras.- Nuestro sistema legislativo, en virtud del régimen bicamaral, funciona de dos formas: sucesivamente, en el caso del proceso legislativo (aunque sus sesiones y trabajos se llevan a cabo en sus respectivos recintos); y separadamente, cuando ejercen las facultades que les son exclusivas a cada cámara.

Sin embargo, existen ciertos supuestos que precisan del ejercicio conjunto de las dos cámaras, en los términos del artículo 5º de la Ley Orgánica del Congreso, los cuales corresponden a diversos artículos de la Constitución Federal, a saber: la apertura de sesiones ordinarias del primer período, con la asistencia del Presidente de la República (art. 69); para nombrar presidente in-

terino o sustituto, cuando el Presidente de la República se ausente de manera absoluta, y cuando el presidente electo no se presente al momento de tomar posesión o se trate de falta temporal o por más de treinta días del presidente constitucional (arts. 84 y 85); para analizar, discutir y, en su caso, aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República (art. 86); para tomar la protesta al cargo de Presidente de la República (art. 87); y, para la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

En cuanto a la designación del recinto común, el artículo 6º de la multicitada Ley Orgánica del Congreso, ordena que, "Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el presidente de ésta lo será de aquél." Es decir, el presidente de la Cámara de Diputados, lo será del Congreso General.

c') Inviolabilidad de los recintos del congreso y de cada cámara.- Estos cuerpos legislativos, para llevar a cabo sus labores y hacer valer la voz popular, requieren de tranquilidad y seguridad, tanto en sus personas como en los inmuebles donde sesionen, que garantice el ejercicio pleno de sus funciones y sin interrupciones de ningún tipo. A este respecto, la parte final del segundo párrafo del artículo 61 constitucional federal, impone al presidente de cada cámara, velar "...por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar." Además, el artículo 12 de la ley orgánica, expresa que: "Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos salvo con permiso del presidente del Con-

greso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

"El presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto."

A su vez, el artículo 13 del mismo cuerpo legal que se comenta, menciona que: "Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios."

d') Residencia de las cámaras.- En los términos del artículo 44 de la Constitución Federal, los poderes federales, incluyendo al Poder Legislativo, tienen su residencia en el Distrito Federal. Ahora bien, en el supuesto de que alguna de las cámaras pretenda trasladarse a otro lugar, se debe de estar a lo ordenado en el artículo 68 de la propia Ley Fundamental: "Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión..."

b) Naturaleza jurídica.

Esta implica índole, carácter, condición o modo de ser de algo o alguien, pero dentro del mundo del Derecho.

En este sentido, la naturaleza jurídica del Congreso de la Unión, se hace consistir en ser un órgano de Derecho Público, independiente de los Poderes Ejecutivo y Judicial,⁴⁴ pero en estrecha colaboración con los mismos.

Este órgano bicameral tiene a su cargo la que tal vez, sea la más importante de las funciones en un país democrático: la de legislar. Se ha dicho al respecto, que siendo los diputados los encargados de llevar la vox populi al foro del congreso, y con la participación de los senadores, en el Congreso de la Unión radica la esencia del sistema democrático.

⁴⁴ En el sistema jurídico-político mexicano, observamos una cierta preponderancia del Ejecutivo, prueba de ello es la inmediata aprobación (casi sin discusión), de los proyectos de ley o decreto que presenta el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión. Esta situación deviene como resultado del grave peso político que el depositario del Poder Ejecutivo, tiene sobre los otros Poderes.

c) Integración. Generalidades.

1. Cámara de Diputados.

El artículo 51, correspondiente a la Sección I (De la elección e instalación del Congreso), del Capítulo II (Del Poder Legislativo), Título Tercero, de la Constitución General de la República, dispone: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente."

Del artículo transcrito, se deriva que los diputados son los portadores del sentir de toda la población del Estado Mexicano, y no de una parte determinada de ésta,⁴⁵ de ahí su denominación de representantes de la nación (sociológicamente hablando).

En cuanto a la renovación de la Cámara de Diputados, pensamos que tal situación tiene como razón de ser, la aportación de ideas y criterios renovados y frescos, por parte de legisladores de reciente ingreso al foro camarál.

Por lo que respecta a la suplencia, su existencia se justifica en razón de la continuidad de la labor legislativa. Es decir, que como nada garantiza la permanencia de los legisladores titulares en su encargo, llegado el caso de que por diversos motivos se re-

⁴⁵ Por ser la Cámara de Diputados Federales, junto con la Cámara de Senadores de la República, los cuerpos legislativos propios del Distrito Federal, se ha discutido que ello debilita el principio de la representación nacional. Asimismo, se ha considerado que, habiendo sido electos los diputados y senadores en los respectivos Estados de la República, ello también desvirtuaría dicho principio. Finalmente, tal situación ha dejado de tener importancia, puesto que sería tanto como perder tiempo en una discusión estéril e intrascendente.

tiren de él, y de no existir suplentes, la labor legislativa sufriría graves perjuicios. Existiendo la suplencia, se asegura la ininterrupción de esta importante función.

Respecto al número de diputados, los artículos 52 de la Constitución Federal, y 2° de la Ley Orgánica del Congreso (párrafo primero), determina que "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 doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales."

Un total de 500 representantes de la nación son los encargados de elevar y hacer valer la voz popular ante las más altas esferas gubernamentales.

Los sistemas de elección de los diputados se especifican y desarrollan en los artículos 53 y 54 de la Constitución Federal, así como en las disposiciones jurídicas conducentes de la Ley Orgánica del Congreso y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En suma, existen dos sistemas principales de elección: el de votación mayoritaria y el de representación proporcional.⁴⁶

⁴⁶ Con anterioridad a los actuales sistemas de elección, existía tan sólo el principio de mayoría, en virtud del cual, únicamente una porción mayoritaria de la población elegía, quedando las minorías sin representación, lo cual es contrario al régimen democrático. Para remediar esto, y según reforma constitucional de junio de 1963, se creó el sistema de "Diputados de Partido",

No es nuestra intención ahondar al respecto, simplemente nos permitiremos transcribir la breve descripción que de ambos sistemas hace Francisco José de Andrea Sánchez:

"En primer término, para la elección de los 300 diputados de mayoría se divide al país en 300 distritos electorales uninominales. Esto significa que cada partido político postula a un solo candidato por cada distrito en que participe -de ahí el vocablo uninominal- y por ende solamente el candidato que obtenga la mayoría relativa (o sea, el candidato que obtenga más votos sin importar si éstos suman más de la mitad del total), de los votos emitidos en la elección obtendrá la curul del distrito de que se trate.

"En segundo lugar, para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formulan listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país. De esta manera, en cada circunscripción plurinomial se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término

por el cual se pretendió que aquellas minorías tuvieran una efectiva representación política. La asignación de estos diputados se hacía en los términos de la Ley Electoral entonces vigente. Empero, un grave error se cometió, ya que, como su nombre lo indica, los "Diputados de Partido", NO REPRESENTABAN AL PUEBLO (mucho menos a las minorías), SINO AL PARTIDO POLITICO DEL CUAL PROVENIAN. Esta situación se explica por el hecho de no haber tenido su elección origen popular, sino por disposición legal. Al darse "cuenta" de ello el Constituyente Permanente, en diciembre de 1977 se eliminó el sistema de "Diputados de Partido", y se introdujo el sistema de representación proporcional, mismo que sí ha sido el medio idóneo para representar a las minorías.

de plurinominales -significando más de uno- para identificar a dichas circunscripciones."⁴⁷

En otro orden de ideas, el artículo 55 constitucional, enumera los requisitos para ser diputado, los cuales transcribimos a continuación: "I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección; III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados

⁴⁷ Cfr. Comentario al artículo 52 constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, DDF-UNAM-PGJDF, 1992, p. 226.

no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; VI. No ser ministro de algún culto religioso;⁴⁸ y VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59." (Reelección de diputados propietarios o suplentes que hayan estado en funciones).

Como se desprende de lo anterior, entre los requisitos referidos, no se contempla el de ser, el futuro legislador, Licenciado en Derecho.

Los diputados, así como los senadores, por ser los encargados

⁴⁸ El artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de 13 de julio de 1992 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año), dispone que: "Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses." (párrafo primero). Tal separación de los ministros de culto "...deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha. En caso de renuncia el ministro podrá acreditarla, demostrando que el documento en que conste fue recibido por un representante legal de la asociación religiosa respectiva." (párrafo tercero). Por último se señala que, para los efectos del artículo que nos ocupa, "...la separación o renuncia de ministro contará a partir de la notificación hecha a la Secretaría de Gobernación." (párrafo cuarto).

de elaborar la ley, deben de contar con un criterio jurídico. Esta aptitud solamente se adquiere en los años cursados en la carrera universitaria de la Licenciatura en Derecho. Sin embargo, esta propuesta puede estar en contradicción con el principio supremo de la representación nacional, en virtud de la cual cualquier persona puede convertirse en diputado o senador. Además, debemos reconocer también, que el hecho de poseer la Licenciatura en Derecho, no es garantía suficiente de una efectiva labor legislativa. Más adelante volveremos a abordar esta problemática.⁴⁹

Respecto a las facultades exclusivas de esta cámara, el artículo 74 constitucional señala las siguientes: ejercer funciones de Colegio Electoral respecto a la elección de Presidente de la República (fracción I); vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda,⁵⁰ nombrar a los jefes y empleados

⁴⁹ Vid. Infra. Capítulo IV, inciso e), p. 236.

⁵⁰ La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (de 18 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año), señala que, "La Contaduría mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Distrito Federal.

"En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados."

Por su parte, Jorge Carpizo nos dice: "La cuenta pública es el documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos." ("Cuenta Pública", en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, A-CH, México, Porrúa-UNAM, 1992, pp. 784-785).

"Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda apa recieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley." (art. 74-IV, párrafo 5°, constitucional).

de ésta (fracciones II y III); examinar, discutir y aprobar cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones, que deban decretarse para cubrirlos; revisar la cuenta pública del año anterior; conocer como cámara de origen, de las Iniciativas de Leyes de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal, así como los proyectos de Presupuesto de Egresos respectivos,⁵¹ que hará llegar el Ejecutivo Federal en los plazos y bajo las reglas que se señalan (fracción IV); desempeñar las atribuciones referentes a las responsabilidades de los servidores públicos, en los términos del Título Cuarto de la misma constitución (fracción V); y las demás que le confiere la Ley Fundamental (fracción VIII).

Finalmente, el artículo 75 de la misma Ley de Leyes, dispone que, la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá omitir señalar la remuneración correspondiente a un empleo establecido por ley, de lo contrario, dicha remuneración deberá ser la misma que se aprobó en el presupuesto anterior.

51 Cabe mencionar que la Ley de Ingresos Federal y del Distrito Federal, sí tiene el verdadero carácter de ley (valga la redundancia), puesto que los proyectos respectivos se presentan ante la Cámara de Diputados exclusivamente, siendo discutidos y aprobados por ésta, y remitiéndolos a la Cámara de Senadores para los mismos efectos, pasándose posteriormente al Presidente de la República para su aprobación (sanción) y publicación.

En cambio, los proyectos de Presupuesto de Egresos Federal y del Distrito Federal, se presentan ante la Cámara de Diputados, y habiéndolos discutido y aprobado, los remite directamente al Presidente de la República para su sanción y publicación.

Este señalamiento que hacemos, es con la finalidad de resaltar la diferencia formal que existe entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, no implicando ello que este último, no sea de observancia obligatoria para los órganos de gobierno.

2. Cámara de Senadores.

Senado proviene del latín *senex*, *senectus*, *senectud*, lo que quiere decir que este cuerpo colegiado está integrado por personas que, por su edad, poseen una amplia experiencia, por lo que han vivido y por los cargos que han desempeñado. Ejemplo típico de esta institución, lo es el Senado de la Roma antigua, el cual estaba compuesto por venerables ancianos. Su principal función, más allá de sus propias atribuciones, era la de aconsejar, asesorar y brindar todo tipo de recomendaciones al Rey, basándose en su pericia para afrontar las vicisitudes de la vida, y en la administración de la cosa pública.

Por otra parte, en nuestro sistema jurídico, y como una característica del sistema federal,⁵² en la expresión de la voluntad nacional, concurren al igual que los representantes del pueblo, los representantes de los Estados que componen la Federación. Estos representantes constituyen la Cámara de Senadores, que viene a ser el complemento del Congreso de la Unión. La presencia del senado implica también, el equilibrio e igualdad entre las entidades federativas, ya que de no existir este órgano, los Estados estarían representados solamente en la Cámara de Diputados, y por atender ésta, para su integración, a criterios fundamentalmente

⁵² A pesar de lo dicho, hay quienes opinan en otro sentido, tal es el caso del Dr. Jorge Carpizo, para quien "...la naturaleza del senado es independiente del sistema federal y responde a un régimen bicameral..." Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1983, pp. 160-162.

demográficos, en los casos de los Estados con mayor población, consecuentemente contarían con una mayor representación, a diferencia de los que cuentan con menor población, lo cual derivaría en una desigualdad representativa. Con el senado se evita esta situación.

El párrafo primero del artículo 56 de la Constitución General de la República, señala que "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años." Asimismo, el artículo siguiente, el 57, dispone que "Por cada senador propietario se elegirá un suplente."

Atendiendo a lo indicado en el artículo 43 de la Ley Suprema, las partes integrantes de la Federación (entidades federativas), son 31 más el Distrito Federal; es decir, un total de 64 senadores integran la cámara respectiva.

Por lo que toca a la suplencia, simplemente hacemos extensivo el razonamiento expuesto para justificar su existencia. Por lo tanto, nos remitimos a la parte correspondiente (en este mismo capítulo), dentro del numeral dedicado a la Cámara de Diputados.⁵³

La elección de los senadores es directa, esto es, que al igual que en el caso de la elección de los diputados, los ciudadanos acuden a las urnas a depositar su voto, de manera personal y no a través de intermediarios. Además, el numeral 2 del artículo 11

⁵³ Vid. Supra. Apartado A, inciso c), numeral 1, p. 64.

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los senadores serán "...electos por mayoría relativa y voto directo..." La mayoría relativa se refiere a que, existiendo más de dos propuestas de partidos políticos, ganan aquellos candidatos que alcancen un determinado número de votos, sin importar que éstos no representen más de la mitad del total de la votación emitida. La declaración de los candidatos triunfadores corresponde hacerla -según el segundo párrafo del artículo 56 constitucional-, a las legislaturas locales en cada entidad federativa, y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal.

La renovación por mitad cada tres años, es una creación relativamente reciente del Constituyente Permanente, de acuerdo con la reforma de 11 de diciembre de 1986 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año). Con anterioridad a dicha modificación, el artículo 56 ordenaba que los senadores serían elegidos en su totalidad cada seis años.

Sobre esto, el Maestro Héctor Dávalos Martínez, en su comentario al artículo que nos ocupa, asienta:

"Como podrá notarse la adopción de este mecanismo implica un notable avance. Antes de la reforma, cada seis años se presentaba un fenómeno que motivaba serias preocupaciones: simultáneamente se renovaban los poderes Legislativo y Ejecutivo. Con ello se cerraba totalmente un ciclo y se corría el riesgo de que muchas iniciativas y proyectos legislativos fueran olvi

dados para siempre. Ahora, cuando llegue el momento del cambio de los poderes Ejecutivo y Legislativo, 32 senadores continuarán desempeñando sus funciones por tres años más, si bien es cierto que el no poder predecir cuál será el comportamiento de los legisladores que permanecerán, siempre queda latente el riesgo de que muchos proyectos queden en el olvido por un cambio de opiniones o actitudes motivados, principalmente, por razones de oportunidad política."

"A pesar de este riesgo, la reforma trae como ventaja que los senadores que permanecen sirven de enlace entre la legislatura saliente y la recién instalada, además se contará con la experiencia y apoyo de quienes han desempeñado idénticas tareas durante el último trienio. Aun cuando hay voces que señalan que no es del todo recomendable este aumento en la actividad electoral en el país, nosotros consideramos que, por el contrario, es una gran oportunidad para escuchar con mayor frecuencia cuál es la voluntad popular."⁵⁴

En lo que atañe a los caracteres para convertirse en senador, el artículo 58 de la Constitución Federal, señala que "...se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección." Tradicionalmente, como lo afirmamos al principio de esta parte, se ha considerado al senado como un cuerpo de reflexión,

54 En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, DDF-UNAM-PGJDF, 1992, pp. 243-244.

es decir, que actúa como moderador de la Cámara de Diputados, cuando considera que ésta ha procedido precipitadamente al aprobar alguna iniciativa de ley o decreto. En sus funciones de cámara colegisladora, el senado al recibir esa iniciativa aprobada, vuelve a reconsiderarla y emprende una nueva discusión, y en virtud de contar con un número menor de miembros, examina más detenida y detalladamente el texto de la misma. Adicionalmente, y apoyándose en su mayor experiencia política y moral, ratifica, con su aprobación, la conveniencia de que tal o cual iniciativa se convierta en Derecho vigente; pero también desecha de plano o hace observaciones a aquéllas que percibe dañinas, irregulares o inconvenientes, ya por no corresponder al estado actual de la sociedad, ya por resultar insuficiente para regular la situación de hecho que dio origen al proceso legislativo.

Empero, actualmente, existe una corriente de pensamiento, la cual sostiene que la única diferencia entre senadores y diputados estriba en la edad, y no acepta la supuesta supremacía moral del senado, puesto que, más allá de actuar una de las cámaras como supervisora y rectificadora de la otra, hay entre ellas una íntima colaboración. Así también, se estima que, cuando las cámaras ejercen las facultades que les son exclusivas, ello implica su funcionamiento con independencia de la otra, lo que ya en sí representa la tenencia de madurez en la toma de decisiones.

Para acortar, por tradición, incluso por razones históricas, se ha considerado al senado como un cuerpo colegiado con elevadas aptitudes morales, capaz de dirigir y aconsejar lo más apropiado

en las cuestiones públicas, y de moderar el "arroyo" de los diputados; en realidad, tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados, llevan a cabo, conjunta o separadamente, importantes funciones de interés nacional, y ambas cuentan (o deben contar) con una considerable responsabilidad política y moral.

Aprovechamos para reiterar nuestra posición en el sentido de contar, entre los requisitos para ser senador o diputado, con la Licenciatura en Derecho. Siendo el profesional del Derecho quien en su desempeño cotidiano, inclusive desde los años universitarios, ha estado y está más íntimamente relacionado con esa parte de nuestro sistema jurídico que es la ley, que conoce sus virtudes y sus carencias, creemos en la conveniencia de que los legisladores federales cuenten con esa preparación jurídica, lo que se traduciría en una mejor y más eficaz técnica legislativa. No obstante lo anterior, ello también trae aparejados sus aspectos negativos. En otro capítulo (IV), abordaremos más profusamente esta problemática.

Respecto a las facultades de la Cámara de Senadores, éstas se contienen, a manera de exclusivas, en el artículo 76 de la Constitución Federal, a saber:

"I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

"II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea nacionales en los términos que la ley disponga.⁵⁵

"III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

"IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

"V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en

⁵⁵ Es oportuno mencionar que algunas leyes secundarias, también confieren facultades a la Cámara de Senadores, sobre todo en lo que se refiere a la designación o ratificación de servidores públicos, distintos a los que se señalan en la fracción II del artículo constitucional que nos ocupa. Así, tenemos como ejemplos: lo ordenado en el artículo 15 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en relación con la designación de los Magistrados de esos tribunales, la cual corresponde hacerla a la Cámara de Senadores, a propuesta del Presidente de la República (en correspondencia con la parte final del segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional); y el caso del artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que indica que el nombramiento del Presidente de ese organismo descentralizado, lo hace el Presidente de la República, y es sometido a la aprobación (ratificación) de la Cámara de Senadores.

terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los rece sos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el ca so;

"VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándo se a la Constitución General de la República y a la del Estado.

"La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

"VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en jui cio político de las faltas u omisiones que cometan los servido res públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

"VIII. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así co mo a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mis mos funcionarios que le someta el Presidente de la República;

"X. Las demás que la misma Constitución le atribuye."

Las facultades transcritas nos revelan un senado controlador de diversos actos del Ejecutivo Federal, mismos que deben contar con la anuencia de este órgano (fracciones I a IV y VIII). Asimismo, las prerrogativas consagradas en las fracciones V y VI, contemplan situaciones a nivel estatal, y que incumbe conocer al senado por dos razones fundamentales: por ser el órgano representativo de los Estados-miembros de la Federación; y por interesar a la Federación lo que suceda en las entidades federativas, y proveer a la resolución de las controversias internas, en virtud del pacto federal.

La fracción siguiente, la VII del artículo en comentario, da al senado intervención en el llamado juicio político. Por éste entendemos "...el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable."⁵⁶ De este modo, se le otorga al senado la tarea de determinar la sanción respectiva, "...mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado." (art. 110, párrafo 5º, de la Constitución Federal). Se señalan también como atribuciones de la Cámara de Senadores, las que expresamente indique la propia Ley Suprema (fracción X).

Por la importancia que implica para el México contemporáneo,

⁵⁶ BURGOA, Ignacio, Op. cit., p. 562.

ESTE TEXTO NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

la facultad contenida en la fracción I, merece un comentario más amplio.

Como se sabe, México, a través de su gobierno, y en una posición que se ha considerado histórica, ha decidido integrarse a la zona de libre comercio de norteamérica, establecida por Estados Unidos de América y Canadá.

Tal integración, como se comprenderá, tendrá importantes repercusiones nacionales, no sólo económicas, sino también políticas y culturales, entre otras. De hecho, hoy en día, cuando aún la incorporación de nuestro país a la mencionada zona comercial no se verifica formalmente, la iniciativa del gobierno mexicano, el desarrollo de las negociaciones, así como la conclusión de éstas a nivel ministerial (o ejecutivo), ha despertado un enorme interés en todo el país.

La entrada de México a la zona de libre comercio de norteamérica, se llevará a cabo mediante la firma de un tratado internacional. Este, que es el instrumento jurídico por excelencia que recoge los intereses coincidentes de dos o más Estados u otros organismos internacionales, y que en este caso particular se ha denominado "Tratado de Libre Comercio (TLC)" o "North America Free Trade Agreement (NAFTA)", será el sustento legal de la ampliación que, con la incorporación de México, experimentará la actual libre zona comercial de norteamérica.

Mencionaremos que, ^{56 bis} a pesar de que desde 1985, en Mé-

^{56 bis} En la cronología que hacemos en relación con el TLC, nos basamos en distintos artículos periodísticos aparecidos en la

xico y Estados Unidos hubo intenciones de incrementar el intercambio comercial entre ambos países, no fue sino hasta febrero de 1991, cuando los dos gobiernos, junto con el gobierno de Canadá, anuncian simultáneamente su decisión de iniciar negociaciones tri-laterales para crear "la zona de libre comercio más grande del mundo."

En el mes de junio, también de 1991, se iniciaron formalmente las negociaciones del TLC, llevándose al efecto múltiples encuentros de los grupos negociadores de los tres países, incluyendo una serie de reuniones ministeriales, en las cuales se buscó el entendimiento acerca de diversos puntos específicos, tales como: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, propiedad intelectual, solución de controversias, etc.

Marchando todo aceptablemente, al concluir las negociaciones, el 7 de octubre de 1992, en la Ciudad de San Antonio, Texas, Estados Unidos, los titulares de los asuntos comerciales de México, Estados Unidos y Canadá, Jaime Serra, Carla Hills (quien aún ocupaba ese cargo) y Michael Wilson, respectivamente, y con la presencia de los Jefes de Estado correspondientes, inicializaron el "documento legal final del TLC", como lo calificó el Secretario de Comercio de México.

revista "Epoca", a saber: "Los 38 pasos del Tratado de Libre Comercio." (número 58, México, D.F., 13 de julio de 1992, pp. 28-30); "SALINAS EN LA INICIALIZACION DEL TLC. Nadie Pierde y 'Todos Podemos Ganar'." (por Dante Limón/enviado, número 71, México, D.F., 12 de octubre de 1992, pp. 15-16); y "TRES RASGOS DE PLUMA... UN GIGANTESCO MERCADO. LO QUE LA OPINION PUBLICA ANTICIPABA DEL TLC. Oportunidad y riesgo." (por Noé Cruz Serrano, número 81, México, D.F., 21 de diciembre de 1992, pp. 10-13).

Por fin, tras 18 meses de trabajos arduos, el 17 de diciembre de 1992, los mandatarios de los países involucrados, en sus respectivas capitales, firmaron el texto final del Tratado de libre Comercio: el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, en la Ciudad de México; el entonces Presidente de los Estados Unidos de América, George Bush, en Washington, D.C., y el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney en Ottawa.

El siguiente paso del TLC, después de la conclusión del mismo a nivel ministerial o ejecutivo, es la aprobación definitiva por parte de los órganos competentes en cada uno de los tres países. Tal aprobación convertiría al TLC en obligatorio para los firmantes.

Así, en Estados Unidos, corresponde al congreso, y en Canadá, compete al parlamento otorgar o no esa anuencia; en cuanto a México, es de explorado derecho que tal aprobación es competencia exclusiva de la Cámara de Senadores, en los términos del artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. He ahí la importancia que reiteramos al principio de este análisis.

La entrada en vigor del TLC está programada por los tres países, para el primer día de enero de 1994, lo cual quiere decir que la aprobación del tratado debe realizarse por el senado mexicano, en lo que resta del presente año, y específicamente, durante el período de sesiones que se inició el 15 de abril y que se prolongará hasta el 15 de julio de 1993.

A continuación, pasaremos a revisar el régimen jurídico a que están sujetos los Tratados Internacionales en nuestro Derecho Positivo Mexicano. Posteriormente, daremos una breve consideración en torno a la importante responsabilidad política de los senadores mexicanos ante la ratificación del TLC.

Tres son los artículos de la Constitución Federal que norman la celebración de los Tratados Internacionales, tales son: el 133, 89-X y 76-I.

El artículo 133 contiene una serie de declaraciones que incluyen a los tratados, a la letra dispone:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Solamente queremos hacer la siguiente aseveración: consideramos que la única "Ley Suprema de toda la Unión", es la Constitución General de la República. En efecto, tanto las leyes emanadas del Congreso de la Unión, como los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República, para tener existencia jurídica, deben sujetarse a lo ordenado en la Constitución Fede-

ral, de otro modo carecerían de obligatoriedad y consecuentemente, no formarían parte del Derecho vigente. Vemos pues, cómo la superioridad jerárquica de la Ley Fundamental es notoria.

Por otra parte, el artículo 89, fracción X, señala:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

"X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales..."

