

00781 18
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**“SISTEMA LEGISLATIVO Y
FORMACION DE LAS LEYES
EN MEXICO”.**

T E S I S
QUE PARA OBTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A
ONOSANDRO TREJO CERDA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1 9 9 4



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/216/94.

SR. DR. PEDRO ZORRILLA MARTINEZ
JEFE DE LA DIVISION DE ESTUDIOS
DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Maestro:

Me es grato comunicar a usted que el sr. Licenciado Onosandro Trejo Cerda, inscrito en el Seminario a mi cargo para la elaboración de - su Tesis Doctoral, bajo mi orientación ha concluido satisfactoria- mente la investigación y redacción de su monografía titulada "SISTEMA LEGISLATIVO Y FORMACION DE LAS LEYES EN MEXICO".

El Licenciado Trejo Cerda, con sólida experiencia parlamentaria y - cualidades de investigador que lo distinguen, ha realizado un estu- dio exhaustivo del tema, partiendo de una disquisición filosófica - en torno de las normas jurídicas, para subrayar el carácter impera- tivo de las mismas y su elaboración democrática a cargo de repre- sentantes populares, miembros del Órgano legislativo.

Desde su licenciatura tuvo inquietudes por la investigación histó- rica, que ahora ratifica y reitera en un capítulo destinado a expo- ner los aspectos y matices trascendentales del Órgano y procedimien- tos legislativos en México.

Respecto de la parte total de su investigación, cabe advertir que - pese a ser un tema tratado por todos los constitucionalistas, nadie, hasta ahora, se había abocado al análisis y enjuiciamiento del pro- cejo legislativo que, en tal virtud, ha permanecido como filón - inexplorado y como aspecto de reserva del que únicamente conocen - quienes, legisladores, se ven inmersos dentro de la problemática y - funcionamiento parlamentarios de las cámaras legislativas.

El Licenciado Trejo Cerda da luz a este aspecto jurídico fuente for- mal de las disposiciones legales; sus reflexiones darán pie a comen- tarios, observaciones e inquietudes para mejor conocer el desempeño del Congreso de la Unión y, en general, el de todos los parlamentos.

Heard

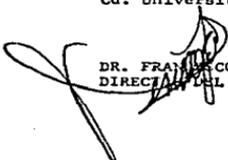
26-X-94

La investigación se llevó a cabo con perseverancia y con apoyo en una bibliografía abundante y correcta.

En tal virtud, en mi doble carácter de Director de la investigación y de Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo, autorizo al Licenciado Omosadro Trejo Cerda a presentar a usted su magnífica monografía para que, si no existe inconveniente se le autorice la sustentación para su Examen de Grado.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 24 de 1994.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
CARRERA DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Titulo de la tesis:
"SISTEMA LEGISLATIVO Y FORMACION DE LAS LEYES EN MEXICO"

Grado y nombre del asesor o director de tesis:
DR. FRANCISCO VENCIGAS TREJO

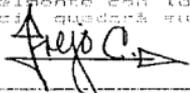
Institución de adscripción del asesor o director de tesis:
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO,
FACULTAD DE DERECHO. U. N. A. M.

THESIS SUMMARY

The work is structured in eight chapters. In the first one, description is made of the basic questions of the creation of the juridical norm starting from the essentials established by the General Theory of Law, in its suppositivist approach; also, the definition of the essential concepts for a thorough understanding of the subject, such as those of "Legislative Organism" and "Legislative System", which correspond with "Legislative Process" and "Legislative Procedure", is stated. The following chapter deals with the historical analysis of our legislative body, from the birth of the Republic up to the Constitution in force, inquiring into the reasons of social and political nature which determined the existence of the bicameral pattern in the Federal and Central Constitutions; as well as the unicameralism pattern in the 1857 Constitution. The internal organization and structure of the Chambers are dealt with in chapter three, disjoining the political, legislative and administrative issues, despite that the whole context is the basis for the law creating process, wherein the major relevance is acquired by the part concerning to the carrying out of the Bills projects. Reason why we assign to it, in strictu sensu, the denomination of "Legislative Structure". In the following chapter, several considerations are made about the constitutional jurisdiction of General Congress to enact the laws and the consequent functional liaison of both Chambers. The second half of the thesis, i. e., from chapters five to eight, is devoted to the study of the Legislative Procedure *lato sensu*, starting from the preparation of the draft bill, considered as a "legislative paraprocedural" stage, going through the study of the proper "procedural" stages of introducing the bill, the opinion on the bill, the legislative debate, the bill's approval, the enacting of the law and its coming into force; in the same manner, the stages further to the legislative "process", are dealt with, i. e., those ones carried out by the head of the Executive Power, such as the enactment and promulgation of the law, including the right of veto.