Finalmente, el artículo 76, fracción I, expresa:

"Son facultades exclusivas del Senado:

"I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión..."

De este último artículo, podemos identificar en realidad, dos facultades: la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; y la de aprobar los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que celebre el propio Ejecutivo de la Unión.

En cuanto al análisis de la política exterior, la doctrina constitucional mexicana ha opinado que, dicho análisis resulta hasta cierto punto ocioso, en virtud de que no implica consecuencias prácticas, ya que se limita a examinar y emitir una opinión relativa al desarrollo de esa política exterior.

Por lo que se refiere a la aprobación de los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, hacemos las siguientes observaciones:

a') Los Tratados Internacionales, según la más reconocida doctrina internacionalista, abarca tres etapas para su celebración: negociación, firma y ratificación. La negociación consiste en las pláticas que sostienen las partes involucradas, con el objeto de llegar a un consenso respecto a sus intereses comerciales, laborales, políticos, etc., según sea la materia del tratado. La firma es el acto por el cual se dan por terminadas las negociaciones. En relación a la firma (y rúbrica), el Maestro Carlos Arellano García, citando a Charles Rousseau (Derecho Internacional Público, Ediciones Ariel, Barcelona, 1966, p. 30), menciona:

"Una vez redactado el tratado es necesario firmarlo. Pero ello no siempre se realiza de modo inmediato, pues la práctica

contemporánea acostumbra intercalar una formalidad suplementaria: la rúbrica (firma abreviada de los plenipotenciarios, que ponen sus iniciales en el tratado)."⁵⁷

La ratificación del tratado, que se traduce en la aprobación por parte de la Cámara de Senadores, consiste en el estudio minucioso y concreto del texto del tratado.

b') Los Tratados Internacionales, así como las Convenciones Diplomáticas, se celebran por el Ejecutivo Federal, por conducto de su titular, el Presidente de la República, quien ostenta la representación de México en el ámbito internacional (art. 89-X constitucional).

Al hablar de las Convenciones Diplomáticas, el Maestro Arellano García dice que "No se trata de los mismos tratados internacionales, pues, si así fuera, habría grave error de redacción... se trata de... los convenios celebrados a través de los representantes diplomáticos."⁵⁸

De lo anterior se desprende que, en la celebración de los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas, intervienen dos voluntades: la del Ejecutivo Federal al decidir la celebración del tratado, dirigir y concluir las negociaciones correspondientes; y la de la Cámara de Senadores al ratificarlo (o rechazarlo, caso en el cual no habría celebración).

Adicionalmente diremos que, de aprobarse el Tratado Internacio

⁵⁷ Derecho Internacional Público, México, Porrúa, 1983, Vol. I, p. 643.

⁵⁸ Ibid, p. 682.

nal, tal acto tendría, según nosotros, dos efectos: primero, convertir en Derecho vigente el tratado, y por tanto, volverse obligatorio para autoridades y población interna; y segundo, erigirse en obligatorio el tratado internacional para los Estados Unidos Mexicanos frente a los otros sujetos de Derecho Internacional firmantes. Aquí cabría la hipótesis de que, habiéndose ratificado el tratado conforme al Derecho mexicano, y no así en los sistemas jurídicos de las partes contratantes, en tal caso, las consecuencias serían: que simplemente no entraría en vigor entre las partes involucradas, ese instrumento internacional; no sería, por lo tanto, obligatorio para ninguno de los interesados; se destruiría todo lo actuado durante el proceso formativo (incluyéndose las firmas y rúbricas ministeriales); y no habría ningún tipo de responsabilidad internacional para los retractores. En este supuesto, pensamos, se procedería a la abrogación de dicho tratado, que por poseer la jerarquía de ley, se verificaría en los términos del artículo 72, inciso f) de la Constitución Federal, siguiéndose el mismo procedimiento que para su creación se observó, es decir, sería competencia igualmente, del Senado de la República.

Dentro del contexto constitucional a que hemos hecho referencia, corresponde a los senadores aprobar o no el Tratado de Libre Comercio. Tal tarea implica una grave responsabilidad que se ha calificado de histórica, puesto que la decisión que se tome indudablemente que será trascendente para México.

Por ahora, no hay más que apuntar, solamente el tiempo nos dirá si la posición que se adopte fue la correcta o no. También, en

caso de ratificarse el tratado, el tiempo será el encargado de juzgar si el órgano senatorial actuó con cautela y con suficiente responsabilidad. En todo caso, los senadores en el futuro, responderán "...ante todos los mexicanos, incluyendo sus propios hijos y sus nietos y sus bisnietos, porque el tratado repercutirá a muy largo plazo sobre la economía, la cultura, la soberanía de México."⁵⁹

⁵⁹ Vid. "Atención, señores senadores", por Bernardo Bátiz V., "La Jornada", número 2977, 23 de diciembre de 1992, p. 5.

3. Nociones comunes a los legisladores federales.

a') Cámara alta y cámara baja.- El bicammarismo, dice el Maestro Felipe Tena Ramírez, nació en Inglaterra "...cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo."⁶⁰

Al pasar este sistema a norteamérica, se concedió "...a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al senado la de los Estados."⁶¹

Como se sabe, nuestro constitucionalismo se inicia propiamente, con la Constitución Federal de 1824, misma que tomó como modelo la carta fundamental norteamericana de 1787. Por tanto, al adoptarse el sistema bicameral, la Cámara de Representantes norteamericana tuvo su análoga aquí bajo el nombre de Cámara de Diputados, junto con la Cámara de Senadores. Además, por razones puramente históricas como se vio, ambas Cámaras, de Diputados y Senadores, recibieron el calificativo de cámara baja y cámara alta, respectivamente.

No obstante, la doctrina mexicana considera que no existe ni cámara alta ni cámara baja, puesto que, tanto diputados como senadores tienen un origen popular directo, y antes que nada, repre-

⁶⁰ Derecho Constitucional..., Op. cit., p. 269.

⁶¹ Idem.

sentan la voluntad popular, sin distinción de clases sociales, aunque sus designaciones obedezcan a criterios diferentes.

El artículo 50 de la Constitución Federal, nos dice Daniel Moreno: "...no establece distinción alguna, como durante mucho tiempo se creyó, entre ambas cámaras, ya que tanto en una como en otra se pueden presentar iniciativas: por tanto, la de diputados y la de senadores pueden asumir la calidad de revisoras."⁶²

b') Integración de la Legislatura.- El párrafo tercero del artículo 2º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: "El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura."

Desarrollando lo anterior, diremos que una Legislatura es el período dentro del cual, los legisladores llevan a cabo sus funciones y desempeñan sus facultades, conjunta (Congreso de la Unión), o separadamente (en ejercicio de las facultades exclusivas de cada cámara), sesionando de manera ordinaria o extraordinaria, y cuyas labores inician, previa calificación de la elección de sus miembros y después de quedar legalmente instaladas las cámaras, en la fecha señalada expresamente en la Constitución Federal, y cesa en sus funciones cuando concluye el tiempo constitucionalmente otorgado a los legisladores para el desempeño de su encargo (tres años). Las Legislaturas suelen numerarse a partir de la primera que quedó instalada bajo el amparo de la Constitu-

62 Op. cit., p. 429.

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Actualmente, está en funciones la LV Legislatura del Congreso de la Unión.

Igualmente, llámase Legislatura local al ejercicio que realiza la Cámara de Diputados en cada una de las entidades federativas.

c') No reelección de diputados y senadores.- Como una extensión del principio de la no reelección presidencial, el artículo 59 de la Constitución Política Federal, manifiesta que los legisladores federales propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato, ni con ese carácter ni con el de suplentes, señalándose además, que los diputados y senadores suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, siempre y cuando no hayan estado en ejercicio (esta situación está expresamente señalada en la fracción VII del art. 55 constitucional, como imposibilidad para ser diputado o senador).

Igual disposición se contempla para los diputados de las legislaturas de los Estados, en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

Se puede considerar a esta fórmula antirreeleccionista de diputados y senadores, como relativa, puesto que sólo prohíbe la reelección para el período inmediato, cabiendo la posibilidad de volver a ser diputado o senador en los períodos siguientes, a diferencia de la no reelección del Presidente de la República, la cual es absoluta, y "...en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." (art. 83 constitucional).

d') Calificación de la elección de los miembros de cada cámara.- En verdad, se trata de una autocalificación, en los términos

del artículo 60 constitucional. El precepto aludido determina que tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, se erigirán Colegios Electorales. Estos cuerpos tienen a su cargo la importante función de calificar la elección de los presuntos legisladores, así como verificar que las constancias de mayoría y de asignación proporcional,⁶³ en lo referente a los diputados y las declaratorias de elección por parte de las Legislaturas de cada Estado, y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto al Distrito Federal, en tratándose de los senadores, estén expedidas conforme a Derecho.

Cabe señalar que los Colegios Electorales en cada una de las cámaras, están integrados: por 100 presuntos legisladores propietarios en la de diputados; y por los presuntos legisladores en conjunción con los de la anterior legislatura que continuarán en funciones, en la Cámara de Senadores.

Las constancias otorgadas a los presuntos legisladores, pueden ser recurridas, en caso de inconformidad, ante el Tribunal Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en la ley de la materia.

En cuanto a las resoluciones de los Colegios Electorales de cada cámara, éstas son definitivas e inatacables, no procediendo en su contra, ni el juicio de amparo.

⁶³ Las constancias de mayoría y de asignación proporcional, son los documentos que expide la autoridad electoral correspondiente, a aquellos candidatos que, por los votos recibidos, resultaron ser legalmente electos conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, según el caso.

La organización, facultades y todo lo relacionado con los Colegios Electorales, se detalla en la Ley Orgánica del Congreso, artículos 14 a 27 y 67 a 73.

Nuestro criterio en relación a lo anterior, es en el sentido de que tal calificación, o mejor dicho autocalificación de elecciones de los presuntos legisladores federales, no es del todo idóneo si se busca imparcialidad. Sin embargo, si las tareas que realizan los Colegios Electorales respectivos, las llevara a cabo otro tipo de órgano, con ello, se ha dicho, se vería seriamente comprometida la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes.

e') Inmunidad, Inviolabilidad y no procesabilidad.- El artículo 61 constitucional federal expresa que "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas." Además, agrega que "El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar."⁶⁴ El artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso, reitera la existencia del fuero constitucional de los legisladores.

La Ley Suprema otorga a diputados y senadores, el fuero constitucional. Este se traduce en dos prerrogativas o privilegios parlamentarios: la inmunidad y la no procesabilidad.

La inmunidad, como irresponsabilidad jurídica, significa la in

⁶⁴ Respecto a la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, Vid. Supra. apartado A, inciso a), numeral 3, inciso c'), p. 61.

violabilidad de sus opiniones, pero solamente de aquéllas formuladas en el ejercicio de sus funciones legislativas. Esto quiere decir que ninguna autoridad judicial puede intentar acción alguna contra el legislador, por causa de esa opinión.

La inmunidad, escriben los Maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, "...no es un privilegio concedido a los senadores y diputados, sino una tutela necesaria para el ejercicio de la función que les está encomendada."⁶⁵

En virtud de la no procesabilidad, el legislador no puede ser procesado en tanto no sea desaforado. En efecto, no se puede ejercitar acción penal contra el diputado o senador por delito cometido por él durante su encargo, sino previo el procedimiento conocido como de desafuero, mediante el cual el legislador queda a disposición de la jurisdicción penal federal o común, según corresponda.

Como lo expone el Maestro Daniel Moreno, la inmunidad es absoluta, porque tratándose de las opiniones, hay irresponsabilidad jurídica durante y después del ejercicio de la función, pero respecto a la no procesabilidad (irresponsabilidad para el autor citado), ésta no es absoluta, puesto que al legislador se le puede exigir su responsabilidad por los delitos cometidos, aun cuando haya cesado su representación.⁶⁶

En cuanto a la obligación del presidente de cada cámara de "velar" por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la

⁶⁵ "Inmunidad Parlamentaria", en Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 1988, p. 305.

⁶⁶ Cfr. Op. cit., p. 435.

misma, creemos que no merece mayor comentario, puesto que representa una cuestión resultante y accesoria de lo dicho líneas arriba.

f') Exclusividad en el cargo.- El artículo 62 de la Constitución Federal previene que los legisladores que funjan como propietarios, durante el tiempo que dure su encargo, no podrán ejercer ninguna otra comisión o empleo, ya sea a nivel federal o estatal, cuando por esos trabajos perciban alguna retribución. El propio precepto expresa que tal impedimento desaparece cuando el legislador cuenta con la licencia correspondiente (la que durará por todo el tiempo que subsista la nueva ocupación), expedida por la cámara a que pertenezca, caso en el cual, sin embargo, cesa en sus funciones legislativas. Es importante reiterar que en este supuesto, el legislador no renuncia a su representación popular, sino simplemente se ausenta temporalmente del desempeño del cargo.

Asimismo, el artículo en comentario, aplica la misma regla a los diputados y senadores suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La parte final del mismo precepto indica que, cuando se presenten las hipótesis previstas en él, y no observándose lo que en el mismo se señala, la infracción "...será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador."

Este artículo constitucional contiene lo que la doctrina ha denominado incompatibilidades parlamentarias. Tal dispositivo jurídico, tiene como razón de ser, primero: fortalecer la separación de funciones y consolidar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes; y segundo: procurar que los legislado

res se dediquen, en la medida de lo posible, al desempeño exclusivo de sus funciones, y no distraer su atención en otros menesteres.

Adicionalmente, debemos decir que, si el empleo o comisión, aun siendo público (federal o local), cuando no son retribuidos o son honoríficos, así como el caso de otros empleos no oficiales, el desempeño de los mismos, no cae dentro de lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Federal.

g') Quórum.- Se pueden distinguir dos tipos: quórum de asistencia y quórum de votación. El de asistencia se define como el número mínimo de legisladores que, en cada cámara o en el Congreso de la Unión, deben estar presentes, con la finalidad de que las sesiones, así como las resoluciones que se tomen, estén revestidas de plena validez y legalidad. Muy semejante es la noción del quórum de votación, sólo que en este caso, se habla de un número mínimo de votos que deben emitirse para que una determinada proposición sea aprobada.

El artículo 63 de la Constitución Federal indica que el quórum de asistencia en cada cámara debe ser: en la de senadores, de las dos terceras partes (43); y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros (251). Si no concurren los legisladores en ese número, las cámaras no podrán abrir sus sesiones ni ejercer su cargo (primera parte del párrafo primero).

El mismo precepto ordena que "...los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con

la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones." (segunda parte del párrafo primero).

El segundo párrafo del artículo que nos ocupa, contiene la hipótesis relativa a la inasistencia de los legisladores por diez días consecutivos (debe entenderse diez sesiones consecutivas), sin que medie causa justificada o previa licencia de la cámara respectiva, caso en el cual se entenderá que esos legisladores renuncian presentarse hasta el período de sesiones siguiente, llamándose a los suplentes.

El párrafo tercero dice que "Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla."

El último párrafo del artículo 63, es decir, el cuarto, señala que los legisladores que, habiendo sido legalmente electos no se presenten a desempeñar su función, "...sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva...", y dentro del tiempo fijado de treinta días, incurrirán en responsabilidad y serán objeto de las sanciones que fije la ley. "También incurrirán en responsabilidad que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos

no se presenten a desempeñar sus funciones."

Como se aprecia, este artículo 63 constitucional, además de señalar la regla general del quórum de asistencia, enuncia las reglas a las cuales se sujetarán los legisladores suplentes, y también, de alguna manera, sanciona a aquellos individuos que, habiendo sido favorecidos con el voto popular, no asistan a ejercer sus funciones como diputados o senadores, comprendiendo incluso a los partidos políticos. Relacionado con la inasistencia, está el artículo 64 constitucional, que dispone que no tendrán derecho a la dieta del día (o sea, la cantidad de dinero asignada por el ejercicio de sus funciones). Dicha sanción se aplicará a aquellos diputados o senadores "...que no concurren a una sesión, sin causa justificada, o sin permiso de la Cámara respectiva..."

Por otra parte, el artículo 9º de la Ley Orgánica del Congreso, indica que éste "...sesionará con la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes..." La excepción se encuentra contenida en el artículo 84 constitucional, que preve la designación por el Congreso de la Unión, de presidente interino o sustituto.

En cuanto al quórum de votación, la regla general es, en las dos cámaras, de la mayoría de votos de los miembros presentes. Respecto a esto, existen dos clases de mayoría: la absoluta y la relativa. "La mayoría absoluta implica que, existiendo dos proposiciones, se aprueba aquélla que reúne más de la mitad del total de votos, en cambio, en el caso de la mayoría relativa, existen más de dos proposiciones adoptándose aquélla que mayor número de votos obtiene, sin importar que no exceda de más

de la mitad."⁶⁷

Sin embargo, esta regla general del quórum de votación, sufre algunas excepciones, mismas que se encuentran en los siguientes artículos de la Constitución Federal: 72, inciso c), para superar el veto del Presidente de la República; 73-III, base quinta, referente a la creación de un nuevo Estado dentro de los límites de otro existente; 76-V, para nombrar gobernador provisional cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado; 79-IV, para que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias; 110, en relación al juicio político; y 135, que habla de la reforma o adición de la propia constitución.

h') Derecho de iniciativa.- Este consiste, en los términos del artículo 71, fracción II, de la Constitución Federal, en la prerrogativa que tienen tanto los diputados como los senadores, de proponer iniciativas de ley o decreto ante cualquiera de las cámaras. En otras palabras, los legisladores federales, al igual que el Presidente de la República, las Legislaturas estatales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pueden poner en funcionamiento, a través de las iniciativas, el proceso legislativo. Más adelante retomaremos el tema,⁶⁸ por ahora únicamente diremos que el proceso legislativo, como el medio constitucionalmente consagrado para crear el Derecho, consta de: iniciativa, discusión, aprobación (o desaprobación), sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

⁶⁷ MADRAZO, Jorge, "Quórum", en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, México, Porrúa-UNAM, 1992, pp. 2656-2657.

⁶⁸ Vid. Infra. apartado C, inciso d), numeral 1, p. 154.

i') Actuación autónoma de las cámaras.- Como se dijo antes, cada una de las cámaras tiene a su cargo el ejercicio de facultades que le son exclusivas, en los términos de los artículos 74 y 76 de la Constitución Federal. Tal desempeño, la cámara de que se trate, lo lleva a cabo funcionando separadamente, es decir, sin la participación formal de la otra cámara.

Al lado de las facultades de que se habla, la propia Constitución Federal indica, en el artículo 77, los actos de carácter interno y administrativo que cada cámara podrá realizar sin la intervención de la otra, a saber: "I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno; III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

Ya sea conjunta o separadamente, y aun en este último caso, de manera informal, existe una íntima colaboración entre ambas cámaras.

d) Instalación, funcionamiento. Las Comisiones Legislativas.

Quedar instalado el Congreso de la Unión, quiere decir que está legalmente integrado y apto para ejercer sus funciones, a partir de la declaración de apertura de sesiones.

Así pues, como la instalación del Congreso de la Unión presupone la instalación previa de las cámaras que lo integran, veamos a continuación, y brevemente, el procedimiento seguido al efecto en cada una de ellas:⁶⁹

1. Cámara de Diputados.- El procedimiento de instalación o constitución, se reduce, en los términos del artículo 25 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a lo siguiente:

a') Reunión de los diputados que hayan sido electos. La fecha de reunión, el artículo 25 de la ley, indica que sea el 31 de agosto. Al no haber nueva disposición que concuerde con la realidad, nosotros pensamos que se deben reunir, a más tardar, a finales de octubre.

b') El presidente del Colegio Electoral "...pedirá a los diputados asistentes que se pongan de pie, y dirá: 'Protesto

⁶⁹ Cabe comentar que, tanto la Ley Orgánica del Congreso, como el Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, que datan de 1979 y 1934, respectivamente, y en lo que se refiere a la instalación de las cámaras, y a otros temas, son en verdad ordenamientos obsoletos, ya que manejan datos y fechas que ya no existen en la constitución vigente, por haber sido reformada.

guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y, si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande'."

c') Se declara que el Colegio Electoral ha concluido sus funciones, pasándose a elegir a los miembros de la Mesa Directiva.

d') Hecho lo anterior, quien resulte electo presidente de la Mesa Directiva, lo será también de la cámara, y procederá a decir en voz alta: "La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se declara legalmente constituida."

2. Cámara de Senadores.- De los artículos 74 a 76 de la Ley Orgánica del Congreso, se desprende que el procedimiento es idéntico, variando únicamente las frases solemnes de la protesta y de declaración de quedar legalmente constituida la cámara, las que se hacen como sigue:

Protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de senador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande."

Declaratoria: "La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se declara legítimamente constituida."

Instaladas las cámaras, y por ende el Congreso de la Unión, és te está en aptitud de iniciar sus funciones, a fin de ejercitar las facultades que le son propias, y que están consagradas en el artículo 73 de la Constitución Federal. Tal funcionamiento está organizado en dos períodos de sesiones ordinarias, y que también pueden ser extraordinarias.⁷⁰

En este sentido, el artículo 65 constitucional señala que, "El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias." (párrafo primero)⁷¹

El mismo artículo dice: "En ambos períodos de sesiones el Con-

70 El artículo 28 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se refiere a las sesiones ordinarias y extraordinarias. Son ordinarias "...las que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales..."; y extraordinarias "...las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos." (primera parte del párrafo primero y segundo párrafo, respectivamente).

71 Por reforma constitucional al citado artículo 65, de 19 de marzo de 1986 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de abril del mismo año), se estableció el doble período de sesiones. Anterior a la reforma, el artículo 65 comprendía un solo período de sesiones, el cual iniciaba el 1º de septiembre y no podía alargarse más allá del 31 de diciembre de cada año (art. 66). Nuevamente queremos hacer patente la obsolescencia de la legislación secundaria que rige al Congreso de la Unión, en algunas de sus disposiciones, por ejemplo, el artículo 4º de la Ley Orgánica, todavía se refiere al único período de sesiones que existía en la constitución antes de la reforma.

greso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución." (segundo párrafo).

En los términos del tercer párrafo del artículo citado, el congreso, en cada período de sesiones ordinarias, "...se ocupará preferentemente de los asuntos que señale su ley orgánica." A este respecto, no es en la ley orgánica, sino en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en el artículo 30, donde se señalan esos asuntos en que se ocupará preferentemente, los cuales son: comunicaciones con la otra cámara, el Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Legislaturas estatales y los Gobernadores; iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas Estatales y de los individuos de la cámara; dictámenes señalados para discutirse; entre otros.

Por lo que se refiere a la duración de los períodos ordinarios de sesiones, el artículo 66 constitucional dispone que éstos durarán "...el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año." (primer párrafo). También se preve la situación en que ambas cámaras no se pongan de acuerdo para la conclusión de las sesiones "...antes de las fechas indicadas...", lo que será resuelto por el Presidente de la República, (segundo párrafo). Relacionado con esto se encuentra la parte final del artículo 68 constitucional, que expresa que "Ninguna Cáma

ra podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra."

A la apertura del primer período de sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará su informe de gobierno, que es una exposición sobre el Estado que guarda la Administración Pública Federal (art. 69 constitucional, primera parte).

En esa misma fecha, el Congreso se reunirá -según el artículo 7º de su ley orgánica- en sesión conjunta en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, y antes que se presente el Presidente de la República, el presidente del congreso (o sea, el Presidente de la Cámara de Diputados), declarará en voz alta: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (segundo o tercer) (sic) período de sesiones ordinarias de la (número) Legislatura".

El informe presidencial en la opinión de un insigne jurista mexicano, "...se ha convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado para que brille el primer mandatario."⁷² Este informe será contestado por el presidente del congreso en términos generales y será analizado por las cámaras (arts. 8 y 189 de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, respectivamente).

En el caso de las sesiones extraordinarias, el artículo 67 constitucional (en relación con el artículo 35 del Reglamento pa-

⁷² CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1991, p. 113.

ra el Gobierno Interior del Congreso), dispone que "El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán, en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en am bos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva." Además, "En la apertura de las sesio nes extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria." (art. 69 constitucional, parte final. Ver también los arts. 79-IV y 89-XI de la propia Ley de Leyes).

Podemos decir que las sesiones ordinarias (organizadas en dos períodos), así como las extraordinarias, siendo aquéllas las que se llevan a cabo en días previamente fijados; y éstas las que se celebran en días no previstos o inhábiles dentro de los previstos, son el tiempo que constitucionalmente se otorga al Congreso de la Unión para que ejerza sus facultades.

En otro orden de ideas, la actuación del Congreso de la Unión presenta dos modalidades: A) actuación separada y sucesiva de cada cámara; y B) actuación conjunta y simultánea de las cámaras.

La totalidad de las facultades contenidas en el artículo 73 constitucional, utilizan la forma de actuación marcada con el inciso A), es decir, cada cámara trabaja en sus respectivos recin tos, y concluidas las labores de una cámara respecto a una facultad específica, sus resultados pasan a la otra cámara, en la que

se iniciarán semejantes trabajos, y la facultad no se agotará hasta que la cámara colegisladora haya finalizado sus tareas y emita algún resultado, el cual, si es coincidente con el anterior, habrá entonces una posición común y los trámites seguirán su curso hasta el producto final, que generalmente es una ley o decreto. En caso contrario, se tendrán que iniciar otra vez los procedimientos respectivos, hasta llegar a un punto de acuerdo, o bien, reservar el asunto para otro momento más oportuno (períodos de sesiones futuros). El caso típico de esta forma de actuación, lo es el proceso legislativo.

En cambio, la actuación del Congreso de la Unión en la forma indicada en el inciso B) del párrafo que precede al anterior, es empleada cuando las dos cámaras se reúnen en el recinto de la Cámara de Diputados, y simultáneamente conocen de los asuntos previstos en los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Constitución Federal.⁷³ El caso típico de la reunión y sesión conjunta y simultánea de las cámaras, funcionando como Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es cuando se hace la declaración de apertura de los períodos ordinarios de sesiones, o bien, cuando se convoca a sesiones extraordinarias a este órgano depositario del Poder Legislativo.

Ahora bien, por comisiones legislativas se entiende aquellas organizaciones de carácter interno en cada cámara, y las auxilian en el desahogo del trabajo que les compete conocer. Las comisio-

⁷³ Vid. Supra. apartado A, inciso a), numeral 3, inciso b'), p. 60.

nes legislativas son, según Miguel Angel Camposeco Cadena, "Organos para analizar las propias propuestas de iniciativas de Ley o Decreto o las cuestiones que se hagan del conocimiento de la cámara y que requieren de la emisión de un dictamen sobre el cual la Asamblea (de la cámara correspondiente) debe resolver..."⁷⁴

Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, son las siguientes: Gran Comisión; Instaladora del Colegio Electoral; Dictaminadoras de los expedientes que, con motivo de la calificación de elecciones se abren; de Dictamen Legislativo; de Vigilancia; de Investigación; Jurisdiccionales; de Gobernación y Puntos Constitucionales; de Marina; de Patrimonio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; de Salubridad y Asistencia; de Reforma Agraria; de Pesca; de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Comercio; de Comunicaciones y Transportes; de Educación Pública; de Trabajo y Previsión Social; de Turismo; de Relaciones Exteriores; de Justicia; de Defensa Nacional; del Distrito Federal; de Energéticos; de Seguridad Social; y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Esta cámara cuenta, además, con tres comités de carácter administrativo: de Administración; de Biblioteca; y de Asuntos Editoriales.

La competencia de estas comisiones es la que se deriva de su denominación, y que corresponden a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal (art. 56 de la Ley Orgánica del

⁷⁴ Manual de temas legislativos, México, Edición particular, 1984, p. 75.

Congreso).

Lo relativo a las comisiones legislativas enunciadas, se regula en los artículos 15, 46 a 66 de la Ley Orgánica del Congreso, y en los artículos 65 a 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo.

Las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores son las siguientes: Gran Comisión; Instaladora del Colegio Electoral; Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos; Aranceles y Comercio Exterior; Asistencia Pública; Asuntos Indígenas; Colonización; Comercio Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía; Editorial; Educación Pública; Ferrocarriles Nacionales; Fomento Agropecuario; Fomento Cooperativo; Fomento Industrial; Gobernación; Hacienda; Industria Eléctrica; Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Migración; Minas; Obras Públicas; Patrimonio y Recursos Nacionales; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos; Relaciones; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; y Vías de Comunicación. Existen además las comisiones especiales: de Estudios Legislativos; de Administración; y de Biblioteca.

"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 dic

tamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia." (art. 87 de la Ley Orgánica del Congreso).

Las comisiones legislativas del senado, están previstas en los artículos 86 a 106 de la Ley Orgánica del Congreso, e igualmente, en los artículos 65 a 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo.

La existencia de las comisiones legislativas y su especialización, responde a la exigencia derivada del cúmulo de atribuciones conferidas al Congreso de la Unión, las cuales son diversas y referentes a distintas materias. De este modo, al someter alguna iniciativa de ley o decreto a la consideración de alguna de las cámaras, tal proyecto será estudiado y dictaminado por la comisión que, de acuerdo a la índole material de la iniciativa, corresponda. Tal situación permite, al poseer conocimientos específicos sobre temas concretos, sean científicos, técnicos o en el campo de las relaciones humanas, emprender un estudio más adecuado de las iniciativas, y ayuda en mucho a que el futuro producto legislativo (ley o decreto), al incorporarse al Sistema Jurídico Mexicano, no sea contrario o ajeno al medio social que regirá.

Finalmente, es indudable que existen profesionales del Derecho integrando estas comisiones, dichos letrados (que no siempre son los legisladores), son quienes se ocupan de la cuestión puramente jurídica, sin embargo, insistimos aún en que, sin perjuicio de la subsistencia de estos grupos especializados, los legisladores federales sean conocedores de la materia jurídica.

e) La Comisión Permanente.

Podemos decir que se trata de un órgano integrado por diputados y senadores, que funciona durante los recesos del Congreso de la Unión, es decir, del 1º de enero al 14 de abril y del 16 de julio al 31 de octubre de cada año.

El artículo 78 de la Carta Fundamental, consagra este órgano en estos términos: "Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto."

Las funciones que realiza la Comisión Permanente, originalmente son atribuciones del Congreso de la Unión o de alguna de las cámaras. Es oportuno mencionar que, si bien el artículo 79 constitucional numera las facultades de la Comisión Permanente, en realidad la propia Constitución le confiere otras tantas en diversos preceptos, lo cual es reconocido en el artículo invocado, mismo que dispone que las atribuciones de la comisión que nos ocupa son las siguientes: "I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV; II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Distrito Federal; III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del

Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que despachen en el inmediato período de sesiones; IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte así como a sus solicitudes de licencia que le someta el Presidente de la República; VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga; VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales."

Como se notará, la Comisión Permanente no posee facultades de carácter legislativo, puesto que no elabora ley alguna durante sus funciones. Más bien, se trata de facultades político-jurídicas.

Los artículos más importantes de la legislación secundaria que regula a la Comisión Permanente (107 a 120 de la Ley Orgánica del Congreso; y 171 a 183 del Reglamento para el Gobierno Inte-

rior del mismo), se transcriben a continuación:

Artículo 107 de la ley orgánica: "La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Artículo 109 de la ley orgánica: "En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para la cual se nombrará por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores."

Artículo 110 de la ley orgánica: "El presidente y el vicepresidente serán elegidos para un período de receso, entre los diputados, y para el período siguiente, entre los senadores."

Artículo 115 de la ley orgánica: "La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo."

Artículo 175 del Reglamento para el Gobierno Interior: "Para

el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente, nombrará, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes comisiones: Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Gobernación, Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores."

Esta institución (la Comisión Permanente), aún no es ampliamente difundida y aceptada por el constitucionalismo moderno; en este sentido, existen importantes tratadistas patrios que, como el Maestro Felipe Tena Ramírez pugnan por su desaparición de nuestro Sistema Jurídico;⁷⁵ y hay también un importante sector que se inclina por la persistencia y fortalecimiento de la Comisión Permanente, por considerarla como un instrumento de control político sobre el Ejecutivo cuando el congreso no está funcionando. Como representante de esta última posición tenemos al Maestro Miguel de la Madrid, quien afirma que "...contribuye la permanente al sostenimiento de la técnica divisoria del poder y al equilibrio de los poderes constituidos. Puede representar un control político para el Poder Ejecutivo."⁷⁶

Por nuestra parte, coincidimos con el Maestro Miguel de la Madrid, puesto que, un poder tan importante como lo es el legislativo, no puede quedar sin representación en el diario acontecer político mexicano, ya que ello equivaldría a silenciar la voz popular, que es la esencia del Congreso de la Unión.

⁷⁵ Cfr. Op. cit., p. 437 y s.

⁷⁶ Cfr. Elementos..., Op. cit., p. 449.

B. Atribuciones legislativas.

a) En el ámbito federal.

El Congreso de la Unión no solamente tiene facultades legislativas, sino también político-administrativas y político-jurisdiccionales.

Siguiendo las ideas del Maestro Don Ignacio Burgoa,⁷⁷ son facultades político-administrativas los actos puramente administrativos y de trámite, los cuales revisten características contrarias a las de la ley, ya que son concretos, particulares y personales, tomando la forma de decreto. Por su parte, las facultades político-jurisdiccionales se traducen en la participación de las cámaras en el juicio político.⁷⁸

Dicho lo anterior, pasemos a enunciar someramente las numerosas facultades legislativas del Congreso de la Unión, que están

⁷⁷ Cfr. Op. cit., pp. 671-672.

⁷⁸ Es importante distinguir entre delitos comunes y delitos oficiales. Aquéllos son los que el servidor público comete con independencia o fuera de su encargo público; éstos son, en términos de los artículos 109, fracción I de la Constitución Federal, y 6º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones y "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". La comisión de delitos comunes da lugar a iniciar contra el servidor público de que se trate, el procedimiento de "desafuero", que tiene como finalidad quitarle el privilegio de la no procesabilidad, y posteriormente, poner al individuo a disposición de la jurisdicción penal (ordinaria o federal). Este procedimiento es de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. En cuanto a los delitos oficiales, la comisión de los mismos origina el citado juicio político contra el servidor público señalado como transgresor, y busca privarlo de su puesto e inhabilitarlo para obtener otro por el tiempo que determine la ley (art. 111, párrafo primero de la Constitución). Corresponde conocer de dicho juicio al Congreso de la Unión.

contenidas, principalmente en el artículo 73 de la Ley Suprema.

El precepto mencionado, consta de 34 fracciones, de las cuales las 33 primeras (I, III a XXII, XXIV a XXVII y XXIX-A a XXIX-H), son expresas, y la número 34 (XXX), contiene lo que la doctrina constitucional ha denominado "facultades implícitas del Congreso de la Unión". Respecto a esto, se ha dicho que tales facultades implícitas las ejerce el Congreso de la Unión, previa la existencia de otra facultad expresa que justifique su ejercicio. En otras palabras, las facultades implícitas son los medios necesarios para ejercitar las facultades expresas. Al mismo tiempo, las facultades de que se habla, hacen posible, a través de la expedición de leyes, el desempeño de las facultades atribuidas a los otros dos poderes federales. Sin embargo, y como lo manifiesta Máximo N. Gámiz P., "Las facultades implícitas se han esgrimido, en muchas ocasiones, por los legisladores mexicanos para fundamentar la expedición de leyes que de ninguna manera se puede estimar que nacen de una facultad explícita contenida en la Constitución general de la república."⁷⁹

Como se sabe, el Congreso de la Unión puede legislar para todo el país y para el Distrito Federal. Es decir, que actúa como Legislatura local en esta entidad federativa.

En el presente inciso nos ocuparemos de las atribuciones a nivel federal, y en el siguiente, de su competencia en el Distrito Federal.

79 Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, México, UNAM, 1990, p. 126.

Para una más sencilla exposición de las facultades federales del Congreso de la Unión, ^{79 bis} las hemos clasificado como sigue:

1. Facultades respecto a las entidades federativas: admitir nuevos Estados a la Unión Federal (fracción I); formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (fracción III); arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso (fracción IV); e impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX).

2. Facultades respecto a los poderes federales: cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V); crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XI); expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor (fracción XXIV); conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral para designar presidente sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 constitucionales (fracción XXVI); aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República (fracción XXVII), y expedir le

^{79 bis} Por la extensión del artículo 73 constitucional, y evitando incurrir en infructuosas transcripciones, únicamente mencionaremos la esencia de cada facultad.

yes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares (fracción XXIX-H).

3. Facultades en materia tributaria: imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII); y establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, etc. (fracción XXIX-A).

4. Facultades en materia financiera: dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracción VIII); legislar en toda la República sobre servicios de banca y crédito, establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 congstitucional (fracción X); establecer casas de moneda, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjerra, adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII); expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (fracción XXIX-E); y expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera (fracción

XXIX-F);

5. Facultades en materia de guerra: declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (fracción XII).

6. Facultades en materia marítima: dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y guerra, y expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra (fracción XIII).

7. Facultades en materia de seguridad nacional: levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales (fracción XIV); y dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional (fracción XV).

8. Facultades en materia penal: definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse (fracción XXI); y conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (fracción XXII).

9. Facultades en materia educativa: establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación; legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; dictar las

leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público (fracción XXV).

10. Otras facultades: legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear, y expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (fracción X); dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República (fracción XVI); dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos (fracción XIX); expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos (fracción XX); legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales (fracción XXIX-B); expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional (fracción XXIX-C); expedir leyes tendientes a la regulación de la transferencia de tecnología y la genera

ción, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F); expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G); expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión (fracción XXX, facultades implícitas).

De lo anterior se desprende que las facultades legislativas del Congreso de la Unión son muy amplias, y nosotros pensamos que no podría ser de otra forma, tomando en cuenta la enorme gama de asuntos que conforman la vida política, económica y social de nuestro país. Pero no solamente las facultades del Congreso de la Unión están señaladas en el artículo 73, sino que la constitución le otorga otras en distintos artículos.

El órgano depositario del Poder Legislativo Federal, únicamente puede ejercer las facultades y legislar sobre las materias que expresamente le confiere la constitución, reservándose a las Legislaturas locales en cada entidad federativa, las facultades para legislar en aquellas materias que no están expresamente atribuidas al Congreso de la Unión, en los términos del artículo 124 de la Constitución Federal.

b) En el ámbito local. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En los Estados que adoptan el sistema federal, suele destinarse un territorio específico, independiente del territorio de cada Estado-miembro, para que en él se asienten materialmente los poderes federales. Este territorio es, en nuestro régimen constitucional, el Distrito Federal, que en sus orígenes tomó como modelo el Distrito de Columbia de la constitución norteamericana.

Es en el Distrito Federal donde también se encuentra la capital de la República Mexicana, la Ciudad de México, que es el punto más importante de la vida política y económica del país.

De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Federal, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, junto con los otros 31 Estados que se citan en el mismo precepto. También el artículo 44 del mismo Código Supremo, dispone: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General." Esta disposición constitucional se refiere al territorio que el Distrito Federal ocupaba al momento de entrar en vigor la Constitución de 1917, o sea, el 1º de mayo del mismo año; igualmente, se hace la declaración implícita de que los poderes federales se asientan en el Distrito Federal. En términos del artículo 73, fracción V, de la constitución, el Congreso de la Unión tiene la facultad de cambiar la residencia de los poderes federales, supuesto en el cual, y como se

gún dice el artículo 44, el Distrito Federal se erigirá en "Estado del Valle de México".

Por otra parte, el Distrito Federal es la única entidad federativa que carece de autonomía política, puesto que no puede darse su propia constitución y crear sus propios órganos de gobierno. Como los demás Estados, también en el Distrito Federal se ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, encomendadas a órganos constituidos que son los mismos poderes federales, salvo la función judicial, que está encomendada a un Tribunal Superior de Justicia. Así, el Poder Legislativo está depositado en el Congreso de la Unión (legislando solamente para el Distrito Federal); el Poder Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República (que delega su ejercicio en el Departamento del Distrito Federal); y el Poder Judicial lo desempeña el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (cuyos magistrados son nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación de la Asamblea de Representantes).

La población del Distrito Federal, así como la de las demás entidades federativas, elige de manera directa, tanto al Presidente de la República, como a los legisladores federales. Además, en los demás Estados, el pueblo elige a su gobernador (quien designa a los integrantes del Poder Judicial local), y diputados regionales. En cambio, los habitantes del Distrito Federal, no cuentan con el voto activo para elegir directamente a sus autoridades locales, distintas de las federales (aunque sólo pueden elegir a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

ral, que es un órgano cuasi-legislativo).

De lo anterior se colige que, el Distrito Federal se encuentra en una franca *capitis diminutio* política,⁸⁰ situación que se ha pretendido atenuar con la creación en 1987, de la ya mencionada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la que más adelante nos referiremos con mayor precisión.

Nosotros nos concretaremos solamente a la función legislativa en el Distrito Federal, que está a cargo, como ya se dijo, del Congreso de la Unión, en sus funciones de Legislatura local. El marco constitucional lo da el propio artículo 73 constitucional en su fracción VI, la que podría considerarse, en una interpretación forzada, como la "constitución" del Distrito Federal.

El artículo aludido dispone: "El Congreso tiene facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal..."

La declaración "en todo lo relativo", la interpretamos en el sentido de que se trata de todo aquello que sea susceptible de una regulación jurídica. Esto quiere decir que el Congreso de la Unión, legisla en el Distrito Federal para: conservar el orden público; regir, organizar y fomentar las actividades económicas, po

⁸⁰ A mediados del año de 1991, surgió un movimiento político importante que pugna por la "democratización del Distrito Federal", y que tiene como finalidad, que tal entidad se convierta en el Estado 32 de la Federación, y que las autoridades administrativas, legislativas, y tal vez las judiciales, sean elegidas por los propios habitantes del Distrito Federal, a través del voto directo. Sin embargo, y a pesar de la creciente fuerza que ha tomado el movimiento, las autoridades, quizá con el temor de que los poderes federales "choquen" con los poderes locales que eventualmente se crearían, no han puesto mucho empeño en que se lleve a cabo tal reforma política, y algunos partidos políticos han dicho que lo que falta, es voluntad política.

líticas, sociales, culturales, etc.; hacer expedita la administración de justicia; atender las demandas de bienestar social, mediante la creación, coordinación y mantenimiento de servicios públicos; etc. Como se percibe, en la frase "en todo lo relativo al Distrito Federal", se encierran un sinnúmero de circunstancias sociales de hecho que, en general, la teoría política moderna ha considerado como obligación de los Estados contemporáneos proveer a su regulación, con la finalidad de alcanzar el bien común de su población, y de esta manera justificar su existencia política. Particularmente, el Distrito Federal, valiéndose de la función legislativa desarrollada por el Congreso de la Unión, como Legislatura local, justifica su existencia política.

Asimismo, el propio artículo 73-VI señala que la facultad legislativa del Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, debe someterse a las bases que indica, a saber:

"1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva;

"2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad;

"3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea..." (Vid. Infra.);

4a. Se refiere al ejercicio de las facultades de la Asamblea del Distrito Federal (Vid. Infra.);

"5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y de más órganos que la ley determine... Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica... Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal..." Esta misma base agrega varias disposiciones complementarias de la función judicial, tales como: que la ley orgánica correspondiente (Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal), garantice la independencia de los magistrados y jueces en el desempeño de sus funciones; condiciones que la ley debe fijar para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales; que los nombramientos de magistrados y jueces recaigan en personas cuyos servicios dentro de la administración de justicia hayan sido prestados con eficiencia y probidad, o bien, merezcan esa designación por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica; determinación por parte de la ley secundaria, del procedimiento de designación de

los magistrados, así como de las responsabilidades en que in curren quienes tomen posesión del cargo o lo ejercieren sin la aprobación respectiva; manera en que la ley determinará la suplencia de las faltas temporales de los magistrados; obligación de los magistrados, al entrar a ejercer su encargo, de rendir protesta de "guardar la Constitución Política de los Es tados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen", la que harán ante el pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; duración de seis años de los magistrados en el ejercicio de su cargo, y posibilidad de ser reelectos, caso en el cual, únicamente podrán ser privados de su puesto por incurrir en las responsabilidades previstas para los servidores pú blicos (título cuarto de la Constitución Federal); nombramiento de los jueces de primera instancia hecha por el Tribunal Su perior de Justicia; lo relativo a la remuneración de los magis trados y jueces, la cual será adecuada, irrenunciable y no podrá ser disminuida durante su encargo; y el señalamiento de que los magistrados y jueces, "...no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo." (art. 101 constitucional).

La base siguiente ordena:

"6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá di

rectamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente;"

De lo anterior, solamente queremos precisar que, el "órgano u órganos" a que se refiere la base la. del artículo 73-VI, y en el cual el Presidente de la República delega el ejercicio del gobierno del Distrito Federal, es, precisamente, el Departamento del Distrito Federal,⁸¹ que se rige por su ley orgánica de fecha 27 de diciembre de 1978 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año).

El Departamento del Distrito Federal es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal (art. 1º del Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal), encabezado por un jefe (nombrado y removido libremente por el Presidente de la República), y que ejerce el gobierno del Distrito Federal, por delegación constitu-

⁸¹ Aunque el artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expresa que el gobierno de esa entidad lo ejerce el Presidente de la República "por conducto" del Jefe del Departamento del Distrito Federal, nosotros, atendiendo a lo señalado en la base la. del artículo 73-VI, en el sentido de que el Presidente de la República ejercerá el gobierno del Distrito Federal, "por conducto del órgano u órganos" que determine la ley respectiva", concluimos que el gobierno delegado del Distrito Federal, lo ejerce el Presidente de la República por conducto del Departamento del Distrito Federal, y no por el jefe del mismo, que es una persona física en su calidad de servidor público, nombrado y removido libremente por el Jefe del Ejecutivo Federal. Además, ese departamento administrativo (creado por ley), tiene el carácter de permanente, hasta que la ley que lo creó sea sustituida por otra posterior que no contemple su existencia; el jefe de este departamento, en cambio, puede ser removido libremente, caso en el cual, al cesar en sus funciones, y en el supuesto de que por su conducto se ejerciera el gobierno del Distrito Federal, éste se vería envuelto en una anarquía administrativa.

cional del Presidente de la República a cuyo cargo originalmente se encuentra.

Respecto a los principales órganos internos del Departamento del Distrito Federal, éstos se indican en el artículo 3º de su ley orgánica, al referirse a ellos como las "unidades administrativas" de las cuales se auxiliará el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el ejercicio de sus atribuciones, consistentes en el estudio, planeación y despacho de los asuntos propios del departamento que dirige, y que son las siguientes:

1. Secretaría General de Gobierno.
2. Secretaría General de Planeación y Evaluación.
3. Secretaría General de Obras.
4. Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología.
5. Secretaría General de Desarrollo Social.
6. Secretaría General de Protección y Vialidad.
7. Oficialía Mayor.
8. Tesorería.
9. Contraloría General.
10. Delegaciones: Alvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza; y Xochimilco (art. 14 de la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Por otra parte, por decreto de 29 de julio de 1987 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de agosto del mismo año), se reformó la fracción VI del artículo 73, contemplando la creación de un órgano de representación ciudadana, denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esta asamblea no depende del Presidente de la República, ya que sus miembros son elegidos directamente por los habitantes del Distrito Federal. Este órgano colegiado posee facultades cuasi-legislativas y administrativas; y sirve de medio para que, a través del derecho de iniciativa popular, la ciudadanía participe en la resolución de los problemas urbanos y en el mejoramiento de la gestión financiera.

La Asamblea de Representantes se integra por 66 miembros, 40 de los cuales son electos por el principio de votación mayoritaria relativa; y los 26 restantes, según el principio de representación proporcional, sometiéndose a las reglas que en la misma base 3a. se establecen.

Los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, serán electos cada tres años; por cada propietario habrá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 constitucional. Son aplicables a los representantes los artículos constitucionales siguientes: 55 (requisitos que se deberán reunir para ser representante, y que son los mismos que para ser diputado se exigen); 59 (no reelección); 60 (aplicación de las reglas relativas a la calificación de la elección de los miembros de la asamblea); 61 (inmunidad, inviolabilidad y no procesabilidad); 62 (exclusi

vidad en el cargo); y 64 (pérdida del derecho a la dieta correspondiente por faltar a alguna sesión sin causa justificada o sin permiso de la asamblea).⁸²

La asamblea funciona en dos períodos de sesiones ordinarias: del 15 de noviembre de cada año, al 15 de enero del siguiente año (primer período); y del 16 de abril al 15 de julio del mismo año (segundo período). Durante los recesos de la asamblea, ésta podrá reunirse en sesiones extraordinarias para atender asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los representantes o del Presidente de la República.⁸³ Además, a la apertura del segundo período de sesiones ordinarias, concurrirá la autoridad que el Presidente de la República determine, a rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, está facultada para:

"A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes

⁸² Vid. Supra. apartado A, inciso c), numeral 3, incisos c') a f'), p. 89.

⁸³ El artículo 52 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1987 (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de febrero de 1988), señala que "Durante los recesos, la Asamblea estará representada por su Comisión de Gobierno, la cual podrá convocar a sesiones extraordinarias, a petición del Presidente de la República o por excitativa de la mitad más uno de los representantes que la integran. En ambos casos deberá precisarse, por escrito, el asunto o asuntos que deberá resolver el Pleno de la Asamblea y las razones que justifiquen la convocatoria."

y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

"B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

"C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

"D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente (titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, según el artículo 11 de la ley orgánica), para que informen a la asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

"E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

"F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

"G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que lo integren, para que el Pleno de la asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervi

sión;

"H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

"I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior; y

"J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

"Las iniciativas que la asamblea de representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

"Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata." Dicho órgano, de acuerdo al artículo 53 de la ley orgánica, es la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En la base 4a. se hacen las declaraciones que a continuación se enuncian: la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea de Representantes, corresponde a sus integrantes y a los representantes de los vecinos organizados, siguiendo los lineamientos que marque la ley orgánica; se instituye el llamado derecho de iniciativa popular respecto a las materias que son competencia de la asamblea; y se ordena que la ley establezca "...los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y con-

tinua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles;" (párrafo tercero).

Como anteriormente apuntamos, la población asentada en el Distrito Federal, está imposibilitada para elegir a sus autoridades locales; esto ha llevado a afirmar que tal entidad es la más "antidemocrática dentro de un régimen democrático", como lo es el mexicano.

Creando la Asamblea de Representantes, se intentó dar una solución a esta problemática, otorgando a los habitantes del Distrito Federal el voto activo para elegir directamente a los miembros de esa asamblea, la cual no puede considerarse como un órgano de gobierno local, ya que está supeditada a la autoridad federal, que es quien en realidad ejerce el gobierno en la entidad que nos ocupa, y aunque existe el Departamento del Distrito Federal, no hay que olvidar que éste depende directamente del Poder Ejecutivo Federal. No obstante ello, y a pesar de que todavía persiste el grave problema de la "democratización" de esta entidad, debemos reconocer que la Asamblea de Representantes ha servido como indicador del estado urbano en el Distrito Federal, y sobre todo, para reglamentar situaciones que la misma ciudad demanda, para que se lleven a cabo de manera ordenada y eficaz.

En relación a las facultades de la asamblea, es conveniente destacar tres puntos esenciales: la facultad cuasi-legislativa de

la asamblea; el derecho de iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión que posee; y el derecho de iniciativa popular otorgado a los habitantes del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes tiene la facultad de expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, los cuales tienen por objeto la satisfacción de las necesidades de los habitantes de la entidad, y que son manifestaciones de tipo administrativo, pero que llevan en sí el carácter de ser obligatorios, abstractos, impersonales y generales. Por eso decimos que la asamblea posee funciones cuasi-legislativas, término que hemos empleado a fin de diferenciarla de la auténtica función legislativa que desarrolla el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal. Y muy a propósito de esto, debemos hacer notar que tal función cuasi-legislativa, en ningún caso podrá contravenir lo dispuesto en otras leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión como Legislatura local.

Muy importante facultad de la asamblea es la consistente en iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión. Con tal prerrogativa, la asamblea sirve de auxiliar al órgano legislativo federal, al darle a conocer circunstancias que, a juicio de la misma asamblea, requieren de una regulación jurídica más formal, y que su facultad cuasi-legislativa no llega a normar adecuadamente.

En relación a esto, es prudente adicionar el artículo 71 de la Constitución Federal, precepto que señala a quiénes compete iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, comprendiendo

al Presidente de la República, a los legisladores federales y a las Legislaturas de los Estados; debiéndose incluir a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (a través de sus integrantes), en todo lo relativo a esa entidad.

En otro orden de ideas, el derecho de iniciativa popular es, según el artículo 52 de la ley orgánica de la asamblea, "...un procedimiento de participación de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la creación, reforma o derogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, relativos al propio Distrito Federal." (segundo párrafo). Esta participación ciudadana tiene en última instancia, la finalidad de resolver los diversos problemas ciudadanos. El mismo artículo agrega: "Este derecho sólo podrá ser ejercido conjuntamente por un mínimo de diez mil ciudadanos que, a la fecha de la iniciativa, sean residentes del Distrito Federal." (tercer párrafo). Y la base 4a., segundo párrafo del artículo 73-VI, dispone que esos diez mil ciudadanos estén "debidamente identificados".