Los datos asentados en este documento concuerdan fielmente con los reales y queda enterado que en caso de cualquier discrepancia quedará suspendido el examen.

Fecha de solicitud: 12/ENERO/1995


Firma del Alumno

I N M E M O R I A M

Al Padre del Estado Moderno
en México, Don Benito Juárez
García, insigne y preclaro
estadista, ejemplo perenne
de valor e integridad.

D E D I C A T O R I A

Con mi afecto y admiración
al Sr. Lic. Fernando Ortiz
Arana, cuya ejemplar carrera
parlamentaria ha inspirado
la realización de esta
Tesis Doctoral.

R E C O N O C I M I E N T O

Al Sr. Lic. Javier Castillo Ayala,
por su apoyo y comprensión, que
hicieron posible la culminación
de este trabajo.

A G R A D E C I M I E N T O

Al Sr. Dr. Francisco Venegas Trejo.
Jurista eminente de quien recibí
orientación, consejo e ideas
valiosas durante la investigación,
la redacción y la revisión de
este ensayo.

Liberar el concepto del Derecho de la idea de la justicia es difícil, porque ambos se confunden constantemente en el pensamiento político - no científico, así como en el lenguaje cotidiano, y porque esta confusión corresponde a la tendencia ideológica que trata de hacer aparecer el Derecho positivo como justo. Si el Derecho y la justicia son identificados y sólo un orden justo es llamado Derecho, un orden social presentado como jurídico aparece al mismo tiempo como justo, esto es, como moralmente justificado. La tendencia a identificar Derecho y justicia es la tendencia a justificar un orden social dado.

Hans Kelsen.

I N D I C E

	Pag.
Prólogo -----	I-III
Introducción -----	IV-XI
Capítulo I.- Conceptos Jurídicos Fundamentales.	
A) Las Normas Jurídicas -----	1-23
B) La Creación de las Leyes -----	24-38
C) Poder Legislativo y Formación de las Leyes	39-45
D) Organo Legislativo y Sistema Legislativo -	46-52
E) Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo ---	53-60
Capítulo II.- Evolución Histórica del Congreso General.	
A) El Establecimiento del Sistema Bicameral - en la Primera Constitución Federal de 1824	61-76
B) El Bicamrismo en las Constituciones Cen- tralistas de 1836 y 1843 -----	77-86
C) El Unicamrismo en la Constitución Federal de 1857 -----	87-101
D) La Restauración del Senado en 1874 y el -- Retorno al Sistema Bicameral -----	102-164
E) La Constitución de 1917 y el Sistema Bica- meral como Decisión Política Fundamental--	165-176

Capítulo	III.-	La Organización Interna de las Cámaras.	
	A)	La Estructura Política -----	177-185
	B)	La Estructura Legislativa -----	186-195
	C)	La Estructura Administrativa -----	196-218
Capítulo	IV.-	Las Facultades Legislativas del Congreso General.	
	A)	Análisis y Regulación Constitucional	219-225
	B)	La Vinculación Funcional de las Cámaras -----	226-238
Capítulo	V.-	La Preparación del Anteproyecto de Ley y la Facultad de Iniciativa.	
	A)	La Consulta Ciudadana -----	239-253
	B)	Estudio de Propuestas y Elaboración del Anteproyecto de Ley -----	254-263
	C)	El Derecho de Iniciar Leyes -----	264-274
	D)	La Exposición de Motivos y el Texto del Proyecto -----	275-281
	E)	La Recepción del Proyecto y su Envío a Comisión -----	282-287

Capítulo	VI.- La Dictaminación y el Debate Legislativo.	
	A) La Negociación Política -----	288-293
	B) Los Trabajos de Estudio y Análisis -	294-299
	C) El Dictamen de Comisión y el Voto Particular -----	300-326
	D) La Discusión del Proyecto de Ley --	327-355
	E) Las Reglas del Debate Legislativo --	356-363
Capítulo	VII.- La Aprobación del Proyecto, la Expedición de la Ley y el Inicio de su Vigencia.	
	A) Las Votaciones -----	364-369
	B) La Declaratoria de Aprobación Cameral -	370-372
	C) La Expedición de la Ley -----	373-377
	D) La Iniciación de la Vigencia de la Ley -----	378-389
Capítulo	VIII.- La Participación del Poder Ejecutivo en la Difusión de la Ley.	
	A) La Promulgación de la Ley -----	390-401
	B) El Derecho de Veto -----	402-409
	C) La Publicación de la Ley -----	410-413

Conclusiones ----- 414-433

Fuentes Documentales Consultadas.

A) Bibliografía -----	434-437
B) Ordenamientos Jurídicos -----	438-439
C) Diarios de los Debates -----	440
D) Revistas y Periódicos -----	441
E) Otros Documentos -----	442

P R O L O G O

La presentación de esta tesis doctoral marca el punto final de la etapa correspondiente a la formación profesional recibida en las aulas universitarias; sin embargo, no podría afirmarse que el aprendizaje del Derecho hubiese concluido; por el contrario, más acertado resultaría decir que al concluir el ciclo académico que se inició con el ingreso a la licenciatura, continuó con la especialización y los estudios de maestría y concluyó en el doctorado, se da fin, única y exclusivamente, a la etapa de preparación jurídica para estar en condiciones de iniciar la ardua tarea de las realizaciones.

Especialmente debemos tomar en cuenta que los estudios de doctorado tienen como propósito preparar investigadores en el área jurídica; y que en tal virtud, a ese compromiso nos llama el paso que nos proponemos dar.

Muchas horas de minuciosa lectura, análisis y reflexión, así como, de experiencias y observación representa la preparación de este trabajo, que pretende en la parte formal y externa cumplir con un requisito reglamentario para la obtención del grado de doctor en Derecho; pero en él -- subyace también, el desideratum íntimo y personal por hacer acto de presencia en el mundo de la investigación jurídica.

Esta tesis de grado no pretende agotar el tema seleccionado, pues estoy convencido de que presenta gran variedad de facetas, de las cuales se ha tomado solamente la jurídica política; asimismo, estoy plenamente consciente de que adolecerá de algunas fallas en su desarrollo, por lo que solicito comprensión e indulgencia a quienes corresponda calificar y emitir un juicio sobre lo aquí planteado.

Tratar el "Sistema legislativo y la formación de las Leyes en México", ha implicado algunos problemas metodológicos para amalgamar las cuestiones teóricas, históricas, orgánico administrativas, políticas y técnico procedimentales, pero esperamos haber cumplido satisfactoriamente nuestro cometido de presentar una versión global del tema.

Por cuanto hace a las fuentes de consulta, a pesar de la enorme importancia político jurídica que reviste el tema legislativo, su investigación y tratamiento se observa en un grado incipiente de desarrollo. Sorprende el hecho de que no se haya motivado mayormente el impulso de la investigación de estos asuntos por los constitucionalistas en el ámbito académico universitario; sino, que tales tareas se dan de manera meramente coyuntural y accesoria por algunos juristas vinculados al trabajo legislativo como Diputados y Senadores o por funcionarios de las estructuras administrativas de las Cámaras.

A la luz de los nuevos tiempos políticos, con el fortalecimiento del régimen de partidos y una dinámica social que reclama el cambio de todas las instituciones del país, el Congreso de la Unión y las Cámaras que lo integran no pueden quedar al margen de ese proceso de transformación.

Sorprendente resulta que se haya mantenido inalterable la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos durante más de trece años de vigencia, durante los cuales se observaron cambios notables en la correlación de fuerzas políticas; pero, especialmente el Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso que data del año de 1934.

En tal orden de ideas, expresamos nuestro más ferviente deseo porque trabajos como éste motiven y estimulen el estudio profundo de los temas legislativos.

Onosandro Trejo Cerda.

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

El presente trabajo pretende, además de cumplir con los propósitos estrictamente académicos para la obtención del grado de Doctor en Derecho, hacer algunos planteamientos básicos para la futura elaboración de otros estudios jurídicos que nos permitan adentrarnos en los intrincados caminos de la Filosofía del Derecho.

A partir de tal inquietud me ha parecido imprescindible participar realizando un modesto esfuerzo intelectual encaminado a desentrañar una cuestión de capital importancia: ¿que es el Derecho?.

Pero, advertimos que si bien es cierto que este trabajo no tiene como objetivo específico adentrarse en el ámbito de la Teoría del Derecho, también lo es que, el primer compromiso que surge para desarrollar el análisis del tema propuesto, consiste en visualizar de manera clara nuestro objeto de estudio.