He aquí un elemento más para "democratizar" el Distrito Federal, mediante la participación directa de la ciudadanía, proponiendo la creación, modificación o supresión de las disposiciones jurídicas que se indican, y que son el producto de la función cuasi-legislativa de la asamblea. Ahora bien, si esas proposiciones prosperan, y en alguna forma fueran contrarias a las leyes o decretos del Congreso de la Unión en sus funciones de Legislatura local, dichas creaciones, modificaciones o supresiones serían inoperantes, quedando así anulada esa participación ciudadana.

Finalmente, no queremos concluir este inciso sin antes hacer un breve comentario acerca de la realidad política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Es muy cierto que las labores desarrolladas por la primera asamblea que se erigió fueron aceptables; sin embargo, la segunda asamblea, actualmente en funciones, ha dejado mucho que desear, y definitivamente no ha respondido como se esperaba. Los problemas de la ciudad -seguridad pública, contaminación, uso del suelo, vivienda, transporte, comercio "callejero", etc.-, en el mejor de los casos, no se han incrementado, pero tampoco se han resuelto, ni siquiera se han emprendido acciones enérgicas que en verdad los ataquen.

Sin decir más, veamos lo que opina un miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al respecto:

"La mayor parte de los representantes a la Asamblea vemos con desesperación las escasas facultades y capacidad de regpuesta ante las demandas de los miles de ciudadanos que acuden a la Asamblea. No es posible hacer entender a la ciudadanía que nuestra capacidad se basa exclusivamente en pedir favores a los funcionarios o en hacer presión política para obligarlos a resolver los problemas... La Asamblea de Representantes tiene que desaparecer... para eliminar un órgano insuficiente para responder a las necesidades de la ciudad."⁸⁴

⁸⁴ Vid. "Eliminar la Asamblea de Representantes", por Demetrio Sodi de la Tijera, "La Jornada", número 3012, de 29 de diciembre de 1992, p. 11.

c) Su participación en el Poder Revisor de la Constitución.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales, trabajando conjunta pero separada y sucesivamente, integran lo que doctrinariamente se llama Poder Revisor de la Constitución, también conocido como Constituyente Permanente. Se trata de un poder constituido, aunque muy similar en sus funciones a las que desarrolla el Poder o Asamblea Constituyente, con la diferencia de que ésta desaparece en el momento en que surge aquél. En efecto, el Poder Constituyente elabora la constitución, creando los órganos de gobierno (poderes constituidos), señalándoles sus facultades y marcándoles sus límites; en tanto, el Poder Revisor es uno de esos poderes constituidos, dotado de facultades para modificar la misma constitución que le da existencia jurídica. Tales facultades deben estar expresa y específicamente contempladas en la constitución, con la finalidad de que ese órgano no la pueda modificar en demasía, o abrogarla, lo que compete exclusivamente al pueblo.

La Constitución Federal, en el artículo 135, se refiere al citado poder constituido y sus funciones, en los siguientes términos:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la ma

yoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Del anterior precepto se deriva que el Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales, conforman el Constituyente Permanente (o Poder Revisor de la Constitución), y con su participación pueden modificar (adicionar o reformar) la Ley Suprema, contando además, y como después se verá, con la colaboración del Presidente de la República. En otro lugar abordaremos el proceso que se sigue para aprobar una adición a reforma constitucional.⁸⁵

Por otra parte, ¿qué significa que la constitución pueda ser adicionada o reformada? Adicionar es hacer una agregación a un cuerpo principal de normas jurídicas, sin que éstas sufran alguna modificación; reformar implica dar una nueva forma, replantear, sustituir unas normas jurídicas por otras, caso en el cual opera la derogación de las primeras. Por virtud de la adición o la reforma, el Constituyente Permanente se encarga de que la constitución esté en continua concordancia con la cambiante realidad social que regula, y evitar que sea rebasada por ésta.

Cuestión de gran interés es determinar los límites del Poder Revisor, en otras palabras, ¿qué artículos constitucionales puede adicionar o reformar? Los estudiosos de la materia constitucio-

⁸⁵ Vid. *Infra.* apartado C, inciso e), p. 170.

nal han solucionado lo anterior concluyendo que, el órgano que tiene a su cargo modificar la constitución, puede hacerlo sobre cualquier punto, siempre y cuando el imperativo social así lo requiera, excepto en lo referente a lo que se ha calificado como "decisiones políticas fundamentales". Estas son todos aquellos principios que recogen en el texto constitucional el ser del Estado, y las aspiraciones, esperanzas, conquistas, modo de ser y querer ser del pueblo. Tales principios son la esencia de la constitución.

En la constitución mexicana esas decisiones son: las garantías individuales (arts. 1 a 29); la soberanía popular (art. 39); la forma de gobierno (art. 40); la división de poderes (art. 49); la no reelección del Presidente de la República (art. 83); las garantías sociales en materia agraria y obrera (arts. 27 y 123); etc.

Así es que, la labor del Constituyente Permanente no puede, por ningún motivo, modificar las decisiones políticas fundamentales previstas en la Ley Suprema. Entonces, ¿quién las puede modificar? El pueblo.

Intima relación con esto último guarda el artículo 39 constitucional, el cual, después de declarar que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo." y que "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.", en la frase "El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.", algunos autores han querido ver, consagrado por la propia constitución, el "derecho a la revolución". Tema éste de amplia y profun-

da discusión. Así es que simplemente enunciaremos nuestra opinión sobre el particular:

La revolución es un fenómeno social que surge cuando el sistema jurídico-político ya no responde a los intereses, aspiraciones y no satisface las necesidades del pueblo, apareciendo, de esta forma, el quebrantamiento del orden establecido.

En ningún momento negamos la prerrogativa del pueblo a transgredir el orden establecido cuando éste ya no le es conveniente, que es lo que seguramente ocurriría si el elemento sociológico del Estado decidiera alterar o modificar la forma de su gobierno. Así pues, la revolución es espontánea, no surge por disposición constitucional, sino que se va fraguando en el seno de la sociedad, del pueblo mismo.

De la misma manera en que no podemos concebir razonablemente que un cuerpo viviente prevea en sí mismo los mecanismos para su destrucción, así tampoco aceptamos que la Ley de Leyes proporcione el cauce para su violación y eventual desaparición, como lo sería el citado "derecho a la revolución".

De esta manera, el artículo 39 no entraña en modo alguno ese supuesto derecho revolucionario. Entonces, el inalienable derecho que la constitución otorga expresamente al pueblo para alterar o modificar la forma de su gobierno, debe interpretarse en el sentido de que tales variaciones se deben hacer por conducto de los representantes populares y siguiendo los medios constitucionales y legales adecuados, esto es, por medio del Poder Revisor y el legislador ordinario. Y toda vez que al Constituyente Permanente no

le compete modificar la forma de gobierno, que es una decisión política fundamental, en cambio, sí puede adicionar o modificar aquellos preceptos constitucionales que hagan más efectivas las acciones del gobierno para con el pueblo y en realidad satisfagan el reclamo social.

Hecha la anterior digresión, aunque fundamental, pasemos ahora a exponer algunas consideraciones finales sobre el tema que nos ocupa.

La trascendental tarea de modificar la Constitución Federal, por sus repercusiones nacionales, merece ser conocida por todos los involucrados, no únicamente por el Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales, sino directamente por los ciudadanos. Desgraciadamente, la falta de cultura política y cívica en el pueblo de México, es el obstáculo más ominoso, aun que la propia incomunicación existente entre el pueblo y "sus representantes". Todo lo dicho deriva en alarmante desinterés ciudadano en los asuntos políticos, tanto nacionales como del exterior.

En cuanto al sistema adoptado por el artículo 135 constitucional, a comparación del proceso legislativo ordinario, es más complejo, ello con el objeto de dificultar la modificación constitucional, ya que por tratarse del ordenamiento más importante por regir los destinos políticos, económicos y sociales de México, no se le puede estar modificando frecuentemente. A la constitución vigente se le ha considerado como rígida, por ser precisamente rigido el procedimiento para modificarla.

Teóricamente, la constitución política del Estado sólo debe re

formarse cuando la sociedad así lo demande.

O sea, debe atenderse a exigencias populares, y no a razones de conveniencia política.

Empero, en nuestro medio, cada vez es más fácil adicionar o re formar el texto constitucional. Anteriores modificaciones constitucionales nos hacen pensar que, en muchos de los casos, la razón predominante fue de índole política, ejemplo ilustrativo lo es la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, analizada en el inciso anterior, que en su momento fue una respuesta del gobierno federal a la efervescencia política que se vivía en relación a la "democratización" del Distrito Federal, y que poco o muy poco ha contribuido para resolver los graves problemas de esa entidad.

Para reiterar la flexibilidad (facilidad para modificar la constitución), es oportuno mencionar que, desde el mes de enero de 1992, y hasta el primer semestre de 1993, se ha modificado (adicionado o reformado), en diez ocasiones la Constitución Federal, a saber: el artículo 27 (cuestión agraria); los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 (relativos a la situación jurídica de las Iglesias); el artículo 4º (protección de los grupos indígenas); el artículo 102 (elevación a rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos); y los artículos 3º y 31 (que incorporan la educación secundaria a la constitución y la hacen obligatoria).

C. El Proceso Legislativo.

a) Concepto.

1. Significado etimológico.

Proceso proviene del latín *processus*, y equivale a progreso, acción de ir adelante, sucesión de un conjunto de fases o etapas con una finalidad común.

El adjetivo legislativo, es una derivación de la palabra legislador, y ésta de legislator, de lex, ley, y lator, el que lleva, es decir, el que lleva la ley o la crea. Por tanto, legislativo se refiere, tanto a la facultad de hacer leyes, como al órgano que ejerce esa facultad (Poder Legislativo).

Entonces, por proceso legislativo se entiende, la sucesión de un conjunto de fases o etapas que tienen como finalidad común, a través del Poder Legislativo, la elaboración de la ley.

2. Significado doctrinal.

El proceso legislativo es fuente formal del Derecho, o sea, es el medio constitucionalmente previsto para crear normas jurídicas abstractas, impersonales, generales y obligatorias, que son en conjunto, la ley. Tal proceso lo lleva a cabo el órgano público expresamente señalado por la constitución política del Estado, en ejercicio de las facultades que la misma le otorga, y que va integrando, conformando, construyendo, el Derecho Positivo correspondiente (aunque también lo modifica, y lo puede eliminar).

El jurista Jorge Madrazo, refiriéndose al proceso legislativo (que prefiere llamarlo procedimiento, para reservar la expresión "proceso" a la actividad jurisdiccional), lo conceptúa como "...la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto."⁸⁶

Al proceso legislativo se le suele llamar también proceso formativo de leyes, actividad legislativa, trabajo legislativo o legislación. Respecto a esta última denominación, igualmente se utiliza este vocablo para designar: la totalidad del Sistema Jurídico Nacional; el conjunto sistemático de cuerpos legales que versan sobre una misma materia (por ejemplo: la legislación laboral, la legislación mercantil, la legislación agraria, etc); el verbo que describe la actividad de elaborar leyes, así se afirma que el Congreso de la Unión legisla sobre tal o cual materia. El sentido que nos interesa es el que indica Jorge Montufar Araujo: "...legislación es el proceso por el cual el poder público, a través de uno o varios de sus órganos, formula y promulga las reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. Es pues, la ley o el decreto, objeto del proceso legislativo, la ley no es fuente del derecho, sino producto de la legislación."⁸⁷

Como se verá después, el proceso legislativo no es privativo

⁸⁶ "Procedimiento Legislativo", en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, P-Z, pp. 2564-2565.

⁸⁷ "Estructura actual del Poder Legislativo", en Ciclo de Conferencias, el Poder Legislativo, Unidad de Promotores Voluntarios, México, H. Cámara de Diputados, s.f., p. 67.

del Poder Legislativo, sino que también interviene en él, con una participación bien definida, el Poder Ejecutivo.

3. Significado constitucional y legal.

El artículo 70 de la Constitución Federal, señala que "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto." (parte primera del párrafo primero). En este sentido, el proceso legislativo que consagran los artículos 71 y 72 de la propia Ley Suprema, se puede explicar como el conjunto de etapas o fases que, al sucederse, y siguiendo los lineamientos constitucionales y legales, tienen como objeto, elaborar leyes o decretos. Ambas figuras son manifestaciones normativas, sin embargo, ostentan las siguientes características:

a) La ley solamente emana del Congreso de la Unión o de las legislaturas estatales, y es una resolución de carácter obligatorio, general, abstracta e impersonal, que trata sobre materias de interés común.⁸⁸

b) El decreto puede emanar del Congreso de la Unión o de las cámaras como resolución exclusiva de cada una de ellas o de la Comisión Permanente o del Poder Ejecutivo como mandamiento expreso del Presidente de la República, con el refrendo del secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto co-

⁸⁸ Cfr. CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, De las Iniciativas, Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, México, H. Cámara de Diputados, 1990, p. 63.

rresponda. Es obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos y personas.⁸⁹

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no da ningún concepto, ni siquiera contempla al proceso legislativo. En cambio, el Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, sí regula lo relativo a dicho proceso, en los artículos 55 a 64 (De la iniciativa de las leyes); 95 a 134 (De las discusiones); 135 a 145 (De la revisión de los proyectos de ley); 146 a 164 (De las votaciones); 165 a 170 (De la fórmula para la expedición de leyes); y 184 (Del "Diario de los Debates").

El proceso legislativo previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales, consta de siete etapas o fases, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia (aunque ésta es una consecuencia de la publicación).

Cabe mencionar que el Presidente de la República participa en el proceso legislativo, en las siguientes etapas: en la iniciativa (al igual que los legisladores federales, las legislaturas estatales, la Asamblea de representantes del Distrito Federal, las diputaciones de las entidades federativas, cada cámara y la Gran Comisión de la Cámara de Diputados); en la sanción (donde puede interponer su derecho de veto); en la promulgación y publicación.

⁸⁹ Cfr. Idem.

b) Proceso y procedimiento.

El proceso en general, se concibe como un conjunto de pasos, etapas o fases que, de manera gradual se suceden, y que tienen una finalidad, ésta puede ser de diversa índole. El procedimiento se refiere a la forma de actuar.

El proceso formativo de leyes, como todo proceso, está conformado de etapas, que al sucederse, dan por resultado la ley o el decreto.

En la práctica jurídica, frecuentemente proceso y procedimiento se usan como sinónimos. La materia legislativa no es la excepción, y al no existir una definición constitucional o legal, suelen utilizarse como equivalentes las expresiones proceso legislativo y procedimiento legislativo.

c) El proceso legislativo en general.

Independientemente de que en el inciso siguiente se estudiará de manera particular cada etapa que conforma este proceso, en este espacio, enunciaremos las diversas hipótesis y reglas que la Constitución General de la República contiene en el artículo 72 respecto al mismo:

"Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

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

"b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

"c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y

si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

"Las votaciones de ley o decreto serán nominales;

"d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones;

"e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría ab

soluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

"f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

"g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

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

"i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyec-

to de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;

"j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

"Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Teóricamente la Constitución Federal reconoce en el transcrito artículo 72, la existencia de múltiples situaciones que pueden presentarse en el desarrollo del proceso legislativo. Empero, en la práctica legislativa, la verdad es que muchas de las iniciativas presentadas (sobre todo las que presenta el Presidente de la República), se aprueban sin mayor problema, es decir, se aprueba el proyecto por una y otra cámara con mínimas o nulas observaciones. Lo anterior hace afirmar a un eminente senador que "...debe modificarse el procedimiento de aprobación de leyes, porque ahora ya no es al vapor sino en el horno de microondas."⁹⁰

90 Cfr. "Sin Debate se Aprueban Leyes, Dice, Opera ya el Legislativo Como un Horno de Microondas: Muñoz Ledo", por Saúl Vázquez Granados, "El Financiero", número 2854, 18 de diciembre de 1992, p. 51.

d) Etapas del proceso formativo de leyes.

1. Iniciativa.

Formalmente, es un derecho constitucionalmente establecido a favor de ciertos servidores u órganos públicos, y cuyo ejercicio les permite poner a consideración del Congreso de la Unión, un proyecto de ley o decreto que, de ser aprobado de acuerdo a las formas legales, se convertirá en Derecho vigente. Materialmente, la iniciativa es el documento que contiene el texto del proyecto respectivo, así como los fundamentos jurídicos en que se apoya el iniciador del mismo.

Los artículos 71 constitucional y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, disponen que: "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; y III. A las legislaturas de los Estados." Además, también se señala a las diputaciones de los mismos.⁹¹ Tal derecho de iniciativa igualmente se otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en todo lo relativo a esa entidad (arts. 73-VI, base 3º., inciso J) de la constitución; y 108 del Reglamento para el Gobierno Interior de la asamblea); a cada cámara (art. 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso); y a la Gran Comisión

⁹¹ Una diputación es el "Conjunto de Diputados provenientes de una Entidad Federativa y que, para efectos prácticos, constituyen un grupo dentro de la Cámara que coordina un representante electo por sus miembros. Dicho representante será miembro integrante de la Gran Comisión de la Cámara que se forma con la suma de los representantes de todas las diputaciones de las Entidades Federativas." (CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, Op, cit., p. 36).

de la Cámara de Diputados, sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones (art. 47-I de la Ley Orgánica del Congreso).

Las iniciativas que presenten el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados, las diputaciones de éstos, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates (arts. 71 constitucional, párrafo segundo; y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso). Asimismo, las iniciativas presentadas por una de las cámaras a la otra o por la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, pasarán también inmediatamente a comisión (art. 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso).

El párrafo primero del artículo 72 constitucional, así como el artículo 63 del multicitado reglamento, disponen que "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;"

Respecto a la cámara donde se puede presentar la iniciativa, el mismo artículo 72 constitucional, inciso h), así como el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, indicar que "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras con excepción de

los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;", y el siguiente inciso, el i), agrega: "Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;".

Adicionalmente, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, señala que "Toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar por el presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones." En este caso, si la comisión respectiva dictamina en el sentido de que se debe tomar en consideración la propuesta, la misma comisión "la hace suya" y la eleva formal y materialmente, al rango de iniciativa, y la presenta ante la propia cámara, a fin de que se continúe con el procedimiento legislativo.

La presentación de la iniciativa ante cualquiera de las cámaras por parte de los servidores y órganos públicos facultados para ello, constituye el primer acto formal del proceso legislativo. Con ello también, se inicia la actividad propiamente legislativa de los órganos internos de las cámaras.

Como dato extraordinario, queremos mencionar lo siguiente: du-

rante el primer período ordinario de sesiones de la LV Legislatura del Congreso de la Unión, se presentaron ante este órgano legislativo, un total de 20 iniciativas de ley o decreto, de las cuales, 19 fueron formuladas por el Presidente de la República, y solamente una iniciativa provino del seno del congreso.

Lo anterior nos revela que, en la realidad política mexicana, es el Presidente de la República quien más frecuentemente hace uso del derecho de iniciativa, proponiendo proyectos que, en la mayoría de las veces (la gran mayoría), y muy seguramente, se convertirán en ley o decreto.

2. Discusión.

Es el examen minucioso que de la iniciativa y del dictamen que de ésta emite la comisión legislativa correspondiente, hace el pleno de la cámara, y tiene como finalidad debatir, o sea, hablar en pro o en contra de la conveniencia o inconveniencia de aprobar o no, dicha iniciativa.

De acuerdo con lo prescrito por el artículo 72 constitucional, párrafo primero, las iniciativas se discutirán sucesivamente en ambas cámaras (cuya resolución no sea exclusiva de alguna de ellas), observándose el reglamento de debates.

De esta forma, la cámara ante la cual se presenta la iniciativa, que puede ser la de diputados o la de senadores (respetando lo establecido en el art. 72-h) constitucional), recibe el nombre de cámara de origen, y aprobada en ésta, la iniciativa pasará pa-

ra su discusión a la otra cámara, denominada revisora o colegisladora.

A continuación enunciamos las principales disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso relativas a las discusiones: "Llegada la hora de la discusión se leerá la iniciativa... que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular si lo hubiere." (art. 95); "El presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión." (art. 96); "Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez." (art. 97); "Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, se seguirá el debate." (art. 108); "Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta." (art. 115); "Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particu-

lar. En caso contrario, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por deshechada (sic)." (art. 117); "Asi mismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, y en el segundo volverá el artículo a la comisión" (art. 118). Las discusiones que se llevan a cabo, lo mismo que las sesiones en general, se asientan en un "órgano oficial", que es el "Diario de los Debates", que lleva cada cámara, y en el cual se publica el lugar y fecha 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 dé lectura. Además, no se publicarán los documentos y discusiones relacionados con sesiones secretas (art. 184).

Terminadas las discusiones en lo general y particular de la iniciativa, y aprobada en ese sentido, la cámara de origen remite el proyecto a la cámara revisora, donde se discutirá en los mismos términos arriba señalados. Respecto a esto, el artículo 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, determina que "Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, irán firmados por el presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieren tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el

expediente será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la secretaría."

3. Aprobación.

Es el acto por el cual las cámaras, después de discutir la iniciativa, deciden dar su anuencia para que el proyecto de que se trate se remita a la cámara revisora, o bien, se turne al Poder Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, según sea el caso.

La aprobación puede ser total o parcial. Es total cuando después de discutir la iniciativa en lo general y en lo particular, ésta se aprueba íntegramente; y es parcial cuando solamente se aprueban una o varias partes de la iniciativa.

La aprobación de las iniciativas se verifica, por regla general, por la mayoría absoluta de los votos emitidos por los miembros presentes al llevarse a cabo la votación. Como excepción, se tiene lo previsto por el artículo 72-c) constitucional, el cual exige una mayoría de las dos terceras partes del número total de votos en ambas cámaras, a fin de superar el veto presidencial. El mismo artículo e inciso señalado, dispone que las votaciones relativas a la aprobación de las iniciativas, serán nominales.

En relación a la votación nominal, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, indica la forma en que se llevará a cabo, a saber: "I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz

su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no. II. Un secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren. III. Concluido este acto, uno de los mismos secretarios, preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el presidente. IV. Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno de los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaron; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación." (art. 147). "Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto..., y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco..." (art. 148).

En el caso de que la aprobación se verifique en la cámara co legisladora, se debe observar lo dispuesto en el artículo 138 del reglamento antes mencionado, que ordena que "Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara..."

4. Sanción.

Es el acto por el cual el Presidente de la República aprueba la iniciativa previamente aprobada por ambas cámaras. Es en este mo-

mento cuando dicho funcionario puede, en ejercicio de su derecho de veto, negar su sanción o bien, hacer observaciones al proyecto dentro del plazo constitucionalmente fijado, aunque este derecho no es absoluto.

En efecto, el artículo 72-b) constitucional, señala la obligación del Poder Ejecutivo de devolver con observaciones o no, el proyecto que se le remitió, dentro de los diez días útiles, a no ser que corriendo este plazo, el congreso deje de funcionar, caso en el cual tal devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido. Si no se cumple en esos términos, el proyecto no devuelto en el plazo expresado, se reputará aprobado, es decir, sancionado. Y el siguiente inciso, el c) del mismo artículo, en el párrafo primero, dispone la forma de superar el veto presidencial, cuando por éste se deseché en todo o en parte el proyecto de ley o decreto, el cual se devolverá con sus observaciones a la cámara de origen, donde se discutirá nuevamente. Si en esta cámara se ratifica el proyecto por las dos terceras partes del número total de votos, y pasándose a la cámara revisora, ésta también lo ratifica por la misma mayoría, automáticamente el proyecto se convertirá en ley o decreto, y una vez más se turnará al Presidente de la República, quien obligatoriamente procederá a su promulgación.

Las anteriores disposiciones nos muestran cómo el derecho de veto no es absoluto, y que puede ser superado por el Congreso de la Unión. Respecto al tiempo en que puede ser interpuesto este derecho presidencial, se señala el plazo de diez días útiles, y aun

que no se menciona a partir de cuándo deben contarse, es claro que se deben computar a partir de la fecha en que el Ejecutivo reciba el proyecto.

Además, el Presidente de la República no puede vetar la ley que el Congreso de la Unión expida para regular su estructura y funcionamiento internos (arts. 70 constitucional, párrafos segundo y cuarto; y 3º, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Congreso). Tampoco podrá vetar las adiciones o reformas constitucionales hechas por el Constituyente Permanente. Y aunque no se trate en estricto sentido de la interposición del veto presidencial, el inciso j) del ya mencionado artículo 72 constitucional, prohíbe al Ejecutivo de la Unión hacer observaciones a tres tipos de actos emanados del Poder Legislativo, los cuales son: las resoluciones del Congreso de la Unión o de alguna de las cámaras en sus funciones de cuerpo electoral o de jurado; la declaración de la Cámara de Diputados en el sentido de que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; y la expedición del decreto convocatorio a sesiones extraordinarias que haga la Comisión Permanente. Todo ello, con la finalidad de asegurar la independencia del Poder Legislativo.

5. Promulgación.

Este también es un acto del Presidente de la República, por el cual reconoce que el proyecto de ley o decreto aprobado por las cámaras, cumple con todos los requisitos constitucionales, lega

les y reglamentarios, o sea, que fue aprobado conforme a Derecho, y que tiene como principal efecto ordenar su publicación, a fin de que sea cumplido.

Una parte importante de la doctrina constitucional mexicana sostiene que, el momento en que se verifica la promulgación del proyecto, coincide con el surgimiento formal de la ley o el decreto; mientras que otro sector considera que la ley o el decreto se erigen como tales, con todas sus características propias de obligatoriedad, en el momento en que se publica y cuando inicia su vigencia.

Cuestión también muy debatida por los tratadistas, es la que se refiere a si la promulgación es sinónimo de publicación, y si constituye un acto legislativo o propiamente administrativo. Hay quienes opinan que por considerar el artículo 72 constitucional, incisos a) y c), a ambos vocablos como equivalentes, y en virtud del principio de que el intérprete no puede distinguir lo que el texto constitucional no distingue, se inclinan por la sinonimia entre promulgación y publicación.

Nosotros, somos de la opinión de que la promulgación es un acto acendradamente administrativo, por provenir del Presidente de la República, y rechazamos que sea sinónimo de publicación, puesto que, como ya se dijo, ésta es consecuencia de la promulgación. Aceptar lo contrario pensamos, sería tanto como identificar el efecto con la causa, lo cual no es lógico sostener.