Así, al tratar de identificar qué es el Derecho, -- mediante la simple observación, nos percatamos de inmediato, de algunas de sus principales características:

- 1º Que el Derecho es un fenómeno social.
- 2º Que el Derecho se integra de normas que se denominan jurídicas.

En tal virtud, antes de partir de criterios meramente lógicos, éticos, psicológicos o metafísicos, el estudio del Derecho debe iniciarse en el ámbito en que surge, existe, desaparece y se transforma; esto es, en la sociedad.

En segundo lugar, si el Derecho se integra por normas jurídicas, resultará indispensable que se incurriere de manera prioritaria en el análisis de éstas a fin de sentar las bases de la explicación de lo que es el Derecho.

Consecuente con tales ideas, estimo de la mayor trascendencia proceder al estudio de la creación de las normas jurídicas, con el propósito de encontrar en esta faceta del Derecho, no sólo la explicación al aspecto conceptual, sino también a su necesidad social, a las etapas que cumple para la conformación de cada una de sus normas y a las condiciones de su existencia.

Por estas razones he seleccionado como tema para la elaboración de esta tesis doctoral el relativo a "Sistema legislativo y formación de las leyes", con referencia a México.

Ahora bien, dado que las normas jurídicas presentan diversas variantes o modalidades por su contenido o materia, por su relación de supremacía o subordinación con otras normas jurídicas; por el órgano del Estado de que emanan, etc., existen algunos criterios para su clasificación, pero, el criterio del que partimos para encuadrar nuestro estudio será el denominado "de jerarquía de las normas jurídicas" que establece una escala o pirámide de normas atendiendo a su importancia y que ubica a la Constitución en la cúspide, seguida de las leyes, los reglamentos, sentencias, etc.

Por la naturaleza especial de las normas constitucionales; así como, por el procedimiento extraordinario para su creación, no se comprende su estudio en este trabajo; tampoco lo serán los reglamentos o las sentencias.

El tipo o clase de normas jurídicas objeto de nuestro estudio serán las leyes.

En tal orden de ideas, el análisis realizado a lo largo de la presente tesis doctoral se estructura en ocho capítulos.

El capítulo I, cuya denominación es "Conceptos Jurídicos Fundamentales", tiene como propósito analizar los aspectos básicos para el desarrollo del tema seleccionado, en él se vierten algunos conceptos de la teoría del Derecho respecto a las normas jurídicas y su clasificación a fin de observar el amplio espectro que presentan y de las cuales seleccionamos a las leyes como el punto nodal de nuestro estudio. Igualmente se intentan formular algunas precisiones que cimienten el posterior desahogo de otros capítulos; en tal sentido, en el inciso B), se expone en torno al significado de "La Creación de las Leyes", asunto del que depende la correcta explicación de la existencia del Derecho.

Por otro lado, en el mismo capítulo I, se entra al discernimiento de lo que debe entenderse, por "Poder Legislativo y Formación de las Leyes"; así como, de los conceptos de "Órgano Legislativo y Sistema Legislativo"; concluyendo el capítulo con el inciso E), en el que se plantea, bajo el mismo enfoque que en los puntos anteriores, es decir, de menor a mayor, el análisis de los términos "Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo".

El capítulo II, es primordialmente de análisis histórico, en él se describe el proceso evolutivo de nuestros órganos legislativos desde el nacimiento de la República en 1824, pasando por las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, el sistema unicameral en la Constitución de 1857 y la restauración del Senado en 1874, hasta el sistema bicameral como decisión política fundamental en nuestra Constitución vigente de 1917.

El capítulo III, se dedica a la reflexión en torno a la "Organización Interna de las Cámaras" que integran el Congreso de la Unión, revisando en incisos por separado las cuestiones atinentes a las estructuras derivadas de la existencia de diversas fuerzas políticas representadas por los partidos; así como, la que atiende la realización de las funciones de tramitación y aprobación de los proyectos de ley; y la que conforman las unidades administrativas encargadas de los trabajos de apoyo cameral.

El capítulo IV, bajo el rubro "Las Facultades Legislativas del Congreso General", desarrolla en su primer apartado un aspecto básico de este ensayo, consistente en la referencia a las atribuciones constitucionales que se dan a nuestro órgano legislativo para la creación de las leyes; y, en otro, se lleva a cabo el estudio de "La Vinculación Funcional de las Cámaras", que tiene lugar en el caso de la legislación, ya que el Senado y la Cámara de Diputados actúan separada, pero sucesivamente, sin que se dé el caso de una vinculación orgánica, es decir, de integración de asamblea única. En virtud de nuestro sistema bicameral, una iniciativa debe ser estudiada, discutida y aprobada por las dos Cámaras para llegar a ser ley; a una, la que recibe el proyecto, se le denomina cámara de origen; y a la que conoce en segundo lugar, cámara revisora.

El capítulo V, lo hemos dedicado a la etapa primera de la formación de una Ley, que se da de manera previa a lo que se denomina el proceso legislativo en sentido estricto; y que representa la parte no regulada constitucionalmente, aún cuando sí existen disposiciones en algunos ordenamientos legales, respecto a determinadas materias, en las cuales se apoya esta etapa procedimental y cuya

realización determinará la ejecución de un impecable proceso legislativo y finalmente repercutirá en la validez y eficacia de la ley. Por la importancia que le concedemos, a este asunto hemos denominado al capítulo "La Preparación del Anteproyecto de Ley y la Facultad de Iniciativa", y en él se analizan los aspectos relativos a la consulta de los diferentes sectores de la sociedad, grupos, organizaciones sociales, partidos políticos, especialistas, etc., interesados en expresar sus opiniones y puntos de vista para la elaboración de un proyecto de Ley, que en su oportunidad pueda ser presentado ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, dando inicio al proceso legislativo; en inciso por separado, se comentan las cuestiones relativas al "Estudio de Propuestas y Elaboración del Anteproyecto de Ley". También se procede al desarrollo de lo que se conoce en la doctrina como la primera etapa del proceso legislativo, es decir, "El Derecho de Iniciar Leyes", asunto de la mayor trascendencia político constitucional, en virtud de que define el tipo de régimen y sus perfiles democráticos; asimismo, se analiza "La Exposición de Motivos y el Texto del Proyecto", documento que materializa esa Facultad de iniciar Leyes, y que explica y justifica la presentación del Proyecto de Ley; en otro apartado se discierne sobre el acto jurídico de la entrega recepción del documento que contiene la iniciativa y su envío a Comisión.

El capítulo VI, describe lo que hemos denominado "La Dictaminación y el Debate Legislativo", etapas procesales legislativas a las que pretendemos darles la importancia que merecen, pues encierran un serie de actos de trascendencia jurídica y política que van desde el llamado "cabildeo" para negociar y conciliar intereses entre legisladores de diferentes ideologías, pasando por las consultas con especialistas, representantes del gobierno y grupos de interés.

En este mismo capítulo se revisa una cuestión que entraña aspectos eminentemente técnicos, jurídicos, y, por supuesto, políticos, bajo el rubro: "Los Trabajos de Estudio y Análisis", y en la cual se pueden suceder ajustes y modificaciones al proyecto de Ley; asimismo, se analiza lo relativo a "El Dictámen de Comisión y el Voto Particular", en los que quedan plasmados los argumentos y razones que servirán de sustento y justificación a la Ley; y los planteamientos de los legisladores que disienten del Dictamen aprobado por la Comisión.

En cuanto a "La Discusión del Proyecto de Ley", debemos decir que es la etapa del proceso de creación de la Ley en la que se dá la confrontación de los argumentos legales y técnicos, entremezclados con las posiciones ideológicas y los intereses políticos partidistas que encuentran en la llamada oratoria parlamentaria el arma contundente para la defensa o el ataque a la propuesta de Ley, siendo la parte más visible y pública del trabajo legislativo; concluyendo el capítulo con la ordenación y clasificación de "Las Reglas del Debate Legislativo".

Dedicamos a "La Aprobación del Proyecto, la Expedición de la Ley y el Inicio de su Vigencia" el capítulo VII; en él se reflexiona en torno a "Las Votaciones" término que describe la forma en que los legisladores manifiestan su voluntad para hacer patente su posición a favor o en contra del proyecto de ley puesto a su consideración; asimismo, en el siguiente apartado se hacen algunas consideraciones respecto a un acto solemne que, si bien es cierto que en la mecánica procesal legislativa es muy breve, también lo es que su importancia jurídica es mucha, en tanto que cierra el acto mismo de creación de la Ley en cada una de las Cámaras del Congreso,