La promulgación es una obligación del Presidente de la República (art. 89-I constitucional), y su incumplimiento entraña una

grave violación a la Constitución Federal. En este último supuesto, se ha resuelto que, el Congreso de la Unión, al estar facultado para elaborar leyes o decretos, también lo está para promulgarlos por propia iniciativa, aun cuando no hay facultad expresamente señalada a su favor en la Constitución Federal.

La promulgación, materialmente se contiene en un decreto presidencial, mismo que, según el artículo 92 constitucional, debe estar firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no será obedecido. Cabe mencionar que esta figura, llamada refrendo, únicamente se requiere para ciertos actos del presidente, tales como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, no así tratándose de la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión. En otras palabras, lo que se refrenda es el decreto promulgatorio, y no el producto legislativo. A pesar de lo dicho, el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación." En la práctica, y a pesar de ser una disposición secundaria, el refrendo de los decretos promulgatorios se hace en los términos de la misma.

6. Publicación.

Es consecuencia de la promulgación del proyecto respectivo, y con

siste en hacer del conocimiento de la población, la ley o el decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las cámaras y promulgados por el Presidente de la República.

La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación, que es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, los actos propios de los Poderes Federales que así lo requieran, entre otros, las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión (arts. 2º y 3º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales). Además, la Secretaría de Gobernación es la encargada de enviar para su publicación, las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las cámaras o el Presidente de la República; también le corresponde publicar (editar) el Diario Oficial de la Federación (arts. 27-II y III; y 3º de la Ley del Diario Oficial de la Federación).

En relación a la publicación, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, dispone lo siguiente: "Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse serán autorizadas por las firmas de los presidentes de ambas Cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiese sido votada por ambas. El presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los secretarios." (art. 165); "Las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta

fórmula: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (aquí el texto de la ley o decreto)'. Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula se rá la siguiente: 'El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le da el artículo 84 y el 85 (según el caso), de la Constitución, declara:'. ' (art. 168); y "Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: 'La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta: (texto de ley)'. ' (art. 169). En realidad, y en este último caso, la expedición se hace de la siguiente forma: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Honorable Con greso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (texto de ley)."

7. Iniciación de la vigencia.

Es la mención que se inserta en la publicación que de la ley o de creto se realiza (generalmente en los artículos transitorios), in dicando la fecha a partir de la cual dichos cuerpos normativos pa san a formar parte del Sistema Jurídico Mexicano, es decir, cuándo entran en vigor y son jurídicamente exigibles.

Respecto a la vigencia, la doctrina ha elaborado el concepto

de la vacatio legis, que es el período que media entre la publicación de la ley o decreto y su entrada en vigor, y "...es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo."⁹²

Teniendo en cuenta lo anterior, diremos que existen dos sistemas de iniciación de la vigencia, ambos los regula el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. De este modo, el artículo 3º preve el sistema sucesivo; y el artículo 4º, el sistema sincrónico.

El sucesivo consiste en que "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad." Este sistema tiene la virtud de que la vacatio legis pueda operar. Sin embargo, tiene el inconveniente de que la disposición jurídica de que se trate, entraría en vigor en todo el país en diferentes y muy distantes fechas, además, ¿cómo se debe calcular la distancia entre el lugar de publicación del Periódico Oficial y los lugares distintos a él? La verdad es que se

⁹² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1988, p. 57.

trata de un sistema obsoleto y totalmente inoperante en la realidad.

Por su parte, el sistema sincrónico, establece que "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior." Este sistema, aunque a veces no da oportunidad a la *vacatio legis* (por ejemplo, en el caso de que se indique que la vigencia inicia el mismo día de la publicación, como de hecho sucede), es el que se emplea en la mayoría de los casos, por considerarse más práctico y menos complicado que el sucesivo.

Como regla general, la mención de la iniciación de la vigencia se hace en el primer artículo transitorio del decreto promulgatorio, y suele disponerse, también en la generalidad de los casos, que "El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación". También se pueden señalar otras fechas, de 30, 60 o 90 días, incluso, el mismo día de su publicación.

e) El caso de la Revisión Constitucional.

El artículo 135 de la Constitución Federal, como se sabe, contempla la existencia del denominado Poder Revisor de la Constitución, también conocido como Poder Constituyente Permanente. Este órgano, que es un poder constituido, tiene a su cargo, la importante función de modificar la Ley de Leyes, adicionándola o reformándola. Ya en otra parte tratamos con alguna precisión este tópico.⁹³

En esta oportunidad, nos ocuparemos del procedimiento que se sigue para aprobar una adición o reforma constitucional, que si que los lineamientos generales del proceso legislativo analizado anteriormente. Al efecto, al procedimiento que nos ocupa, lo hemos ordenado en cuatro puntos, a saber:

1. Presentación de la iniciativa de adición o reforma a la constitución ante cualquiera de las cámaras (no hay objeción de ningún tipo para que las iniciativas sean formuladas en los términos del artículo 71 constitucional); trámites legislativos, es decir, el estudio del proyecto y emisión de dictamen por parte de la comisión legislativa correspondiente (que es la de Puntos Constitucionales en cada cámara); discusión del proyecto ante el Pleno de las cámaras; aprobación, la cual debe darse por el voto de las dos terceras partes de los indivi-

⁹³ Vid. *Supra*, apartado B, inciso c), p. 139.

duos presentes en cada cámara; y aprobado así el proyecto en la cámara de origen, se pasa a la legisladora, en donde se llevan idénticos trámites.

2. Se remite el proyecto aprobado por el Congreso de la Unión a todas y cada una de las 31 Legislaturas estatales, las que conocen de él al mismo tiempo, y lo aprueban ajustándose a sus disposiciones reglamentarias.

3. La posición adoptada por cada Legislatura estatal se hace del conocimiento del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, para que se proceda al cómputo correspondiente y, si el proyecto fue aprobado por la mayoría de las Legislaturas, se hará la declaración en el sentido de haber sido adicionada o reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Todo lo aprobado se hace llegar al Presidente de la República para que promulgue y publique las adiciones o reformas constitucionales, a efecto de que entren en vigor y sean obligatorias. Cabe mencionar que, el derecho de veto que posee el Presidente de la República, constitucionalmente sólo lo puede ejercer en tratándose de leyes ordinarias, no así en el caso de reformas constitucionales. Empero, existe el "veto de bolsillo" que, según el Maestro Don Miguel de la Madrid, es una práctica continua en la vida constitucional de varios países y no está formalmente consignada en las leyes, y consiste en que "...el presidente recibe la ley aprobada por el Congreso, no la observa formalmente, pero simplemente no la promulga ni la

publica; entonces no tiene obligatoriedad."⁹⁴

La publicación de las adiciones o reformas constitucionales se hacen en el Diario Oficial de la Federación, del siguiente modo, según corresponda hacer la declaratoria correspondiente al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente:

Congreso de la Unión:

"El Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal, declara que ha sido aprobada (la reforma o adición) del artículo (numeral) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Comisión Permanente:

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara (reformado o adicionado) el artículo (numeral) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

El sistema adoptado en este caso para la iniciación de la vigencia, es el sincrónico.

94 Op. cit., p. 278.

D. Las Legislaturas Locales.

a) El Proceso Legislativo Estatal. Generalidades.

Las entidades federativas, siguiendo los lineamientos del artículo 40 de la Constitución Federal, son libres de regirse internamente de la manera que más les convenga, respetando siempre los principios esenciales del Pacto Federal.

Así, las constituciones locales consagran el principio de la división de poderes para el ejercicio de su poder público interno, el cual lo distribuyen en Ejecutivo, Judicial y Legislativo. El Ejecutivo se deposita en un Gobernador; el Judicial en un Tribunal Superior de Justicia; y el Legislativo en una Legislatura, que es un órgano unicameral, también conocido como Cámara de Diputados del Estado.

El proceso legislativo local, como muchas instituciones consignadas en las constituciones estatales, es muy semejante al proceso legislativo federal.

En efecto, el proceso formativo de leyes o decretos a nivel estatal, también consta de iniciativa, discusión, aprobación, sanción (incluyendo el derecho de veto del Gobernador), promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Cada una de estas etapas, implica un procedimiento específico, mismo que se regula por los respectivos ordenamientos legales y reglamentarios.

Por no ser nuestra intención profundizar en el tema, simplemente señalaremos algunos aspectos del proceso legislativo local, que es importante destacar:

1. Poseen el derecho de iniciativa, además del Gobernador del Estado y los diputados locales, el Tribunal Superior de Justicia, los ayuntamientos y, en algunas constituciones, hasta los ciudadanos de la entidad.

2. La promulgación que de un proyecto previamente aprobado por la Legislatura, realiza el Gobernador del Estado, generalmente es refrendado por el Secretario General de Gobierno.

3. La publicación de la ley o decreto, se hace a través del periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado, y que en la mayoría de las entidades se denomina "Gaceta del Gobierno".

b) Sus facultades y limitaciones. El artículo 124 de la Constitución Federal.

Las Legislaturas estatales pueden, en ejercicio de las facultades que las constituciones respectivas les otorgan, legislar sobre to das aquellas materias que representen un verdadero reclamo social dentro de su Estado, es decir, que legislen para satisfacer o con trarrestar las necesidades públicas que se presenten.

Por otra parte, y atento a lo asentado en los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, los Estados (y por ende las Legis laturas de los mismos) no pueden llevar a cabo, ni celebrar sin el consentimiento del Congreso de la Unión, los actos que en esos preceptos constitucionales se indican. Entre los actos prohibiti- vos se encuentra el de expedir o mantener en vigor leyes o dispo-

siciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos en materia de comercio nacional e internacional (art. 117-VII constitucional); y como ejemplo de los actos que deben contar con el consentimiento del Congreso de la Unión, está el de establecer derechos de tonelaje, de puertos, así como contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones (art. 118-I, constitucional).

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Federal, "Las Facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

Para nuestros fines, interpretamos el anterior dispositivo, en el sentido de que todo aquello no previsto como facultad expresa para legislar, en favor del Congreso de la Unión, se da por concedida a las Legislaturas locales.

c) Entidades Federativas representativas.

1. Distrito Federal.

En sus funciones de Legislatura local respecto al Distrito Federal, el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73-VI de la Constitución Federal, elabora para esta entidad las leyes o decretos que el imperativo social reclame, y para tal efecto, el proceso legislativo que se sigue, es exactamente el mismo que regulan los artículos 71 y 72 constitucionales, así como las diversas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. O sea, el proceso legislativo local para el Distrito Federal, coincide con el proceso legislativo federal. Siendo así, nos remitimos al apartado anterior, espacio en que se intentó analizar el proceso mencionado.

2. México.

Esta entidad federativa, después del Distrito Federal, es una de las más importantes del país, y cuyas disposiciones constitucionales relativas al proceso legislativo estatal, resultan ser bastante representativas, ya que el resto de las máximas leyes locales, contienen idénticas o semejantes prescripciones. Estos artículos de la Constitución Política del Estado de México, son los siguientes:

"Artículo 59.- El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde: I. A los Diputados; II. Al Gobernador del Estado; III. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la Administración de Justicia; IV. A los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades y en general, tratándose de la Administración Pública Municipal; V. A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la Administración."

La aprobación del proyecto de ley o decreto, se reduce a la aprobación por parte de la Legislatura local y del Gobernador del Estado.

"Artículo 69.- Todo proyecto de ley o decreto, que fuere aprobado en definitiva, será remitido inmediatamente al Ejecutivo para su publicación y ejecución.

"Las Leyes y Decretos se publicarán en la siguiente forma:

"NN. Gobernador (aquí el carácter que tenga si es Constitucional, interino, etc.) del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed: Que la Legislatura del Estado, ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

"La (número ordinal que corresponda) Legislatura del Estado de México, Decreta: (el texto de la Ley o Decreto).

"Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

"(Fecha y firmas del Presidente y Secretarios).

"Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

"(Fecha y firma del Gobernador, del Secretario de Gobierno y Secretario del Ramo)."

CAPITULO III

Realidad política del procedimiento legislativo.

A. Los Partidos Políticos.

a) Concepto.

1. Significado etimológico.

Partido es el participio del verbo partir, y éste proviene del la tín partior, partiri, y equivale a dividir, distribuir. Con este término suele designarse también al grupo de personas que comparten ideas, principios e intereses comunes, y que por ello, consti tuyen un sector aparte, distinto a otros grupos con iguales carac terísticas, pero con otros conceptos comunes.

En cuanto a político, este vocablo encuentra su origen en el latín politicus, y éste a su vez, del griego politikós, de polis, ciudad. Son varias las acepciones que se tienen de político y política, así, se entiende el gobierno del Estado; persona que ocupa un lugar dentro de la organización del Estado; manera de proce der respecto a un cúmulo de asuntos de la misma naturaleza, por ejemplo: política económica; política monetaria; política fiscal; política social; etc.

De esta manera, en un primer intento, diremos que un partido político es, una agrupación conformada por personas que poseen de

terminadas ideas, prácticas y objetivos específicos y diferentes a otros partidos políticos, todo respecto a la administración de los asuntos públicos del Estado. Elemento fundamental dentro de todo partido político, es la lucha ideológica continua por la adquisición al poder (es decir, el control y dirección del gobierno del Estado), y su conservación.

2. Significado doctrinal.

En los Estados bajo el sistema democrático de gobierno, como el nuestro, existen dos posibilidades de participación del pueblo en los asuntos públicos, a saber: la directa y la indirecta o representativa.

Lo que se ha llamado democracia directa, permite a los ciudadanos intervenir sin que medie intermediación alguna, en la organización y funcionamiento del Estado. De esta manera, el pueblo se organiza en asambleas y toma las decisiones pertinentes en relación a la administración pública. Ejemplo clásico de esta modalidad de la democracia, lo encontramos en las polis de la Grecia antigua.

Por otra parte, en el Estado contemporáneo, y ante la imposibilidad de reunir a la totalidad de la ciudadanía en asambleas, en virtud de la complejidad demográfica, ha surgido la democracia indirecta o representativa (misma que consagra nuestra constitución en su art. 40). Esta manifestación implica que el pueblo participa activamente en la integración y funcionamiento del gobierno

del Estado, a través de representantes. Estos, en el régimen jurídico mexicano, son todos aquellos servidores públicos cuya elección tiene un origen popular (como los legisladores, el Presidente de la República, los Gobernadores estatales, los Presidentes Municipales, etc.), y aun aquéllos que no han sido electos popularmente, como en el caso del Poder Judicial (art. 41 constitucional, párrafo primero).

Dichos representantes provienen de los partidos políticos. Estos surgen de la necesidad que el pueblo tiene de intervenir en las cuestiones públicas, en la administración del gobierno del Estado en que se asientan. En otras palabras, los partidos políticos, representan a los diversos sectores del pueblo.

Tema verdaderamente interesante y extenso resulta ser el de los partidos políticos. Sin embargo, únicamente nos referiremos a ellos de forma general.

El artículo 9º constitucional, consagra la garantía individual del derecho de asociación o reunión. Tal prerrogativa es propia de todo individuo que se encuentre dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos (art. 1º constitucional).

Ahora bien, tales asociaciones o reuniones pueden tener una multitud de finalidades, entre las que se encuentran las de carácter científico, académico, cultural, religioso, etc. El precepto constitucional de que se habla, expresa que esas asociaciones o reuniones deben ser pacíficas y con un objeto lícito. Además, en la materia política, es decir, en los asuntos concernientes al gobierno de México, únicamente los ciudadanos de la república po-

drán asociarse o reunirse para tomar parte en esos asuntos.

Lo anteriormente dicho, da lugar a lo que hemos considerado como agrupación política, siendo ésta la asociación o reunión pacífica de ciudadanos mexicanos que, en forma temporal u ocasional, opinan, critican, aportan ideas, soluciones y criterios para la mejor administración pública del gobierno del Estado Mexicano. Cabe señalar que un elemento importante distingue a las referidas agrupaciones políticas de los partidos políticos propiamente dichos, y es: la carencia de un registro oficial ante las autoridades electorales.

Sin ahondar más, nosotros pensamos con el Maestro Don Lucio Mendieta y Nuñez, que un partido político es "...una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios..."⁹⁵ Nosotros agregamos además, que debe contar con el reconocimiento oficial del Estado, y que tiene como finalidad preponderante, ascender al control del gobierno del Estado y de esa forma, poner en práctica sus tesis o ideología acerca del arte de gobernar.

3. Significado constitucional y legal.

El artículo 41 de la Constitución Federal, contiene principalmente, diversas declaraciones relativas a la materia electoral, y concretamente: a los partidos políticos; a la participación de

⁹⁵ Los Partidos Políticos, México, Porrúa, 1985, p. 20.

los poderes públicos en la organización de las elecciones federales, a través de un organismo especializado (Instituto Federal Electoral); y a la existencia de un tribunal electoral que dilucide los conflictos que se presenten en la materia (Tribunal Federal Electoral).

Nuestro interés se concentra en los partidos políticos, y el artículo constitucional arriba mencionado, al respecto establece:

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a parti-

cipar en las elecciones estatales y municipales.

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales..." (párrafos 2º a 5º, y primera parte del 6º).

Según adición al artículo 41 constitucional, hecha en el año de 1978, se otorgó a los partidos políticos reconocimiento expreso: se les fijó una naturaleza jurídica y se determinaron sus funciones.

En resumen, la "constitucionalización" de los partidos políticos, o sea, su consagración dentro de la Constitución Federal, no tiene otra razón de ser mas que haber dado a esas organizaciones políticas, el lugar que les corresponde en el Estado democrático mexicano, en virtud de ser parte esencial del mismo.

Por otra parte, la ley a la que se refieren en diversas partes los anteriores párrafos transcritos, es el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 14 de agosto de 1990 (publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente). Este ordenamiento secundario no proporciona una definición de los partidos políticos, pero sí en cambio, los regula en diversos aspectos, que más adelante abordaremos.

b) Naturaleza jurídica.

Del mismo precepto constitucional al que nos hemos referido en repetidas ocasiones, se desprende que los partidos políticos son entidades de interés público. Esto quiere decir que el Estado adquiere la obligación de fomentar y facilitar su constitución, organización, actividades partidistas, participación electoral, etc. Con motivo de esta obligación estatal, y tomando en cuenta la importante finalidad de estas organizaciones, a los partidos políticos se les conceden una serie de prerrogativas, tales como el derecho que tienen a hacer uso de los medios de comunicación social, entre otras que se detallan en la ley secundaria.

Por ostentar carácter público, los partidos políticos caen dentro del ámbito del Derecho Público, siendo sus principales ordenamientos, la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe mencionar que los partidos políticos lo son, en el momento en que obtienen su registro respectivo (definitivo o condicionado), ante la autoridad electoral correspondiente, que es el Instituto Federal Electoral. A partir de ese registro, los partidos políticos, en los términos del artículo 22, numeral 3, de la ley electoral, tienen personalidad jurídica, es decir, son susceptibles de ejercer derechos, contraer obligaciones, tener un patrimonio propio, poseer un nombre específico, así como contar con un domicilio; y desde luego, participar legal y válidamente en las contiendas electorales, y llevar a cabo su promoción política.

c) Régimen jurídico.

Como ha quedado asentado, los principales ordenamientos que rigen a los partidos políticos, son la Constitución Federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y los estatutos del propio partido. En líneas anteriores, hemos hecho referencia al orden constitucional, ahora nos corresponde estudiar el COFIPE. Esta ley secundaria, en términos generales, regula la materia electoral en nuestro país. Consta de ocho Libros, que a su vez se organizan en Títulos y Capítulos; y se encuentra estructurado del modo siguiente: De la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (Libro primero); De los partidos políticos (Libro segundo); Del Instituto Federal Electoral (Libro tercero); De los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas (Libro cuarto); Del proceso electoral (Libro quinto); Del Tribunal Federal Electoral (Libro sexto); De las nulidades; del sistema de medios de impugnación y de las sanciones administrativas (Libro séptimo); y De la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Libro octavo).

Concentrando nuestro interés en los partidos políticos, pasamos a revisar las principales disposiciones que en relación a éstos, contiene el Libro segundo del COFIPE:

1. Registro.- Para poder participar en las elecciones federales, la organización o agrupación política, deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electo

ral, optando por dos vías: el registro definitivo o el registro condicionado (atendiendo respectivamente, a criterios de afiliación y de obtención de votos). Los partidos políticos así registrados, tienen personalidad jurídica (Título primero, art. 22).

2. Derechos.- Los partidos políticos nacionales tienen a su favor los siguientes: participar, conforme a lo dispuesto en la constitución y en el COFIPE, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; gozar de las garantías que la ley electoral les otorga para realizar libremente sus actividades; disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del COFIPE; formar frentes y coaliciones, así como fusionarse; participar en las elecciones estatales y municipales (sólo aquellos partidos políticos nacionales o con registro definitivo); nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, siguiendo los lineamientos constitucionales y de la ley electoral; ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno; y las demás que el mismo COFIPE les otorgue (Título segundo, Capítulo tercero, art. 36).

3. Obligaciones.- Los partidos políticos nacionales tienen a su cargo las siguientes: conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; contar con domicilio social para sus órganos directivos; editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; sostener por lo menos un centro de formación política; publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate; designar a los pre-suntos diputados que integrarán el Colegio Electoral y remitir la lista de los que les correspondan a la Comisión Instaladora

de la Cámara de Diputados, dentro del plazo establecido en la ley electoral; comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido; comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta; abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos; y las demás que establezca el COFIPE. El incumplimiento de las obligaciones señaladas, podrá ser sancionado con multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (Título segundo, Capítulo cuarto, arts. 38 y 39; también art. 342).

4. Prerrogativas en materia de radio y televisión.- Se otorga a los partidos políticos estos medios para que, al hacer uso de ellos, difundan sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. Los tiempos y modalidades a los que deberán sujetarse los partidos políticos, se establecen y detallan en el propio COFIPE (Título tercero).

5. Financiamiento público.- Los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aporta

ciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, básicamente las que a continuación se indican: a) por actividades electorales; b) por actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos; y d) por actividades específicas como entidades de interés público. Además, se declara que no tendrán derecho a financiamiento público, los partidos políticos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida, independientemente de que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador. Y como un medio de control, se ordena que, los partidos políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público (Título tercero, Capítulo segundo, art. 49).

5. Régimen fiscal.- Los partidos políticos no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes: a) los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines; b) sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie; c) los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general

para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y d) respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables. El régimen fiscal mencionado, no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales (Título tercero, Capítulo tercero, arts. 50 a 52).

6. Franquicias postales y telegráficas.- Esta prerrogativa la tienen los partidos políticos únicamente dentro del territorio nacional, y siempre que sean indispensables para el desarrollo de sus actividades. En esta materia, los partidos políticos se deben sujetar a lo dispuesto en el COFIPE (Título tercero, Capítulo cuarto, arts. 53 a 55).

7. Frentes, coaliciones y fusiones.- Dos o más partidos políticos pueden formar frentes, es decir, constituirse para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Para fines electorales, los partidos políticos podrán formar coaliciones, que consisten en presentar plataformas y candidato común de los partidos políticos integrantes, a fin de participar en las elecciones federales. Finalmente, dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos (Título cuarto, art. 56).

8. Pérdida de registro.- Son causas para la pérdida del registro de un partido político nacional: a) no obtener el 1.5% de la votación emitida, en ninguna de las elecciones federa

les; b) haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; c) incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones señaladas en el COFIPE; d) por no designar a los presuntos diputados que le corresponda para integrar el Colegio Electoral, o no comunicar su designación oportunamente o porque acuerde la no participación de los designados o éstos no cumplan sus funciones; e) haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezcan sus estatutos; y f) haberse fusionado con otro partido político, en los términos del COFIPE (Título quinto, arts. 66 y 67).

Por lo que se refiere a los estatutos de cada partido político, en ellos se contienen las reglas de organización interna. En efecto, el artículo 27 del COFIPE, señala los puntos que deben incluirse en los estatutos, entre otros: a) la denominación del propio partido, emblema, color o colores que lo distingan de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales; b) los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones; c) los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos; y d) las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los respectivos medios y procedimientos de defensa.

d) Su participación legislativa.

En nuestro régimen constitucional existe un principio fundamental: el de la representación política, y que nosotros preferimos denominar de representación nacional. En virtud de esta importante declaración jurídico-política, todas las autoridades y poderes constituidos dentro del territorio de la República Mexicana, dinaman del pueblo "...y se instituyen para beneficio de éste." (art. 39 constitucional). En otros términos, la soberanía popular (en tentida, entre otras muchas de sus acepciones, como autodeterminación), se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y los de cada entidad federativa (art. 41 constitucional, párrafo primero).

En particular, hablando de la integración del Poder Legislativo Federal (y local), éste se compone de "representantes de la nación" (art. 51 constitucional). Estos legisladores, que son los diputados, al igual que los senadores, tienen como origen de su designación el voto popular. La teoría constitucional establece que los legisladores -sobre todo los diputados-, son los genuinos portadores de la voluntad del pueblo, de su sentir, de sus aspiraciones y anhelos; todo ello presupone un contacto estrecho entre los legisladores y la población, a fin de conocer, precisamente, su voluntad.

En México, como en la gran mayoría de los países del orbe, los representantes del pueblo, es decir, quienes detentan el mando gubernamental del Estado y dirigen los destinos políticos del mismo, provienen de los partidos políticos.

Así pues, los legisladores federales (y locales), surgen de los partidos políticos nacionales o estatales. Los miembros activos de tales institutos políticos, al ser postulados como candidatos a ocupar cargos de diputado o senador, junto con su partido, inician labores de proselitismo, exponiendo programas de trabajo, "recogiendo" las proposiciones populares, con la finalidad de estar en posibilidades de emitir su "oferta política", es decir, lo que le ofrecen al pueblo en caso de que el voto popular les favorezca; en general, llevan a cabo todas las actividades pertinentes a su campaña política, con el objeto de "convencer" a los ciudadanos y conseguir su voto. Posteriormente, al favorecerles el sufragio público, los otrora candidatos, ahora representantes populares, al llegar al foro camaral correspondiente, en sus funciones legislativas, hacen valer (o lo intentan) los intereses populares captados durante la campaña de promoción política que realizaron.

Según nosotros, los legisladores tienen dos clases de responsabilidades, a saber: a) política, que es la que adquieren al momento de convertirse en representantes populares, y consiste básicamente, en el buen desempeño de sus funciones; y b) moral, que es la que asumieron durante la campaña electoral con el pueblo que los eligió, al comprometerse a velar por sus legítimos intereses y defender en todo momento la voluntad de sus representados.