nos referimos a "La Declaratoria de Aprobación Cameral"; continuando el desarrollo del capítulo con el apartado dedicado a "La Expedición de la Ley", acto de la mayor importancia y trascendencia jurídica, ya que mediante él se logra la suprema manifestación del Poder Legislativo; siendo un acto que se atribuye a las dos Cámaras, es decir, al Congreso General; y al cual las etapas procesales anteriores sirven de preparación. Finalmente, se explica el tema de "La Iniciación de la Vigencia de la Ley", que consideramos como el punto final del procedimiento legislativo, tomando en cuenta que es una determinación del órgano creador de las leyes, que se lleva a cabo en el momento de la expedición de la Ley y constituye una *condictio sine qua non* para su existencia plena, en otras palabras para tener a esa Ley como derecho creado, es decir, como derecho positivo. Al efecto se revisan tanto los dos sistemas establecidos expresamente en el Código Civil: "El Sistema Sucesivo" y "El Sistema Sincrónico", así como los que resultan de nuestra práctica legislativa y que hemos denominado "El Sistema Inmediato" y "El Sistema Mixto".

Al capítulo VIII, toca desarrollar una etapa del procedimiento de formación de las leyes que está caracterizada por "La Participación del Poder Ejecutivo en la Difusión de la Ley, cuestión de donde surge la denominación de dicho capítulo. En su inciso A) se desarrolla la cuestión atinente a "La Promulgación de las Leyes", precisando su naturaleza jurídica, forma de manifestarse y su diferencia esencial con el acto de Publicación; en el inciso B) se hacen las consideraciones concernientes a "El Derecho de Veto", institución que en nuestro sistema Constitucional de división de poderes refuerza el principio de pesos y contrapesos entre el Congreso General

y el titular del Ejecutivo y permite corregir fallas o excesos en el proceso de creación de la Ley. Finalmente en el inciso C) se desarrollan algunas ideas respecto a "La publicación" de la Ley, acto jurídico indispensable para darla a conocer a sus destinatarios.

Terminada la exposición del tema, se presentan las conclusiones divididas en cinco rubros, que corresponden, esencialmente, a los aspectos que conforman la estructura temática del trabajo de investigación.

Por último damos cuenta de las fuentes documentales consultadas, tanto de las bibliográficas, ordenadas alfabéticamente, como de las normativas y hemerográficas.

Capítulo I.- Conceptos Jurídicos Fundamentales.

- A) Las Normas Jurídicas.
- B) La Creación de las Leyes.
- C) Poder Legislativo y Formación de las Leyes.
- D) Organo Legislativo y Sistema Legislativo.
- E) Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo.

A) Las Normas Jurídicas.

Iniciar la exposición del tema que nos hemos propuesto requiere, en primer lugar, de planteamientos que fundamenten, apoyen y vinculen los diferentes aspectos que conforman la estructura de este ensayo.

En tal virtud, hemos considerado conveniente, a tal propósito, aplicar el método de la inferencia que va de lo particular a lo general; encontrando que el elemento más simple que podemos señalar para la comprensión y explicación del Derecho, es la norma jurídica.

Tal aspecto reviste una singular importancia, toda vez que según la opinión de la absoluta mayoría de los juristas que se han ocupado del estudio del Derecho, éste se integra por un conjunto de normas jurídicas.

En tal sentido puede citarse a Hans Kelsen quien considera que "el Derecho es una ciencia normativa" y que su objeto es "el Derecho en sus dos aspectos: estático y dinámico". El primero "aparece como sistema de normas que regulan la conducta recíproca de los hombres"; y el segundo, como "serie de actos por los cuales es creado y luego aplicado." (1)

Con mayor precisión, el propio Kelsen, en su "Teoría General del Derecho y del Estado", expresa la siguiente definición: "El Derecho es un orden de la conducta humana. Un orden es un conjunto de normas. El Derecho

1.- Kelsen, Hans.- Teoría Pura del Derecho.- Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).- Décima Edición.- 1971.- Buenos Aires, Argentina. Pág. 34.

no es, como a veces se dice, una norma. Es un conjunto de normas que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema....." (2)

En igual sentido podemos mencionar a Rudolf Stammler: "El concepto del Derecho es el que delimita y separa las normas jurídicas de otras manifestaciones típicas: los meros hechos naturales, la moral, los usos sociales y el poder arbitrario"; y más adelante afirma: "Frente al Derecho que es producto de una evolución histórica, y como tal deficiente y mudable se ha querido alguna vez erigir un código perfecto, aplicable a todos los tiempos y a todos los pueblos. Esto es pretender lo imposible. Por ideal que sea el Derecho siempre habrá de tener por contenido necesariamente, la regulación de las aspiraciones humanas, basadas por fuerza sobre necesidades concretas de la vida y sobre el modo de satisfacerlas. La materia de las aspiraciones que el Derecho regula es pues y será siempre, inevitablemente condicionada y finita y sujeta a cambios incesantes. Y mudable y relativo tendrá que ser, por la misma razón, el orden que rija la cooperación para la satisfacción de esas necesidades. No puede, por tanto darse una sólo norma jurídica cuyo contenido concreto sea la encarnación de la justicia suma." (3)

Otro autor que coincide con el planteamiento que hemos hecho respecto al Derecho es Hans Nawiasky: "Todo Derecho consiste en normas que prescriben un comportamiento externo, ya consista en un hacer o un omitir, incluido en esto

2.- Keisen, Hans.-Teoría General del Derecho y del Estado.-Traducción de Eduardo García Máynez.-Universidad Nacional Autónoma de México.-Segunda Edición Segunda Reimpresión.-1979.-México.-Pág. 2.

3.- Stammler, Rudolf.-Tratado de Filosofía del Derecho.-Traducción de la 2a. edición alemana por W. Roces.-Editora Nacional.-Primera Edición.-México 1980.- Pág. 10.

segundo también el soportar (omitir una reacción)" y seguidamente afirma: "Pero no todas las normas que prescriben un comportamiento externo son normas jurídicas. También la costumbre (sitte), el uso (brauch) o la convención (konvention) imponen una conducta exterior".

"La norma es jurídica sólo en cuanto que la actuación en contrario, la antinormatividad, pone en movimiento la coacción, y precisamente una coacción externa organizada. La norma jurídica es una norma coactivamente equipada. La coacción externa organizada consiste en el doblegamiento de la voluntad del transgresor por medios externos, aplicados por personas autorizadas para ello. Por tanto, la norma jurídica se caracteriza por la específica naturaleza de las consecuencias del comportamiento antinormativo, por la clase de efectos que produce su infracción". (4)

Vale la pena mencionar que de los autores consultados, uno de ellos parece ser la excepción al planteamiento básico hecho en este trabajo, en el sentido de que para desentrañar el Derecho, debemos partir del estudio y análisis de la norma jurídica.

Joseph Raz, aplica un método que se aparta del comunmente aceptado en la teoría del Derecho.

Dice el Dr. Rolando Tamayo Salmorán en el prólogo a la obra de Raz: "Tradicionalmente la teoría del derecho comienza con la búsqueda de un concepto de derecho, o bien, de norma o disposición jurí-

4.- Nawiasky, Hans.-"Teoría General del Derecho".-Segunda Edición.- Editora Nacional.- México.- 1980.- Pág. 30 y 31.

dica. Raz inicia con la idea de que una definición de norma o disposición jurídica y, en general del derecho, depende de una teoría de sistema jurídico".

"Sistemas jurídicos deben ser considerados, señala Raz, expresamente, como 'intrincadas urdimbres' de disposiciones jurídicas interrelacionadas".

"... una teoría completa del sistema jurídico se compone, según Raz, de las soluciones a los siguientes problemas: existencia, identidad, estructura y contenido de los sistemas jurídicos".

"Hans Kelsen fue el primero en insistir que para penetrar - la naturaleza del derecho es necesario considerar las relaciones que las normas guardan entre sí. La tesis de Raz va más allá. - Sostiene que una teoría del sistema jurídico es prerequisite de cualquier adecuada definición de 'a law', i.e., disposición -- jurídica. Por otro lado, de sus argumentos se infiere que una teoría correcta del sistema jurídico tiene que tener en cuenta los rasgos más característicos del derecho, i.e., su naturaleza normativa, institucional y coactiva". (5)

Sin embargo, este enfoque novedoso que dá a Raz a su obra no implica contradicción a la observación hecha de que el Derecho se integra de normas jurídicas; así, afirma este autor: "En la medida en que los sistemas jurídicos son sistemas de disposiciones jurídicas. Algo tiene que ser dicho aquí sobre la naturaleza de las disposiciones jurídicas. El significado de 'una disposición jurídica' es una cuestión muy controvertida para ser tomada como generalmente aceptada y, por otro

5.- Raz, Joseph.-"El concepto de sistema jurídico".-Traducción, Prólogo y Notas de Rolando Tamayo Salmorán.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.- U.N.A.M.-Primera Edición.-México.-1986.- Pág. 11 y 12.