Así, y con especial referencia al procedimiento legislativo, los legisladores, independientemente de sus ideologías partidistas, deben actuar con responsabilidad política, proponiendo ini-

ciativas de ley o decreto que en verdad beneficien a sus representados; las estudien a fondo, tanto las que ellos formulen como las que reciban de los otros órganos o servidores públicos con derecho de iniciativa; las discutan con sapiencia, sin pasiones infructuosas; las aprueben o rechacen con elevada convicción; todo ello implica, a nuestro modo de pensar, la responsabilidad moral de los legisladores. En relación a esto, es oportuno resaltar que, si bien el principio de la representación nacional de que hablamos al inicio de este inciso, también se refiere a que cualquier persona, cubriendo los requisitos constitucionales y legales, pueda asumir el cargo de diputado o senador, también hay que tener muy en consideración la preparación académica del futuro representante popular. En otras palabras, quien llegue al recinto congresional, además de hacer valer el sentir popular, debe contar con la preparación adecuada que le permita canalizar convenientemente su misión. Nosotros pugnamos por que esa preparación sea preferentemente jurídica.

Antes de finalizar este inciso, queremos plantear el siguiente cuestionamiento: ¿qué tanto influye la política partidista en el procedimiento legislativo? En principio, como ya se dijo, y tal vez en términos teóricos a ultranza, los legisladores deben, en su actuación, sujetarse a los mandamientos populares, sin que intervengan o influyan sus ideas, posiciones y ambiciones políticas. Sin embargo, en la realidad política mexicana, es evidente que las pasiones políticas, en muchas ocasiones, se "apoderan" de los legisladores federales (y locales).

Consecuentemente, por conveniencia política para los partidos, por "quedar bien" con el Poder Ejecutivo, o simplemente por oposición al partido político predominante (que en nuestro medio se identifica en mucho con el gobierno), y en general, por la razón que fuere, las actividades legislativas y las no propiamente legislativas, están íntimamente vinculadas con la política partidista (ideología) de los grupos políticos presentes en las cámaras legislativas; y al momento político que se viva.

De esta manera, se aprueban leyes, decretos o se emiten otras resoluciones de carácter nacional que no siempre responden a los legítimos intereses, necesidades y aspiraciones del pueblo, y que en muchos casos (la mayoría), responden a motivos políticos.

e) Política partidista.

En este espacio queremos exponer muy brevemente, el significado de las ideologías o doctrinas y programas, es decir, la política partidista, de los diversos institutos políticos en general.

Como en otro lugar se afirmó, los partidos políticos son organizaciones que, integradas por personas que comparten intereses comunes, pugnan principalmente, por obtener el Poder, o sea, el control del gobierno del Estado. En este orden de ideas, cada partido político cuenta con una estructura de ideas, pensamientos, concepciones y ambiciones de tipo político, que les son comunes y distintos a las estructuras de los otros grupos políticos, y que, de ascender al Poder, pondrían en práctica para el buen funcionamiento gubernamental del Estado. De este modo, surgen las ideologías o doctrinas y programas, que nosotros hemos denominado en conjunto, política partidista.

La ideología o doctrina de los partidos políticos está integrada por una línea de pensamiento bien definida, que distingue al partido de los otros institutos políticos. Dicha línea de pensamiento "recoge" los ideales políticos de los afiliados al partido, y que se refieren a múltiples materias, relacionadas principalmente, con el bienestar de la población y la situación de la administración del gobierno. Así, toman como perfiles de su doctrina, causas como la demanda de mayores fuentes de empleo; la construcción de mayor número de viviendas; la solución de los problemas urbanos; mayor atención al sector campesino; etc. En gene-

ral, la ideología partidista se basa, además de lo ya dicho, en oponerse, criticar y hasta condenar en ocasiones, las actividades gubernamentales, cuando las consideran equívocas o dañinas para la población.

Como complemento de lo anterior, se encuentra el programa del partido político, que contiene los aspectos más importantes de actuación del partido. Es decir, en el programa se establecen principios, finalidades y los medios para su obtención; en otros términos, se señalan los itinerarios de "lucha" política para conseguir el Poder y llevar a la práctica su ideología.

Cabe mencionar que los partidos políticos, al llegar al Poder, en no pocas ocasiones las doctrinas y programas sostenidos con anterioridad, al momento de gobernar, o no se cumplen o es difícil seguirlos. Esta situación ha originado la siguiente frase: "No es lo mismo gobernar que criticar".

Para finalizar el presente apartado, solamente queremos hacer referencia a la realidad política mexicana en relación a los grupos políticos que nos ocupan. Tal realidad, por lo abundante, la hemos reducido en cuatro puntos que, a nuestro juicio, son representativos de la situación mencionada, a saber: a) los partidos políticos existentes; b) el partido mayoritario y los partidos de oposición; c) su problemática; y d) la cultura política de la población.

a) Los partidos políticos existentes.- En el medio político mexicano, de hecho existen una gran variedad de grupos o agrupa

ciones políticas que sustentan ideologías también variadas, a estas agrupaciones no registradas oficialmente ante la autoridad electoral respectiva, se les denomina frecuentemente, grupos de presión o de poder. En cambio, las organizaciones debidamente registradas ante el Instituto Federal Electoral, es decir, los partidos políticos propiamente dichos, alcanzan el número de nueve, los cuales son: Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Acción Nacional (PAN); Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Partido Demócrata Mexicano (PDM); Partido del Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional (PFCRN); Partido Popular Socialista (PPS); Partido del Trabajo (PT); y Partido Ecologista Mexicano (PEM). Cabe mencionar que de éstos, el PRI, el PAN y el PRD, son los partidos políticos que más presencia han tenido y tienen en la vida política de México.

Los partidos anteriormente señalados, tienen políticas partidistas distintas distintas entre sí en la mayoría de los casos, y en otros, muy semejantes. Estos son pues, los institutos políticos que, en el momento actual de nuestro país, y contando unos con registro definitivo, y por tanto, con la categoría de partido político nacional, y otros con registro condicionado, se disputan el acceso al Poder.

b) El partido mayoritario y los partidos de oposición.- Como en muchos otros países, y dentro de la lucha de partidos, siempre existe uno de ellos que, por sus caracteres, ideología o programa, reúne en sus filas a la gran mayoría de la población polí-

ticamente activa, ya sea como miembros formales o pasivos.

En nuestro medio, es de todos conocido que este papel de partido mayoritario, lo juega el Partido Revolucionario Institucional (PRI), desde hace ya varias décadas, a partir de su fundación en 1928, aunque al principio contó con otra denominación.

Del PRI han surgido la mayoría (por no decir la totalidad) de los representantes populares, desde el Presidente de la República, pasando por los legisladores, Gobernadores, y hasta los Presidentes Municipales y demás funcionarios menores. Esta situación ha hecho pensar que, el PRI es el partido del gobierno, el partido en el Poder, un partido de Estado.

Por otra parte, el resto de los partidos políticos, conforman lo que se ha denominado "la oposición", y que en esencia, buscan que sus miembros puedan ocupar los principales puestos gubernamentales, y así quebrantar la continuidad, el monopolio del PRI en esos cargos.

Particularmente, creemos que el PRI está en proceso de decadencia, entre otras causas, por su antigüedad y por la corrupción que priva en sus filas, y a pesar de los esfuerzos que sus miembros llevan a cabo para "fortalecerlo", tarde o temprano perderá su posición privilegiada. Prueba de ello es la creciente adjudicación a favor de "la oposición", de cargos importantes que van desde gubernaturas hasta presidencias municipales.

c) Su problemática.- Nuestro sistema de partidos se ha calificado de pluripartidista, o sea, que en la conformación de la representación nacional y en la dirección del gobierno, participan

una pluralidad de partidos, y no únicamente uno (aunque la oposición, por razón del PRI, ha calificado el sistema de unipartidista). Esta convivencia, como en toda comunidad, origina problemas, los más destacados son los siguientes: la cada vez más lejana implantación -según los partidos-, de la democracia; el fraude electoral; el manejo poco transparente de los recursos económicos destinados al financiamiento público de los partidos; la reforma política nacional y la del Distrito Federal; etc.

d) La cultura política de la población.- En términos generales, la población de nuestro país no tiene una especial inclinación hacia la materia política. Existe en verdad una notable indiferencia hacia las ideologías y programas de los partidos políticos. En tiempos de elecciones, la población, que es la que va a decidir con su voto quién será el candidato ganador, no tiene el interés de conocer a los candidatos postulados y la oferta política que presentan.

Fomentar el interés, alentar la participación ciudadana en la materia política, es labor encomendada por su propia naturaleza, a los partidos políticos.

Podemos decir que, lo que más interesa a la población, y es razonable, es la satisfacción de las necesidades públicas y la prestación de servicios públicos más eficientes, independientemente de que tal o cual partido político esté en el Poder.

Empero, de continuar la apatía política, todo ello confirmaría una vez más la regla que hasta ahora ha determinado la vida política de México: "el pueblo tiene los gobernantes que merece".

B. El Presidencialismo. Su influencia.

a) Breve noción.

Antes de entrar al tema del presidencialismo, creemos que es prudente exponer las principales disposiciones constitucionales que rigen la figura del Presidente de la República.

Son los artículos 80 a 93 de la Constitución Federal, los que regulan al Poder Ejecutivo de la Unión. Los principios rectores son los que a continuación se mencionan:

1.- El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", electo directamente por el pueblo (arts. 80 y 81).

2.- Los requisitos para ser Presidente de la República, son los siguientes: "I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ple no goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII. No estar comprendido en alguna de las causas de inca

pacidad establecidas en el artículo 83." (art. 82).

3.- Quien resulte electo Presidente de la República, entrará a ejercer su cargo el 1º de diciembre y durará en él seis años, prohibiéndose de manera absoluta su reelección, independientemente del carácter con que haya ejercido su encargo (art. 83).

4.- En caso de falta absoluta o temporal del titular del Ejecutivo de la Unión, en los términos constitucionales, se procederá a la designación de Presidente de la República con el carácter de interino, provisional o sustituto (art. 84).

5.- El cargo de Presidente de la República, únicamente será renunciable por causa grave que calificará el Congreso de la Unión (art. 86).

6.- Al tomar posesión de su cargo, el Presidente de la República prestará protesta ante el Congreso de la Unión, en los siguientes términos: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande" (art. 87).

7.- El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso (art. 88).

8.- Facultades y obligaciones del Presidente de la República: "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta ob

servancia; II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda; V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes; VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados;

la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación; XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente; XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos, a la aprobación de la asamblea de representantes del Distrito Federal; XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso; XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución." (art. 89).

El presidencialismo, dice De Pina, es el "Sistema de organización del gobierno republicano en que el Jefe de Estado, Presiden-

te de la República, elegido por sufragio directo, asume el Poder Ejecutivo, con la colaboración de los secretarios de Estado, funcionarios designados libremente por él, ante quien responden de su gestión, no encontrándose sujetos a la fiscalización de las cámaras legislativas... En el sistema presidencialista las atribuciones del presidente son amplísimas, al extremo de que se ha podido decir que ellas lo constituyen en el poder decisivo de la República."⁹⁶

Apoyando esta opinión, el Maestro Don Jorge Carpizo en su obra El presidencialismo mexicano, afirma que "En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema."⁹⁷

Lo que manifiestan los autores antes citados, son los principales aspectos del presidencialismo mexicano, que se remonta a las raíces mismas de la nación, como afirma Don Miguel de la Madrid: "Desde los tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe del gobierno al Hombre más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la Presidencia estuvo ocupada habitualmente, por caudillos militares, que ejercieron el poder arbitraria y dictatorialmente; ello no dignificó la Presidencia, pero continuó la tendencia precortesiana y virreinal en el Poder Ejecutivo."⁹⁸

El culto político, la veneración casi mesiánica hacia la figu-

⁹⁶ "Presidencialismo", en Op. cit., p. 395.

⁹⁷ p. 24.

⁹⁸ Estudios..., p. 248.

ra presidencial, son otras notas distintivas del presidencialismo en nuestro régimen.

También es muy notorio que, de manera frecuente, los servidores públicos que han sido designados por el presidente, no pierden oportunidad de elogiar la política desarrollada por ese alto funcionario.

Los actos públicos en los que interviene directamente el Presidente de la República, revisten una enorme importancia. Sin embargo, en nuestro sistema presidencialista, el máximo acontecimiento político a nivel nacional, es el informe de gobierno que presenta el Presidente de la República. Aunque el artículo 69 constitucional establece la obligación a cargo del primer mandatario de rendir, a la apertura del primer período de sesiones del Congreso de la Unión, un informe por escrito del estado que guarda la Administración Pública Federal, tradicionalmente ese informe es leído por el titular del Poder Ejecutivo Federal ante el Pleno del Congreso de la Unión.

En la fecha del informe (1º de noviembre de cada año), prácticamente se lleva a cabo una celebración de carácter político. En el informe de gobierno, además de reconocer abiertamente los problemas nacionales y los obstáculos existentes, por regla general se anuncian nuevas perspectivas para el desarrollo del país y para el bienestar social. Estas promesas, que han sido calificadas de "compromisos presidenciales", sí se cumplen en lo esencial. Pero, "La gran mayoría de las decisiones se quedan en el papel, en el escritorio, pese a las grandes ceremonias o actos rituales

en que se anuncian los beneficios para la colectividad."⁹⁹

Las causas del predominio del presidente mexicano, son enunciadas por el Maestro y Doctor Don Jorge Carpizo:

"a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

"b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente está así frustrando su carrera política.

"c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

"d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.¹⁰⁰

"e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

"f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de

⁹⁹ VEGA VERA, David Manuel, El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad, estudio sociológico y constitucional, México, Porrúa, 1989, p. 47.

¹⁰⁰ Es oportuno mencionar, en relación con el banco central o Banco de México, que el Presidente de la República, el día 17 de

los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

"g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

"h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

"i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

"j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.

"k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cues

mayo de 1993, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa para modificar los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Federal. Tal iniciativa tiene como objetivo fundamental, convertir al Banco de México, en una institución autónoma del Gobierno Federal (actualmente tiene la naturaleza jurídica de organismo descentralizado del Gobierno Federal). De aprobarse la iniciativa por el Constituyente Permanente, el Gobierno Federal, y propiamente el Presidente de la República, no podrá intervenir (como hasta ahora) en la toma de decisiones del referido banco central en lo que se refiere a la cantidad de circulante que podrá emitir. Empero, tal autonomía, según nosotros es cuestionable, puesto que en el régimen que se propone, el Presidente de la República se reserva la facultad de designar a las personas que estarán a cargo del banco, con la aprobación de la Cámara de Senadores.

La iniciativa presidencial de modificación constitucional a que nos referimos, independientemente de las metas inflacionarias que se aducen, reconoce de alguna forma la necesidad de limitar el poderío económico que posee el Presidente de la República al tener la posibilidad de disponer de las reservas estratégicas del Banco de México; y ordenar la "fabricación" de dinero.

tion."¹⁰¹

Los principales opositores o que ejercen presión al Presidente de la República, definitivamente no son los otros poderes, que aunque no se quiera aceptar, la realidad política nos muestra que están supeditados al Poder Ejecutivo, y en el mejor de los casos, simplemente no oponen resistencia a las decisiones presidenciales. Afortunadamente existen, como grupos de equilibrio y presión, los factores sociales, que son diversos, uno de ellos son los partidos políticos de oposición.

Finalmente, y como ejemplo de lo que significa para la opinión pública el presidencialismo, queremos mencionar una caricatura aparecida en un diario capitalino días después de la celebración del 4º informe de gobierno, y en la cual se representa a la presidenta del congreso que recibió el informe, teniendo en sus manos un ejemplar de la Constitución Política Federal, y leyendo con vehemencia lo siguiente: "Porque como todos sabemos, los Poderes de la Federación son: El Poder Ejecutivo, El Poder Ejecutivo y el Poder Ejecutivo... y sólo entre ellos se interpelan."

101 Op. cit., pp. 25-26.

**b) Facultades político-legislativas del
Presidente de la República.**

De nuestro sistema presidencialista se desprende que, existen dos grandes fuentes de las que provienen las facultades del Presidente de la República, a saber: de la constitución y la ley; y del sistema político.

Las primeras están establecidas, principalmente, en los artículos 29, 71, 72, 89 y 131 de la Constitución Federal, y a las que, de manera general, se les ha denominado legislativas, y son:

a) El derecho de iniciativa de ley o decreto o de modificación constitucional;

b) La sanción de proyectos de ley o decreto que se ponen a su consideración. Esta es la oportunidad en que también puede ejercer su derecho de veto, pero únicamente respecto a los proyectos de ley o decreto ordinarios, y no a los que versen sobre modificación constitucional;

c) Promulgación;

d) Publicación;

e) Facultad de reglamentar las leyes, que materialmente es una función legislativa; y

f) Facultades extraordinarias para legislar en los términos de los artículos 29 (suspensión de garantías individuales), y 131 (en materia de comercio interior y exterior).

En estricto sentido, las facultades contenidas en los incisos a) a d), son en realidad facultades del Presidente de la República dentro del proceso legislativo, pero no propiamente legislativas. Estas últimas están contenidas en los incisos e) y f).

Por otra parte, las más relevantes facultades o prerrogativas del Presidente de la República, derivadas del sistema político, y que podemos llamar extra-constitucionales, puesto que no son contempladas por la Ley Fundamental, son las siguientes:

a) Las que posee en virtud de su categoría de jefe real del Partido Revolucionario Institucional (PRI);

b) De hecho, designa a su sucesor en la Presidencia de la República, recayendo el "alto honor" en aquel militante del PRI, destacado, valioso y "obediente";

c) Designa también de hecho, de entre las filas del PRI, a los diputados, senadores, gobernadores de las entidades federativas, y a los Presidentes Municipales de las mismas, etc.

Además, dentro del proceso legislativo, y por ser la mayoría de los miembros del Congreso de la Unión militantes del PRI, la influencia del Ejecutivo de la Unión en ese Poder, es enorme.

Todo lo anterior es confirmado si recordamos que la mayoría de las iniciativas de ley o decreto o de modificación constitucional provienen del Presidente de la República, y sin mayor dificultad, siempre son aprobadas.

El peso político del primer mandatario también es muy evidente

en el Poder Judicial, así como en las Secretarías de Estado, Gubernaturas estatales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y en fin, en todo lo que constituye la organización administrativa del Estado Mexicano.

Como antes lo hemos aseverado, en el Derecho mexicano, y siguiendo las ideas de Locke y Montesquieu, se ha consagrado en la Constitución Federal el principio de la división de poderes, y aunque doctrinariamente se le conoce de este modo, la teoría constitucional mexicana prefiere llamar colaboración de poderes con separación de funciones.

Atendiendo a lo expuesto, y recurriendo también a nuestra experiencia personal, no nos queda otra cosa por decir mas que preguntar: ¿alguna vez podrán co-existir en México, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con plena autonomía, colaboración no supeditación, y separación efectiva, de modo que entre ellos en verdad exista un contrapeso? La respuesta no la conocemos, y tal vez tardará en llegar.

C. Los Factores Sociales.

a) La opinión pública.

En este apartado pretendemos exponer algunos factores de tipo social como elementos de presión para los poderes públicos del Estado, y que son las clases, entidades y grupos sociales, económicos, culturales, religiosos y políticos, dentro de la sociedad.

En particular, nos referimos al Poder Legislativo. Queremos enunciar la manera en que los factores citados intervienen en el proceso formativo de leyes. Sin duda alguna tales factores son innumerables, sin embargo, nos ocuparemos de tres de ellos, que son fundamentales: la opinión pública, los grupos de poder y el imperativo social.

Primeramente, por opinión pública entendemos el criterio, la forma de pensar, el sentir de la colectividad, y que puede ser de aprobación o repudio, respecto a un asunto concreto, gubernamental o no.

En relación al proceso legislativo, la opinión pública juega un papel destacado, ya que la sociedad opina por diversos medios, desde la presentación de una iniciativa de ley o decreto o de modificación constitucional, dentro del desarrollo del proceso, hasta su adopción o no como parte del Derecho vigente.

La opinión pública, principalmente a través de la prensa y los partidos políticos, califica la actuación de los legisladores, denuncia la existencia de anomalías dentro del proceso, así como la decisiva participación del presidente en el mismo.

b) Los grupos de poder.

En el medio social, y no sólo el contemporáneo, sino de todos los tiempos, siempre han existido, conviviendo en su seno, grupos formados por individuos que tienen en común una misma característica ideológica. Así, encontramos a los partidos políticos, a la clase trabajadora, campesina, a los grupos empresariales, al sector intelectual y universitario, grupos religiosos, etc., Estos conjuntos humanos tienen sus propios intereses y finalidades, que están en concordancia con su propia denominación.

De entre estos grupos, existen algunos que, por su poderío político, económico o por congregar a un número importante de miembros, ejercen una marcada preponderancia en el medio social, y su opinión es un elemento de presión, sobre todo, para el gobierno del Estado.

En nuestro país, estos grupos de poder, están perfectamente identificados, los más representativos son: los partidos políticos de oposición; las cámaras de comercio, que representan al sector empresarial; los banqueros; las Iglesias; etc.¹⁰²

La presión que en determinado momento los grupos de poder ejercen sobre las actividades gubernamentales llega a ser tanta que, para evitar el posible surgimiento de problemas en el orden social, el poder público prefiere satisfacer sus reclamos, los cua-

¹⁰² El ejército, como representante de la fuerza material del Estado, constituye otro grupo de poder, aunque al servicio del gobierno. Sin embargo, es un sector muy delicado al que hay que estar "cuidando", por aquéllo de las insubordinaciones.

les pueden ser legítimos, aunque no siempre es así.

En México, y respecto al procedimiento legislativo federal, son varios los ejemplos que se pueden dar en relación a la presión política que los grupos de poder ejercen dentro del mismo.

Bástenos con mencionar dos casos específicos: el de los partidos políticos de oposición; y el de las Iglesias.

El predominio del Partido Revolucionario Institucional en el Poder Legislativo, y como legítimo representante de los intereses del gobierno, siempre ha iniciado y favorecido proyectos de leyes que siempre son aprobados. Así, los partidos políticos de oposición y las agrupaciones políticas, cuestionan la eficacia de las leyes aprobadas, y en muchas ocasiones, condenan la actuación servil de los legisladores "priístas". El caso concreto se presentó en 1987, cuando con el propósito de "democratizar" el Distrito Federal, la oposición presionó al gobierno y logró modificaciones al artículo 73 de la Constitución Federal, creándose la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que aunque no ha respondido íntegramente a las aspiraciones democráticas de la capital del país, fue el primer intento, y también el primer triunfo de la presión política de la oposición. Otros casos han sido: el segundo intento -actualmente en marcha-, por lograr la autonomía política del Distrito Federal; el frecuente triunfo electoral de la oposición, y la consiguiente conquista de importantes puestos dentro de la administración pública del Estado; la demanda de reforma política a nivel nacional, a fin de eliminar (¿o controlar?) el "fantasma" del fraude electoral; entre otros muchos.

En cuanto a las Iglesias, como se recordará, a finales del año de 1991, se inició un movimiento eminentemente político por parte del sector eclesiástico mexicano, concretamente el católico (auspiciado desde el Vaticano y por algunos partidos políticos de "inspiración cristiana"), con la finalidad de modificar la situación jurídica y patrimonial de las Iglesias.¹⁰³

Motivos claramente políticos y económicos movieron a la Iglesia Católica a llevar a cabo esa actitud, en un intento tal vez, de regresar a su privilegiada situación que antaño mantuvo en nuestro país.

El hecho de que una inmensa mayoría de mexicanos sean adeptos a la Iglesia Católica y su doctrina, así como la influencia que ese grupo religioso tiene sobre sus creyentes, fueron causas de terminantes por las cuales el Estado Mexicano, lejos de fortalecer su posición autoritaria y cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, por medio del Constituyente Permanente, en julio de 1992, modificó los artículos constitucionales relativos a las Iglesias, es decir, los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130.

De este modo, se otorgaron diversas prerrogativas a las comunidades religiosas organizadas conforme a la ley, tales como: la personalidad jurídica (previo su registro ante la Secretaría de Gobernación); la concesión del voto pasivo; y la posibilidad de

¹⁰³ Es curioso observar que, aunque el marco jurídico de que hablamos rige a la totalidad de las Iglesias en México, el principal y tal vez único grupo religioso que, para cambiar su situación jurídica, más presión política ejerció sobre el gobierno, no fue precisamente la Iglesia Católica, mientras que las demás Iglesias se mantuvieron en actitud pasiva.

acrecentar su patrimonio material (pero solamente en la medida necesaria para conseguir sus fines... ¿y cuál es esa medida necesaria?); y se establecieron relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano.

A casi un año del nuevo marco jurídico de las Iglesias, y aunque las modificaciones constitucionales y la legislación secundaria que se creó, establecen de manera absoluta la prohibición de que los grupos religiosos participaran en las cuestiones políticas de México, en virtud de la dolorosa experiencia histórica, en realidad, esa injerencia política que se quiso prohibir, ha sido constante y hasta cínica.

"Para que se cumpla el Derecho, vamos a adecuarlo para que se cumpla", fue el alegato principal del poder público en relación a las modificaciones constitucionales que nos ocupan. Nosotros estamos absolutamente de acuerdo, como estudiosos del Derecho, que éste se cumpla, pero también somos partidarios de la idea de que tal cumplimiento, en muchas ocasiones, debe ser coactivo, puesto que no siempre se va a modificar el orden jurídico simplemente porque quienes deben acatarlo no lo hacen: se debe hacer cumplir.

Otro argumento fue el que la realidad actual de las Iglesias es distinta a la situación que se vivía en el siglo pasado, y por lo tanto, no tenía caso seguir manteniendo la situación jurídica de las Iglesias imperante antes de la modificación constitucional. Creemos fielmente que el imperativo social debe determinar el sistema jurídico, a fin de satisfacer las demandas sociales. En el caso de la Iglesia Católica, históricamente, y no sólo en

México, sino en otros países, más allá de su misión espiritual, constituyó un grupo político que ambicionó el Poder del Estado, y consiguiéndolo, lo ejerció tiránicamente, acumuló una gran cantidad de riquezas, originando lo que se conoce como "bienes de manos muertas", en detrimento de la economía del país correspondiente. En México, y en más de una ocasión, patrocinó y financió a grupos políticos, e incluso guerras internas y favoreció la intervencción extranjera, con la finalidad de derrocar a los gobiernos legítimamente establecidos, sobre todo en la época liberal. La historia de la humanidad es un continuo ciclo de acontecimientos, es decir, que lo ocurrido en otro tiempo, es probable que se repita de nuevo, con otras modalidades y circunstancias.

Así pues, ¿la Iglesia Católica en México, volverá a adquirir su preponderancia política y económica en el futuro, bajo otras circunstancias y modalidades?

Tomando en cuenta todo lo anteriormente expuesto, nosotros sos tenemos que tal alteración constitucional no fue oportuna, y respondió de manera primordial, a intereses políticos, y quizá, el tiempo nos dará la razón.

c) El imperativo social.

En este concepto, reunimos todas aquellas circunstancias reales de tipo social que requieren de una normación jurídica, para eliminar situaciones anómalas que afecten al pueblo en su desarrollo; para organizar las que sean anárquicas; o bien, para satisfacer las necesidades de la población en su conjunto o de grupos específicos de ella.

El Derecho como creación humana, fue concebido para remediar y conciliar las colisiones de intereses que, en los primeros tiempos de la comunidad humana se presentaron. Al paso de los siglos, el incremento de las relaciones humanas se intensificó, lo que implicó el surgimiento de mayores conflictos de intereses; entonces, el Derecho tuvo que adecuarse para dar los medios jurídicos que permitieran dirimir las nuevas controversias en un clima de paz social. A partir de que la sociedad evoluciona y se desarrolla en todos los aspectos, como la industria, la tecnología, la cultura, la economía, etc., al mismo tiempo se hace más intensa la necesidad de modificar el orden jurídico al ritmo de la realidad social, para ordenar la cada vez más compleja vida comunitaria, y evitar que ésta rebase al Derecho.

De esta forma, toda creación, reforma o supresión legislativa, debe obedecer a motivos reales, a situaciones de hecho que, presentes en el medio social, aparezcan como afectaciones al pueblo para su desarrollo; o como necesidades públicas. Lo que se ha llamado doctrinariamente "Fuentes Reales del Derecho", y que es la

misma realidad, el imperativo social, es lo que debe determinar la iniciación del proceso legislativo tanto ordinario como el especial para modificar la constitución, a fin de que con su producto, satisfaga el reclamo popular.

Si la creación, modificación o supresión de cuerpos legales, e incluso constitucionales, no responde a un factor real, que implique afectación o necesidad popular, entonces esas actividades legislativas carecen de legitimación, lo mismo ocurre cuando existiendo la afectación o necesidad pública, el producto legislativo es insuficiente e ineficaz, y no la satisface.

En nuestro país, hay varios casos en los cuales las modificaciones al orden jurídico, específicamente a la Ley Suprema, no siempre han tenido como presupuesto al imperativo social, y no en todas las ocasiones, existiendo éste, lo han colmado satisfactoriamente.

CAPITULO IV

Perspectivas del procedimiento y del proceso formativo de leyes.

A. Los diputados y senadores, ¿deben ser profesionales del Derecho? Una propuesta de adición constitucional.

a) Trascendencia histórica y política del trabajo legislativo.

La función legislativa en la formación, desarrollo y fortalecimiento de los pueblos del mundo, en lo que se refiere a su régimen gubernamental, reviste una enorme importancia.

La sucesión de acontecimientos históricos que van estructurando políticamente al Estado de que se trate, en la gran mayoría de los casos siempre van acompañados de constituciones políticas, leyes y otras disposiciones adecuadas al momento que se viva, es decir, el trabajo legislativo tiene un carácter fundamental dentro del Estado contemporáneo.

En el Estado Mexicano, podemos encontrar multitud de ejemplos que revelan la trascendencia que ha tenido y tiene el trabajo legislativo, desde la incipiente estructura político-jurídica que se intentó adoptar con la Constitución de Apatzingán; los primeros visos de un constitucionalismo propio con la Constitución Federal de 1824; las efímeras etapas centralistas que tuvieron su sustento constitucional en los documentos de 1836 y 1843; la reim

plantación y definitiva adopción del sistema federal de gobierno, con la Constitución de 1857; así como la creación máxima de la Ley Suprema de 1917: el Constitucionalismo Social Mexicano.

Como se ve, a cada etapa del difícil recorrido histórico de nuestro país, siempre correspondió un producto legislativo, ya en su forma de constitución política, o como ley secundaria.

La actividad legislativa es considerada la más importante dentro de un régimen democrático, puesto que, como en nuestro sistema, tal actividad es desarrollada por los representantes del pueblo, que son los diputados, y también los senadores.

Ahora bien, en el presente y el futuro, el Poder Legislativo tiene a su cargo, además de crear el orden jurídico nacional, la responsabilidad de servir de contrapeso a los otros Poderes y ergirse en un auténtico representante y portador del sentir del pueblo, y por ello, hasta oponerse a aquellas decisiones o acciones gubernamentales que no sean acordes con la voluntad de sus representados.

Hoy en día, y en razón de la notable influencia del Presidente de la República, el Poder Legislativo ha disminuido (por no decir que ha perdido), el relevante papel político que históricamente ha desempeñado y que ahora debe revertir.

Nosotros creemos que, tanto diputados como senadores deberían adoptar una posición verdaderamente crítica hacia los actos del gobierno, y dejar de lado esa apatía, que en muchas ocasiones se convierte en servilismo hacia el Poder Ejecutivo (sobre todo por parte de los legisladores del PRI, ya que los pertenecientes a

los partidos políticos de oposición, aunque precaria, si toman actitudes de inconformidad, pero en la mayoría de las ocasiones, por motivos políticos).

Recordemos las posturas enérgicas y valerosas de los diputados que integraron nuestros Congresos Constituyentes, en particular, los de 1856-57 y 1916-17; y evoquemos también la recia oposición que, en su tiempo hizo valer don Belisario Domínguez, "mártir de la ilegitimidad". Sabemos perfectamente que los actuales, son otros tiempos, otras circunstancias políticas, más favorables por cierto. Sin embargo, ¿qué benéfico sería para todos, para la política y democracia mexicanas, que el Poder Legislativo reasumiera su papel de auténtico opositor y moderador del gobierno; de genuino representante popular!

Pensamos que esto se puede lograr: con la debida autonomía del Poder Legislativo; con una adecuada preparación de sus miembros, o sea, con la tenencia de una cultura general, política y jurídica, que les permita captar y aquilatar los problemas nacionales y poder defender satisfactoriamente las causas populares; y controlando la corrupción, que es un vicio inherente a la naturaleza humana, y eliminarla, como algunos programas gubernamentales prometen, sería tanto como destruir al hombre mismo.

Como en otro lugar lo sostuvimos, nosotros estamos de acuerdo que, cuando el imperativo social o el estado que guarde el gobierno no lo demanden, se debe crear un orden jurídico ad hoc. Empero, a veces, no todo lo resuelven las leyes, sino que también es un problema de índole moral, tal sería el caso del Poder Legislativo.

b) El problema de las "leyes al vapor".

Por la expresión "al vapor" entendemos, en relación al proceso legislativo, el tiempo mínimo necesario para agotar todas y cada una de las fases o etapas que comprende dicho proceso, o sea, desde la presentación de la iniciativa de ley o decreto o de modificación constitucional, hasta su promulgación por parte del depositario del Poder Ejecutivo de la Unión.

El proceso legislativo llevado a cabo de esta manera, presupone la agilización máxima posible del órgano legislativo federal, lo que trae aparejada la emisión, en muchas ocasiones precipitada, del dictamen de la comisión legislativa correspondiente acerca de la iniciativa de que se trate; la mínima o nula discusión en cada cámara de la misma iniciativa; y la consecuente y acelerada aprobación del proyecto.

Nosotros decimos que es un problema, porque las "leyes al vapor", así como los decretos y modificaciones constitucionales (en lo que corresponde al Congreso de la Unión), por la rapidez con que se aprueban, a veces sufren gran detrimento en lo que a la técnica legislativa se refiere.

En nuestro concepto, la técnica legislativa, es el conjunto de reglas que, los legisladores deben seguir a fin de estructurar adecuadamente el texto normativo. Las reglas a las que aludimos son variadas, y van desde las gramaticales (morfológicas y de sintaxis), hasta las puramente jurídicas. En otros términos, los hacedores de la ley, deben tener en cuenta, sobre todo, qué situa

ción real debe organizar y regular el producto legislativo; así también, al redactar el cuerpo normativo, se debe atender a las más elementales reglas ortográficas y demás, con la finalidad de que, lo que se ha denominado "espíritu de la ley", no se desvirtúe por causa de una deficiente redacción. Por otra parte, el legislador debe tomar en cuenta, tratándose de la creación de una ley, el medio social a la que está destinada y debe normar, para que, al elaborarla, no sea contraria a dicho medio; debe revisar, en el caso de reformas o adiciones a las leyes ordinarias, o bien, constitucionales, que tales alteraciones queden comprendidas y sean acordes con el resto del conjunto normativo que queda intacto, es decir, debe conocer el "universo legal", y sobre todo, debe estar enterado de manera íntegra, del contenido de nuestra Ley Suprema, que todo mexicano debería conocer. Dicho conocimiento implica para los legisladores, y en general para todo servidor público, no únicamente saber qué dicen los artículos constitucionales, sino el porqué de la existencia de los mismos.

De esta manera, debidamente redactado el producto legislativo, y en concordancia con el sistema jurídico, creemos que la ley, el decreto o la modificación constitucional, puede y debe ser obedecida y aplicada más eficientemente.

Seguidos los anteriores lineamientos, entonces el futuro producto legislativo es turnado para su discusión, la cual sentimos, debe ser suficiente, seria, crítica, ponderando todos los posibles beneficios que indudablemente acarreará, pero también considerando las posibles dificultades que, con motivo de su aplica-

ción, puedan surgir.

La discusión en estos términos, seguramente pondrá de manifiesto las virtudes del proyecto, pero también hará notorias sus lagunas, caso en el cual se procedería a modificar, a través de la comisión legislativa correspondiente, el proyecto que presente esas deficiencias. Para abreviar, la discusión es la etapa más importante del proceso legislativo, ya que es el momento propicio para que los representantes populares hagan valer los intereses de sus representados.

Como se comprenderá, un proceso legislativo siguiendo los derroteros expuestos, en cada cámara, representa una importante dedicación al trabajo legislativo, que se traduce en un desempeño cotidiano de los legisladores, que puede ser arduo, y que naturalmente, lleva tiempo, ¿cuánto?, no se sabe, depende del trabajo que se desarrolle y la extensión del producto legislativo.

En nuestro medio, entrando al terreno de la realidad, y haciendo a un lado las abstracciones teóricas, nuestro Poder Legislativo Federal (y local), en repetidas ocasiones, emplea el mencionado proceso legislativo "al vapor". En otras palabras, omite o acorta lo que anteriormente hemos establecido como el proceso legislativo idóneo.

Las "leyes al vapor", que es el producto legislativo más abundante, seguido por las modificaciones constitucionales bajo el mismo procedimiento, son aprobadas por el congreso y promulgadas por el presidente, en cuestión de semanas, a partir de la presentación de la iniciativa respectiva.

Las causas o motivos que determinan al Congreso de la Unión a proceder de esta forma, son en su mayoría, políticas, o bien, es el resultado de la presión que ejercen los grupos de poder.

Además, en el sistema político mexicano, un importante número de las iniciativas, son presentadas por el Presidente de la República, y tomando en consideración que los legisladores, en su gran mayoría provienen de las filas del PRI, cuyo jefe es precisamente el presidente, entonces, esos legisladores, antes de oponer se a los designios de ese alto funcionario, prefieren pasar por alto su responsabilidad política y moral frente al pueblo que los eligió, defraudando la voluntad popular, y aprobar sin problemas las iniciativas presidenciales de que conozcan.

Finalmente, consideramos que, siguiendo un proceso legislativo que permita el desarrollo de cada una de sus etapas, de una manera completa, se podrán obtener buenas leyes, y por ende, un buen orden legal, aunque éste -dice Aristóteles en La Política-, "...no consiste en tener buenas leyes, sino en obedecerlas; y de aquí que la buena legislación haya de entenderse primero como la obediencia a las leyes establecidas, y segundo como la promulgación de leyes buenas que sean acatadas..."¹⁰⁴

c) El criterio jurídico.

Este, es una forma de pensar, una posición determinada que se adopta frente a los problemas políticos, económicos, sociales, etc., y que se va adquiriendo con el paso del tiempo al cursar la carrera universitaria de Licenciado en Derecho.

Así es como, desde los primeros años cursados dentro de la carrera mencionada, el estudiante empieza a tener conocimiento de situaciones reales que revisten una problemática jurídica; del mismo modo, mantiene un estrecho y constante contacto con la doctrina jurídica, con la legislación positiva, con resoluciones judiciales, con jurisprudencia, y en general, con el sistema jurídico mexicano. Todo ello le va formando el criterio jurídico.

Además, el educando, con el estudio que le es encomendado por sus profesores, e incluso el que realiza por iniciativa propia, va acumulando una gran cantidad de datos y opiniones de doctrinarios tanto nacionales como extranjeros. Dicho cúmulo de información satisface una necesidad primaria del estudiante, que es la que le permite poseer los conocimientos jurídicos básicos y suficientes para poder, en examen que realice, demostrar que cuenta con los elementos indispensables, y así, aprobar el curso correspondiente. Pero también, la acumulación de información que consulta y asimila de diversas fuentes, aunado al conocimiento y análisis de problemas que la realidad social plantea, de índole diversa, y no sólo de México sino también del entorno mundial, le van formando una posición ideológica personal (personalísima diríamos

nosotros). Tal criterio, por provenir de una persona ligada con la materia jurídica, tiene marcados caracteres también jurídicos.

De esta forma, el estudiante de Derecho, el verdadero estudiante, cuestiona a sus profesores, indaga por su cuenta, opina a título personal, destaca y defiende sus observaciones, todo en relación con la materia jurídica, ya sean asuntos de cátedra, o bien, situaciones de hecho que implican cuestiones de Derecho.

El criterio jurídico así formado, permite al estudiante y al profesional del Derecho, favorecer o condenar las situaciones reales que se presenten, sobre todo las relacionadas con la actuación gubernamental, así como las relativas al Poder Judicial.

En otras palabras, lo que queremos expresar es que el estudiante, y el profesional de nuestra carrera, se erijan y se distingan como miembros del sector intelectual de la sociedad, y que, como grupo de poder, sean en verdad un factor de presión para el gobierno, a fin de que éste obre siempre conforme a Derecho.

Según lo expuesto, nosotros creemos que los integrantes del Poder Legislativo, a quienes se les ha encomendado la elaboración de la ley, además de ser históricamente un contrapeso del gobierno, deben tener criterio jurídico, en los términos señalados. Ello seguramente repercutirá en beneficio de la técnica legislativa, así como en el estudio, análisis y discusión de las iniciativas que se presenten ante ese Poder. Evidentemente que tal situación implica que los legisladores tengan la profesión jurídica. En otro lugar revisaremos la conveniencia o inconveniencia de que los hacedores de la ley sean profesionales del Derecho.

d) La licenciatura en Derecho y las demás profesiones dentro del procedimiento legislativo.

Los artículos 55 y 58 de la Constitución Federal, señalan los requisitos para ser diputado o senador, respectivamente.

De acuerdo con tales caracteres, y en concordancia con el principio de la representación nacional, los aspirantes a convertirse en legisladores pueden provenir de cualquier sector de la sociedad, del pueblo mismo, sin que sea obstáculo para su postulación y eventual elección, el poseer o no, una preparación académica. Así, tenemos entre nuestros legisladores, a gente que cuenta con una carrera universitaria, pero también tenemos representantes populares que carecen de esta característica.

De esta manera, conviven diputados y senadores que son contadores, ingenieros, actores, actrices, líderes sindicales o populares, empresarios, y desde luego, Licenciados en Derecho.

Nosotros somos de la idea de que, si los legisladores, principalmente los diputados, son los depositarios y encargados de velar y hacer respetar y valer la voluntad popular, entonces esos servidores públicos, para cumplir su cometido, deben contar con una preparación académica amplia, poseer una cultura general aceptable, así como tener elevados principios éticos.

Tal preparación proponemos, debe ser principalmente jurídica, puesto que si el encargo fundamental de los representantes del pueblo es elaborar la ley, creemos que es conveniente que tales cuerpos normativos sean estructurados por los conocedores de la

materia, por auténticos juristas.

Esta situación que expresamos, implica que, tanto diputados como senadores, cuenten con la profesión jurídica, como circunstancia idónea para ejercer la función legislativa. Esta idea, que bien pudiera estar encontrada con el principio supremo de la representación nacional, pero que sería sumamente benéfico, precisamente para esa representación, la exponemos con más amplitud y precisión, y tratamos de justificarla, en el inciso siguiente.

Por ahora, nos ocuparemos del papel que debe jugar el Licenciado en Derecho dentro del proceso formativo de leyes, y la manera en que convive frente a las otras licenciaturas no jurídicas.

Como en otro lugar se dijo, en cada cámara existen organismos internos denominados comisiones legislativas, que tienen como misión fundamental, auxiliar a las cámaras en el desahogo del trabajo que desarrollan. De manera específica, dichas comisiones tienen la encomienda de estudiar, analizar, y emitir un dictamen, es decir, una impresión general, en torno a las iniciativas que de ley o decreto o de modificación constitucional, la cámara correspondiente conozca. Integrando las múltiples comisiones con que cuenta cada cámara, se encuentran personas especializadas en la materia particular sobre la que versa la iniciativa, pudiendo identificarse a los Licenciados en Derecho. Estos, que no siempre son los mismos legisladores, propiamente realizan la labor jurídica del proyecto, o sea, lo revisan y lo ordenan de acuerdo al siguiente tema legal y, sobre todo, le dan ese toque puramente jurídico, al redactar, corregir, precisar, explicar y darle su justa apreciación.

ción a conceptos y situaciones jurídicas.

No discutimos, e incluso reconocemos la labor de estos profesionales del Derecho, ya que son ellos los que dan al proyecto la forma de ley. Empero, nos preguntamos, ¿qué tanto puede quedar su peditado el legislador no conocedor de la materia jurídica, al dictamen de la comisión, en lo referente al matiz jurídico del proyecto, y en el que basará su discusión?

En cuanto a los legisladores que poseen la licenciatura en Derecho, podemos decir que tienen criterio jurídico, que en menor o mayor grado, aportan a la discusión que del proyecto se haga, datos, posturas personales, y en fin, fincan las bases sobre las cuales se podrá desarrollar un debate puramente jurídico y profundo, sobre temas que son, a todas luces jurídicos, como son los proyectos de ley o decreto o de modificación constitucional.

El legislador Licenciado en Derecho, consideramos, tiene la capacidad adecuada en cuanto a cultura jurídica se refiere, es decir, conoce los antecedentes, desarrollo y situación actual de una determinada figura jurídica; puede, con una elevada autoridad, opinar en contra de aquéllo que se sostenga como no propio a nuestro sistema jurídico; así también, propone y apoya la abrogación, creación o reforma de cuerpos normativos que advierte obsoletos, necesarios o inoperantes para la realidad social.

El estudiante que cursa la carrera de Licenciado en Derecho, recibe -y lo decimos por experiencia propia-, la enorme oportunidad, no solamente de conocer, retener, asimilar y exponer los diversos y múltiples aspectos del Derecho mexicano, que integran el

programa académico de la carrera universitaria mencionada, sino también, y a base del esfuerzo cotidiano, del estudio profuso de las obras, tratados, monografías, y de toda la gama de fuentes de información que existen en la materia, va adquiriendo criterio jurídico, que a su vez, le va formando una posición ideológica muy personal en relación con los asuntos que la vida real plantea, y no únicamente de índole jurídica, sino también de aquéllos que es tán en íntima relación con las humanidades. Es así como el estu diante, el verdadero estudiante, amén de contar con los conocimientos jurídicos, también conoce, en sus aspectos más relevantes, la historia universal, la economía, la política (tanto nacional como internacional), etc. Esto permite al estudiante y al profesional del Derecho, sostener una opinión respecto a las situa ciones que se hagan presentes, opinión que tiene una marcada tendencia jurídica.

De esta manera, los legisladores que cursaron la carrera de Derecho, que la concluyeron, y que tienen los caracteres enunciados, dentro del proceso legislativo, y concretamente en la etapa de discusión del proyecto en turno, estarán en posibilidades de erigirse en auténticos representantes populares, porque podrán, por su sapiencia jurídica, debatir sobre la estructura del proyecto, si éste está redactado de manera adecuada y debidamente enmarcado dentro del sistema jurídico, o sea, si está elaborado con buena técnica legislativa; también debe opinar sobre el problema jurídico-social que se plantea en el mundo del ser, a fin de que, con un proyecto conveniente, se puedan satisfacer esos dos aspec-

tos, el jurídico y el social. Otra de las importantes funciones que debe asumir el legislador Licenciado en Derecho, es la de vigilar que los actos del gobierno estén siempre realizados conforme a la Constitución Federal y demás leyes. Todo lo anterior redundará en beneficio de nuestra profesión y del funcionamiento y prestigio del Poder Legislativo.

Por otra parte, los legisladores que no son Licenciados en Derecho, que son ingenieros o actores, que durante el decurso de sus estudios universitarios o no, muy seguramente han tenido escasamente presente la Ciencia del Derecho; tal vez, al ser electos como legisladores, asistieron a algún "cursillo" sobre Derecho, o algunos de ellos se preocuparon por enterarse de las cuestiones jurídicas, lo que es loable. Sin embargo, esos "cursillos" o indagaciones personales, se limitan únicamente a conocer la legislación positiva mexicana, lo que no quiere decir que por ello obtengan criterio jurídico. Este implica, como ya se dijo, un conocimiento profundo de las instituciones, conceptos y figuras, desde sus orígenes históricos y evolución. Significa saber el por qué de la existencia de tal o cual figura o institución.

Además, los legisladores alejados o ajenos a la materia jurídico-política, ¿qué podrán opinar, sobre qué bases, qué conocimientos, qué criterios ostentarán, y de qué manera podrán defender la voluntad popular dentro del debate legislativo?

Como hicimos notar, el profesional del Derecho, que desde su época estudiantil cursó la carrera con responsabilidad y entusiasmo, y que por una lógica consecuencia adquirió un criterio jurídico

co amplio, al convertirse en legislador, y además es honesto y comprometido con su alta responsabilidad frente al pueblo que lo eligió, tendrá la preparación suficiente para poder defender los intereses de sus representados. Indudablemente, un Congreso de la Unión que contara con legisladores preparados en la materia jurídica, y que procedieran en la forma antes indicada, revertiría al Poder Legislativo Federal Mexicano a su condición de ser el contrapeso del gobierno. Esta situación contribuiría también en mucho a la mejoría del prestigio y la imagen que el pueblo tiene respecto a los legisladores federales y locales.

Como el actual sistema legislativo lo permite, en los foros camarales se da la continua convivencia entre legisladores que son Licenciados en Derecho, los que no lo son pero cuentan con una carrera universitaria, y los que solamente tienen una aceptable preparación. Estos legisladores, en el efectivo ejercicio de sus funciones, tienen un mismo origen: el sufragio popular; y una misma característica: son representantes y portadores de la voluntad del pueblo que los eligió. Por tanto, y también al margen de filiaciones políticas, entre diputados y senadores, debe existir un clima de mutuo respeto y colaboración, sin que ello implique demérito en el desempeño de su trabajo legislativo.

- e) Propuesta de elevación a rango constitucional del requisito de la profesión jurídica para ser diputado o senador.

La tarea de hacer leyes, de construir el orden jurídico que regula y ordena a la sociedad y al Estado, es una labor fundamental.

La eficacia con que se lleve a cabo, depende directamente de la correcta y adecuada actuación del ente público a quien se encomiende desarrollar esa función estatal. A su vez, la efectividad del trabajo legislativo, y de su producto normativo, está estrechamente vinculada al conveniente desempeño de los legisladores; al cumplimiento total y óptimo de todas y cada una de las etapas o fases que constituyen el proceso formativo de leyes; y a su capacidad para elaborar proyectos de ley, discutirlos con fundamentos jurídicos, y tener la absoluta convicción, al aprobarlos, de que el producto legislativo correspondiente, en realidad ayudará a resolver la problemática social que le dio origen. Respecto a esta última cualidad, la que versa sobre la preparación, creemos que ésta debe ser amplia, suficiente, relevante y apropiada para la labor legislativa.

En efecto, los legisladores, principalmente los diputados, además de su actividad propiamente legislativa, ostentan la representación del pueblo, es decir, tienen a su cargo la grave responsabilidad política y moral de ser los encargados de receptor, velar y hacer valer la voluntad del sector poblacional que, con su sufragio, los erigió en miembros del órgano legislativo. Ahora bien, para cumplimentar su cometido, dichos representantes popula

res deben estar en condiciones idóneas tanto para llevar a cabo sus funciones legislativas de manera acertada, así como para, en el ejercicio de esas funciones, vigilar se respete el sentir popular del cual es portador.

En el sistema jurídico mexicano, los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión, órgano éste en el que se deposita la función legislativa federal, son representantes de la nación y representantes de las entidades federativas, respectivamente, aunque se ha considerado que ambos tipos de legisladores son representantes populares.

En la actualidad, los legisladores son electos conforme al principio supremo de la representación nacional, el cual consiste en que cualquier ciudadano mexicano, cubriendo los requisitos señalados en la Constitución Federal, en las leyes relativas, y habiendo sido favorecido por el voto popular conforme a las disposiciones de la materia, podrá convertirse en diputado o senador.

Los requisitos comprendidos en los artículos 55 y 58, no exigen ningún tipo de preparación académica al futuro legislador, aunque la práctica nos ha demostrado que al foro congresional concurren desde gente sumamente preparada, con importantes grados académicos, hasta aquellos representantes populares que únicamente poseen una aceptable preparación.

Ahora, que la situación del Poder Legislativo Federal es de impopularidad y desprestigio ante el pueblo, y de alguna forma también frente a los otros Poderes, se debería incluir entre los requisitos para ser legislador, el de poseer una preparación acadé-

mica que garantice y eleve la calidad del trabajo legislativo.

Nosotros proponemos que esa preparación académica sea, preferentemente jurídica.

La elaboración de la ley es, como dice Arellano García, "...una actividad fundamentalmente técnica-jurídica. Se requiere el concurso de los abogados..."¹⁰⁵ O sea, el producto legislativo que emite el Congreso de la Unión, es consecuencia de una labor jurídica.

Lo que queremos exponer es que, siendo el profesional del Derecho quien en su desempeño cotidiano, y desde la época de los estudios universitarios ha estado y está en contacto permanente con la ley, que es su "instrumento" de trabajo, que sabe de sus virtudes y deficiencias, y que posee criterio jurídico, entonces, ¿qué mejor hacedor de la ley que quien la conoce desde sus orígenes, desarrollo y estado actual, que el Licenciado en Derecho?

Algunas opiniones se han manifestado en el sentido de que tal propuesta de inclusión a nivel constitucional del requisito de la profesión jurídica para ser diputado o senador, atenta contra el principio de la representación nacional y está en contraposición con una de las características de la democracia, que es la que permite al pueblo el acceso a la dirección de los órganos públicos del Estado.

Primeramente, en ningún momento pretendemos quebrantar el principio de la representación nacional, al contrario, queremos verlo

¹⁰⁵ Práctica Jurídica, México, Porrúa, 1984, p. 174.

fortalecido. Y por ello es que opinamos que los legisladores sean Licenciados en Derecho, ya que tal situación traería aparejados varios beneficios, que redundarían en la defensa de los intereses y voluntad populares; mejoraría el proceso legislativo, principalmente en lo que se refiere a la técnica legislativa; elevaría la calidad y profundidad de las discusiones y debates; asimismo, revertiría al Poder Legislativo a su condición histórica de ser el contrapeso tradicional del gobierno. La nación, en su acepción sociológica, tiene derecho a ser representada dignamente, y a que sus intereses legítimos sean sostenidos y defendidos por sus representantes, mismos que deben contar con los elementos idóneos que le permitan llevar a cabo lo expresado. Así, el profesional del Derecho (y estamos hablando de los jurisprudentes, es decir, de los verdaderos conocedores del Derecho), cuenta con una amplia cultura no solo jurídica, sino también enriquecida con conocimientos esenciales de las demás disciplinas que conforman las ciencias sociales; que por lo mismo se ha formado en sí mismo un criterio jurídico; que por su condición intelectual no está subordinado a opiniones o criterios ajenos; que aporta, expone y defiende posiciones ideológicas propias conducentes a hacer valer la vox populi; que además es honesto y responsable. Legisladores Licenciados en Derecho, que reúnan las características mencionadas, favorecerán a la representación nacional y a la ley, en lo relativo a la técnica legislativa.

En cuanto a la supuesta contraposición con la democracia, régimen que reina en México, si bien es cierto que el pueblo debe par

ticipar y asumir la dirección de los órganos gubernativos, también es cierto, que tales hombres deben ser los mejores, los más capaces, los más preparados para dirigir al país, y esta es una noción elemental. De otra forma, sobrevendría el caos y la anarquía.

A lo anterior, igualmente queremos hacer mención de que, muy importante cuestión resulta ser la que se refiere a que los legisladores, además de contar con los matices antes apuntados, disfruten de independencia partidista (no en cuanto a su afiliación, sino respecto a la toma de sus decisiones), y no sean condescendientes con el sistema presidencialista. Decimos esto en razón de que los legisladores contemporáneos, entre los que se encuentran Licenciados en Derecho, y sobre todo los pertenecientes al PRI, en muchas ocasiones no desempeñan con idoneidad su labor legislativa ni su encomienda de representación nacional.

Finalmente, la propuesta que se ofrece como aportación nuestra para mejorar la labor legislativa, de ponerse en práctica, tal vez resulte apropiada en los términos antes expuestos, o mejor aún; pero también puede no ser afortunada. En todo caso, aunada a una adecuada preparación para desempeñar su encargo, el legislador, y en general todo servidor público, debe contar con una nota relevante de honradez, principios éticos, así como con una probada vocación de servicio.

B. Necesario apego del procedimiento legislativo a las disposiciones jurídicas que lo regulan.

a) Planteamiento del problema.

Este es un aspecto no únicamente propio del Poder Legislativo, si no que el resto del poder público del Estado Mexicano adolece de este inconveniente.

El nuestro, es un Estado de Derecho, en el que todos los actos autoritarios, los derechos y obligaciones de los gobernados, deben estar contemplados por el sistema jurídico, es decir, en la Constitución General de la República, leyes secundarias, tanto federales como comunes, reglamentos, igualmente federales o comunes, así como en las constituciones estatales y sus respectivas estructuras legales. Atendiendo a esto, el Poder Legislativo, que tiene a su cargo, por medio del Congreso de la Unión, la importante función de crear el Derecho,¹⁰⁶ en su actuación, está regulado por la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, además de diversas disposiciones reglamentarias y de organización interna.

Los cuerpos normativos mencionados, fijan la organización, funciones y atribuciones del Congreso de la Unión, y también ordenan

¹⁰⁶ Hablando con propiedad, por Derecho entendemos, el conjunto de cuerpos normativos que regulan a la sociedad, al Estado, y que otorgan derechos e imponen obligaciones a los individuos que conforman el ente social, y también a los detentadores del poder público. Así, hablamos de la Constitución Federal, leyes, reglamentos, constituciones y leyes locales, tratados internacionales, etc., pero también incluimos a la jurisprudencia y a las resoluciones judiciales, como ejecución y cumplimiento real de las leyes.

el proceso formativo de leyes. Este, como ya se dijo, es el conjunto de etapas o fases que, al sucederse y agotarse, dan por resultado un producto legislativo, que en forma de ley o decreto, se integra al sistema jurídico, para regular una situación de hecho que el imperativo social reclama.

Tal proceso, lógicamente está sujeto a normas jurídicas, constitucionales, legales y reglamentarias. Estos dispositivos jurídicos, establecen: quiénes tienen el derecho de iniciativa de ley o decreto o de modificación constitucional; cómo deben proceder las cámaras, o sea, en cuanto a las comisiones legislativas de su seno; la manera de llevar a cabo la discusión del proyecto, la eventual aprobación del mismo y su remisión a la cámara colegisladora o al depositario del Poder Ejecutivo de la Unión.

Sin embargo, en la realidad, el Congreso de la Unión, y específicamente cada cámara, no siempre actúan apegadas a las normas jurídicas que regulan el proceso legislativo. Ejemplo de lo anterior es la existencia de las "leyes al vapor", que ya tratamos, y que son producto de un proceso legislativo también "al vapor", el cual no en todos los casos está en conformidad a las disposiciones legales, o acatándolas, contrarían su espíritu.

Así pues, por todo lo apuntado, si se desea tener un buen Poder Legislativo, y consecuentemente un adecuado proceso formativo de leyes, debe darse un necesario e irrestricto apego por parte de los protagonistas del citado proceso, a las normas jurídicas que lo regulan, al margen de influencias políticas o de presiones de tipo social, lo que repercutirá en beneficio de la ley.

b) Los "vicios legislativos".

Por vicio entendemos: defecto, imperfección, deformación, mala costumbre. Refiriéndonos al Poder Legislativo, podemos decir que, además de los calificativos antes expresados, los vicios legislativos se traducen en la anómala actuación de los legisladores en el desempeño de su encargo; así también, cuando el producto legislativo, en forma de ley o decreto sufre de "lagunas", igualmente estamos hablando de vicios legislativos dentro del proceso formativo de leyes, aspecto que trataremos más adelante.

Los vicios relativos a diputados y senadores, son variados, siendo los más notorios los siguientes: la inasistencia de los legisladores a las sesiones de la cámara correspondiente; la falta de inscripción de oradores para discutir los proyectos; la dispensa de segunda lectura de los proyectos; la manía de "alzar el dedo"; la falta de comunicación entre el legislador y el pueblo, especialmente entre el diputado y el distrito electoral que supuestamente representa; el mal empleo que algunos legisladores hacen de su carácter de servidores públicos, alegando influencias y poder político ante situaciones legítimas que, por el empleo de ese recurso, quieren esquivar o incumplir.

Grave problema es el de los legisladores que no concurren a las sesiones que se llevan a cabo en la cámara de que forma parte, a pesar de lo establecido en el artículo 64 constitucional, que se refiere a la pérdida del derecho de los legisladores a recibir la dieta correspondiente a la sesión o sesiones a que no

asistan, sin causa justificada. Esta circunstancia, pensamos, a excepción de los motivos legítimos que impiden al legislador asistir, reflejan una carencia de interés y responsabilidad política y moral del individuo que encarna al representante popular. Cabe entonces preguntarse: si el legislador no acude a las sesiones en las que se verifican las discusiones del proyecto, ¿cómo va a defender y hacer valer la voluntad de sus representados?

Otro de los vicios imperantes en el medio legislativo, y que afecta de manera importante la función del Poder Legislativo, es la que se refiere al mínimo, y a veces nulo debate o discusión sobre las iniciativas que se presentan ante el Pleno de las cámaras. En otro lugar lo dijimos, y aquí lo queremos reiterar: la falta de una verdadera discusión, de un debate serio, perjudica la imagen de los legisladores y acentúa el sistema presidencialista. En efecto, recordemos que la enorme mayoría de las iniciativas de ley o decreto o de modificación constitucional, son presentadas por el Presidente de la República, que es el jefe real del PRI, al que a su vez, están afiliados el grueso de los legisladores, mismos que no intentan siquiera oponerse a las decisiones presidenciales, so pena de enfrentarse a una "renuncia por motivos de salud" de su función representativa, y de una eventual modificación de su condición como afiliado al partido oficial. Lo anterior ha dado lugar al deterioro frente al pueblo, del Poder Legislativo y los legisladores. Mientras no exista una oposición efectiva ante los actos gubernamentales, y una verdadera discusión de los proyectos, continuará el menoscabo de la función le

gislativa del Estado, y de los encargados de desarrollarla. Intimamente relacionado está la práctica ampliamente difundida consistente en la dispensa de segunda lectura de los proyectos, la cual tiene, en condiciones normales, la finalidad de volver a revisar el texto del proyecto que se discute, esto es, la iniciativa propiamente dicha, su exposición de motivos, los fundamentos jurídicos en que se basa, la propuesta en sí, y el dictamen de la comisión legislativa que conoció de la misma. Creemos que una primera lectura del proyecto, da a los legisladores una impresión general de su contenido y alcances, con una segunda lectura, se van identificando los beneficios que su aprobación puede traer consigo, así como las posibles dificultades que, con su aplicación pueda presentar. Es oportuno mencionar que en la práctica, a cada legislador se le proporciona copia fotostática del proyecto que se discute, con el fin de que sea estudiado por éste con más detenimiento. Pensamos que es conveniente esta práctica, pero también opinamos que en realidad se estudien esos proyectos por el legislador, ya que, ni siquiera los leen, y por tanto no pueden detectar virtudes o vicios en el proyecto, lo que da como consecuencia la falta de una discusión adecuada.

Entre el pueblo, se maneja la idea de que "el presidente propone la ley, y los diputados alzan el dedo". Esta impresión popular no está muy lejos de la realidad, y que hacemos extensiva también a los senadores. Seríamos extremadamente repetitivos si volvemos a exponer las causas que originan tal situación. Así que, simplemente queremos dejar asentada esta idea popular acerca del enorme

poder político del Presidente de la República sobre el Poder Legislativo.

Por otra parte, teóricamente, los representantes del pueblo, deben estar en permanente contacto con el mismo, para así conocer sus problemas, necesidades, y poder canalizar esas demandas ante las autoridades del gobierno. En el medio mexicano, y en el terreno de la realidad, esto, simple y sencillamente, no se da.

En las campañas electorales, las personas postuladas para ser diputados o senadores, ante el pueblo que decidirá, prometen una serie de cuestiones que llevarán a cabo si les favorece el sufragio popular; desgraciadamente, muchos son los casos que tenemos que hablan de promesas nunca cumplidas. Específicamente, la propuesta elemental, nosotros pensamos que es la de velar por que la voluntad popular se respete. Empero, los que como candidatos se comprometieron, como legisladores "se olvidan" de las promesas hechas y los compromisos adquiridos. Se llega a la práctica viciosa de ni siquiera visitar los distritos electorales que supuestamente representa el legislador diputado. Este es un elemento más que muy poco favorece la imagen del legislador ante el pueblo. No recordamos ni un caso en el cual el diputado electo, regrese a su distrito, con el objetivo de ver sus condiciones de vida, las necesidades públicas, etc., en una palabra, que esté en contacto con la gente que lo eligió como su representante. Consiguientemente, el legislador no conocerá el imperativo social de su distrito, lo que quiere decir que existe una falta de interés por tratar de representar al pueblo lo mejor posible.

Finalmente, hay una costumbre muy arraigada, y no solamente aplicable a los legisladores, sino también a los servidores públicos en general, y consiste en el empleo de influencias políticas que el diputado o senador hace valer ante las autoridades, y que también utiliza como medio para cometer incluso, hechos delictuosos, amparado por su fuero. Estamos hablando del individuo "influyente", que por razón de su cargo, se ostenta como un ser poderoso. Afortunadamente, este tipo de individuos, que desconocen los más elementales principios éticos, están en proceso de extinción, debido a que las autoridades de nuestro país han iniciado -aunque incipientemente-, acciones para controlar la corrupción oficial, y eliminar a los malos servidores públicos, ejerciendo contra ellos, en muchos casos, acción penal.

Todas las imperfecciones mencionadas, que solamente son algunas que padece el Poder Legislativo, pero que no es privativo de él, esencialmente son fenómenos que se presentan por una falta ya absoluta o relativa de una verdadera vocación de servicio, así como lo más importante dentro de la comunidad humana: moral.

c) Las "lagunas de la ley".

En la práctica forense, muy frecuentemente el abogado postulante, así como el juzgador encargado de aplicar la norma jurídica al caso concreto, se encuentran con situaciones conflictivas de hecho, pero que no están expresamente previstas en la ley, a fin de proveer a su resolución. Esto da lugar a afirmar que la ley tiene "lagunas", lo que a su vez, equivale a reconocer que dicho cuerpo normativo tiene vacíos o le falta precisión en la redacción de los supuestos que contiene, o bien, no describe con exactitud conceptos y figuras que la misma consagra, lo que deriva en una grave confusión por parte de quien invoca la ley defectuosa, y de quien la debe aplicar.

Estamos absolutamente conscientes de que la convivencia humana tiene una innumerable gama de relaciones, de vínculos sociales que versan sobre múltiples materias, mismas que originan controversias y colisión de intereses entre los individuos, y que no es posible en muchos casos, que las leyes o el sistema jurídico, puedan prever su solución. Tomando en cuenta esta situación, el legislador ha plasmado en los textos normativos declaraciones en el sentido de que, al presentarse el caso específico, y no estar comprendido en la legislación, pueda aplicarse, por analogía, las disposiciones jurídicas que regulan situaciones semejantes.

Lo que queremos expresar es que, a veces, el legislador abusa de este recurso de la aplicación analógica, lo que constituye, creemos, un vicio legislativo. Viciado también es el producto le-

gislativo que presenta "lagunas", pero provenientes de una deficiente elaboración técnico-legislativa. Este caso, que es asiduo, es directamente atribuible a los legisladores, dado que, debido en muchas ocasiones a su condición de no juristas, aprueban proyectos que no cumplen con las condiciones indispensables en lo que se refiere a definición, aplicación, explicación y limitación de conceptos, figuras e hipótesis normativas.

Puesto que un tópico tan importante y extenso como lo es el de las "lagunas" de la ley y del Derecho, propiamente no nos corresponde desarrollarlo ampliamente, sólo queremos dejar asentado que, las "lagunas" originadas por una inadecuada técnica legislativa, es otro de los vicios que imperan dentro del proceso formativo de leyes, y que se podría reducir e incluso eliminar, en el momento en que, en el seno de las cámaras, se diera el análisis profundo de los proyectos, así como elevando la categoría de las discusiones y debates que se erijan, lo cual favorecerá grandemente la seguridad jurídica.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En la antigüedad romana y griega, sí existió el principio de la división de poderes, había una verdadera y estricta delimitación de competencias y funciones. En Roma, la presencia de un gobierno mixto, como lo refiere Polibio, permitió la consolidación del poderío romano; y en Grecia, en el pensamiento de Aristóteles, el principio se fortalece.

SEGUNDA: El período de nuestra historia universal conocido como absolutismo, permitió las más crueles y viles expresiones humanas por parte de quienes detentaban el poder, para con sus semejantes, surgiendo la imperiosa necesidad de limitar ese poderío y arbitrariedad. lo cual se logró con la aparición del principio de la división de poderes o separación de funciones estatales, cuya concepción y desarrollo en su sentido moderno, se debió a John Locke y a Charles-Louis Montesquieu, retomando la idea aristotélica.

TERCERA: La evolución del constitucionalismo moderno, podemos afirmar, estuvo íntimamente vinculada a la historia constitucional de Inglaterra, España y Francia, países éstos protagonistas fundamentales de dicha evolución, que a base de cruentas luchas e incesantes enfrentamientos, "arrancaron" al monarca despótico derechos y prerrogativas, y consiguieron consolidar el bien máspreciado del hombre después de la vida: la li-

bertad.

CUARTA: En México, la génesis del principio esencial de la división de poderes o separación de funciones estatales, como medio a través del cual el elemento poblacional, en sus diversas etapas históricas demandó el respeto a su libertad individual, estuvo y está presente como declaración siempre constante en los variados documentos de carácter constitucional que, indivisiblemente, acompañaron el decurso de nuestro país.

QUINTA: El sistema constitucional mexicano, acoge en la Ley Fundamental de 1917 (art. 49), el multicitado principio de la división de poderes, pero que nuestro constitucionalismo ha optado por denominar, y con razón, división de funciones con separación y colaboración de órganos. Esta, es una declaración política fundamental, y por tanto inamovible, que sufre algunas excepciones expresamente previstas en el texto constitucional de manera taxativa.

SEXTA: El Congreso de la Unión, es el órgano o Poder Constituido encargado de desarrollar la función legislativa federal del Estado Mexicano, consistente en construir y modificar el orden jurídico nacional. Este depositario legislativo, para ejercer su importante tarea, está estructurado en las cámaras de diputados y senadores, las que tienen la organización, funciones y competencia que los cuerpos normativos les señalan. Las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, de carácter federal y local en el Distrito Federal, son desempeñadas por cada cámara de acuerdo a los lineamientos y formas prescritas en

su régimen jurídico.

SEPTIMA: El proceso o procedimiento legislativo, proceso formativo de leyes o legislación, sea cual fuere la forma para denominarlo, tanto el federal como el local que se efectúa en cada entidad federativa, es el medio constitucionalmente consagrado para crear cuerpos normativos; e implica la sucesión y conclusión de todas y cada una de las etapas o fases que conforman el mencionado proceso, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Además, en el proceso formativo de leyes participa, no solamente el Congreso de la Unión, sino también el Presidente de la República, con una intervención bien definida y limitada.

OCTAVA: La realidad política y social, en buena medida, determina el proceso formativo de leyes. Así, factores como la opinión pública, los grupos de poder, el sistema presidencialista, los partidos políticos, entre otros, ejercen presión en su desarrollo y que formalmente no participan en él.

NOVENA: La creación y modificación del orden jurídico, que implica la iniciación del proceso legislativo, para tener legitimación, debe tener como presupuesto básico, la presencia de una necesidad pública y social que demande una ordenación jurídica; así también, cuando por el estado que guarde la administración pública, se haga indispensable.

DECIMA: En el transcurso histórico de los pueblos del mundo, y particularmente tratándose de México, el trabajo legislativo

ha representado una actividad inherente a esa evolución. Podemos de esta forma, identificar constituciones políticas, leyes secundarias y decretos, que explican, respaldan y dan su consistencia jurídica a los diversos y múltiples hechos pretéritos singulares que marcaron el carácter, el ser, modo de ser y querer ser del pueblo y del Estado mexicanos.

DECIMA PRIMERA: El mismo contexto político-social en el que se desenvuelve el proceso formativo de leyes, ha originado las "leyes al vapor", lo que constituye una verdadera problemática, puesto que demerita la técnica legislativa e inmola la discusión y el debate legislativos.

DECIMA SEGUNDA: El criterio jurídico, como posición ideológica del estudiante y del profesional del Derecho, forjado y ejercido sanamente, constituye una de las características distintivas de la profesión jurídica dentro del proceso legislativo, primordialmente en la discusión, ya que permite al legislador Licenciado en Derecho asumir una posición de autoridad, jurídica e intelectual.

DECIMA TERCERA: La elaboración de la ley, es un trabajo a todas luces jurídico, propio del profesional del Derecho. Proponer la consagración a nivel constitucional del requisito de ser profesional del Derecho para ser legislador, más que desvirtuar el principio supremo de la representación nacional, lo fortalece, porque redundaría en beneficio de la representación y defensa de los intereses populares. El legislador Licenciado en Derecho, que cuenta con las características idóneas para de

sempeñar ese ínclito encargo, y que es honrado y cuenta con elevados principios éticos, con su actividad, ayudará a eliminar el desprestigio actual del Poder Legislativo Federal ante el pueblo y frente a los otros Poderes; asimismo, contribuirá a mejorar la imagen que el Licenciado en Derecho tiene dentro de la sociedad. En todo caso, el buen funcionamiento del Poder Legislativo, depende en mucho de su elemento humano, a su moralidad y a su vocación de servicio.

DECIMA CUARTA: Las deficientes actuaciones de los órganos públicos, así como la inobservancia de las disposiciones jurídicas que regulan su funcionamiento, y las prácticas viciosas, son cuestiones que si bien, por la misma naturaleza humana no se pueden suprimir del todo y evitar su reaparición, sí en cambio se pueden controlar de manera que no afecten la administración y el bienestar públicos. Concretamente, los "vicios legislativos", se traducen en la anómala actuación y conducta de los legisladores, que afecta de manera importante su misión de representación popular, e implica también grave perjuicio para el producto legislativo, en lo que se refiere a la técnica legislativa, originando en muchas ocasiones las denominadas "lagunas de la ley".

DECIMA QUINTA: En suma, la labor legislativa del Estado contemporáneo en general, y del Estado Mexicano en particular, reviste una fundamental relevancia, puesto que regula las innumerables relaciones jurídicas que con motivo de los interminables vínculos de toda índole, en la sociedad de nuestros días se

llevan a cabo, y que determinan el desarrollo y progreso del país.

Por eso pensamos, la función legislativa, como toda obra humana, es susceptible de perfeccionarse, y ello no se logrará, si el hombre, protagonista de la historia, no intenta perfeccionarse a sí mismo.

BIBLIOGRAFIA

a) Doctrina.

ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Público, México, Porrúa, 1983, Vol. I.

_____, Práctica Jurídica, México, Porrúa, 1984.

ARISTOTELES, La Política, México, Porrúa, 1992, "Sepan cuántos..."

ARREGUI ZAMORANO, Pilar, La Audiencia de México según los visitantes, siglos XVI y XVII, México, UNAM, 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1989.

_____, El jurista y el simulador del Derecho, México, Porrúa, 1991.

CAMPILLO SAINZ, José, Dignidad del Abogado, México, Porrúa, 1992.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, De las iniciativas, manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos, México, H. Cámara de Diputados, 1990.

_____, Manual de temas legislativos, México, Ed. particular, 1984.

CARPISO, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1991.

_____, La Constitución Mexicana de 1917, México, Porrúa, 1990.

_____, Estudios constitucionales, México, UNAM, 1983.

COSIO VILLEGAS, Daniel, et. al., Historia mínima de México, México, El Colegio de México-Harla, 1974.

COULANGES, Fustel de, La ciudad antigua, México, Porrúa, 1971, "Sepan cuántos..."

- H. CAMARA DE DIPUTADOS, Ciclo de conferencias, el Poder Legislativo, Unidad de promotores voluntarios, México, s.f.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1992, Vols. I (A-CH), II (D-H), III (I-O) y IV (P-Z).
- GAMIZ PARRAL, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, México, UNAM, 1990.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, México, Porrúa, 1988.
- GUERRERO L., Euquerio, Algunas consideraciones de ética profesional para los Abogados, México, Porrúa, 1991.
- LOCKE, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil, Madrid, España, Aguilar, S.A., 1981.
- LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, España, Ariel, 1982.
- LOREDO, Elvira de, et. al., Historia de México, etapas Precortesiana y Colonial, México, Trillas, S.A., 1960.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, Elementos de Derecho Constitucional, México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982.
- _____, Estudios de Derecho Constitucional, México, Porrúa, 1986.
- MATEOS M., Agustín, Etimologías latinas del Español, México, Esfinje, 1962.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón, Derecho Agrario, México, Harla, 1987.
- MEIDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, México, Porrúa, 1992.
- _____, Los partidos políticos, México, Porrúa, 1985.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis, Del espíritu de las leyes, Madrid, España, Editorial Sarpe, 1984, Vols. I y II, "Los grandes pensadores."
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1990.

- PINA, Rafael de, et. al., Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 1988.
- POLIBIO, Historia Universal, Madrid, España, Editorial Navarro, 1884.
- PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL-DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, 1992.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, México, UNAM, 1984, "Nuestros clásicos."
- SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1987.
- TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Introducción al estudio de la Constitución, México, UNAM, 1986.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1989.
- _____, Leyes Fundamentales de México, México, Porrúa, 1989.
- VEGA VERA, David Manuel, El presidencialismo mexicano en la modernidad, estudio sociológico y constitucional, México, Porrúa, 1989.
- WITKER, Jorge (coordinador), Aspectos jurídicos del Tratado tri-lateral de Libre Comercio, México, UNAM, 1992.

b) Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1993.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, México, Porrúa, 1988.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Porrúa, 1991.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y disposiciones reglamentarias, México, Porrúa, 1991.

- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su reglamento, México, Porrúa, 1991.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 1990.
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, México, Porrúa, 1991.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1991.
- Ley de los Tribunales Agrarios, Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de febrero de 1992.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de junio de 1992.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de julio de 1992.
- Constitución Política del Estado de México, México, Porrúa, 1990.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su reglamento, México, Porrúa, 1990.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su reglamento, México, Porrúa, 1991.

c) Econografía.

- BATIZ V., Bernardo, "Atención, señores senadores", en periódico "La Jornada", número 2977, de 23 de diciembre de 1992.
- CRUZ SERRANO, Noé, "Tres rasgos de pluma... un gigantesco mercado. Lo que la opinión pública anticipa del TLC. Oportunidad y riesgo.", en revista "Epoca", número 81, 21 de diciembre de 1992.
- LIMON, Dante, "Salinas en la inicialización del TLC. Nadie pierde y 'Todos podemos ganar'.", en revista "Epoca", número 71, 12 de octubre de 1992.

"Los 38 pasos del Tratado de Libre Comercio.", en revista "Epoca", número 58, 13 de julio de 1992.

SODI DE LA TIJERA, Demetrio, "Eliminar la Asamblea de Representantes.", en periódico "La Jornada", número 3012, de 29 de marzo de 1992.

VAZQUEZ GRANADOS, Saúl, "Sin debate se aprueban las leyes, dice, Opera ya el Legislativo como un 'horno de microondas': Muñoz Ledo.", en periódico "El Financiero", número 2854, de 18 de diciembre de 1992.