lado, de gran importancia para la teoría de los sistemas de disposiciones jurídicas como para ser evitada por completo. Las explicaciones de la existencia, de los elementos y de la individuación de las disposiciones jurídicas son parte del análisis del concepto de una disposición jurídica. Los enunciados normativos son enunciados acerca de disposiciones jurídicas y alguna indicación de su relación con las disposiciones jurídicas es necesaria para evitar confusión. Más aún, la existencia de un sistema de disposiciones jurídicas implica la existencia de disposiciones jurídicas que pertenezcan a él; de ahí la importancia particular de las condiciones de existencia de las disposiciones jurídicas para el entendimiento de la existencia de los sistemas jurídicos" (6)

De lo dicho hasta aquí sólo hemos tratado de apoyar la afirmación básica consistente en que el Derecho es un conjunto de --normas.

Sin embargo, vale la pena dar la importancia que merece a la técnica de la observación; pues para quien busca el significado del concepto "Derecho", resultará elemental darse cuenta de cual es el objeto al que se aplica tal denominación.

Así, en el simple hecho de percibir que existen leyes penales, civiles, administrativas, etc., que se aplican en el ámbito de la sociedad a las diversas conductas de los individuos, se encuentra la base material de sustentación para afirmar que a esas normas y a muchas otras, en conjunto, se les denomina "Derecho".

Por ello el aserto de que "el Derecho" es un conjunto de normas es incontrastable; sin embargo esto resulta ser una afirmación de carácter genérico que no desentraña el verdadero y especial sentido del "Derecho".

De ahí que deban encontrarse los rasgos característicos de esas normas, que para distinguirse de otras, les es aplicado el calificativo de "jurídicas", denotando su pertenencia al "Derecho", frente a las normas que pertenecen a la moral, a la religión o a los usos sociales.

La clave, entonces, está en identificar esas características específicas de las normas jurídicas, someterlas a severo análisis y revisión a fin de determinar si las mismas permanecen constantes e invariables, de tal forma que pueden ser consideradas como sus elementos constitutivos, hecho lo cual, estaría, incluso, en condiciones de iniciar el camino que conduzca a la formación de una teoría de la norma jurídica; y de ahí, a la construcción de una teoría del Derecho, sólo hay un paso.

Así, el primer elemento para la explicación de lo que es una norma jurídica radica en decir que se trata de una regla de conducta social o externa de los individuos, cuestión en la que también están de acuerdo la absoluta mayoría de los Juristas.

Pero, la norma de Derecho presenta, además, una estructura lógica, lingüística y jurídica; sobre las que se han desarrollado diversos planteamientos en la Teoría del Derecho y respecto de los cuales no entraremos de manera profusa a su análisis en virtud de que tal hecho rebasaría los límites de nuestro trabajo.

Para el propósito aquí establecido conviene precisar cuales son las características, de la norma de Derecho, tanto estrictamente jurídicas, como algunas otras referentes a los aspectos lógicos o etimológicos.

Existen autores que han caracterizado a la norma jurídica como una orden, otros, como mandato, algunos más, como imperativo, etc.

De la revisión de estas posiciones intelectuales, y manteniendo nuestra idea básica de que para explicar el Derecho deben encontrarse sus elementos constantes e invariables, arribamos a la consideración de que la norma jurídica presenta tres principales características, independientemente de tiempo, lugar y circunstancias sociales.

- 1.- Su carácter dispositivo;
- 2.- Su carácter vinculatorio; y,
- 3.- Su carácter coactivo.

Toda norma jurídica es una disposición.

Del análisis etimológico podemos expresar que la palabra disposición deriva del latín dispositio y ésta del griego diatesis de donde "dia" significa "a través de" y "tesis" "proposición" o "enunciado", de lo cual concluimos que toda norma jurídica es una disposición en tanto que se da a través de proposiciones o enunciados.

Abbagnano en su Diccionario de Filosofía nos dice que el término "Tesis" surge de los textos aristotélicos, en los cuales aparece en dos significados principales; siendo uno de ellos, aquel que sirve para designar una proposición.

Respecto al concepto "enunciado", citando al mismo Abbagnano, diremos que "Los medievales, a ejemplo de Cicerón, traducen como enuntiativo el aristotélico apofansis o logos apofánticos definido como ese logos (oratio: voz significante, divisible en partes significantes a su vez, las cuales están unidas o divididas) que puede ser verdadero o falso. En este sentido, Enunciado es sinónimo de proposición. En la lógica formal contemporánea, es usado a veces en el sentido del latín medieval: enuntiativo, pero en la mayoría de las veces (desde Carnap, Logischesyntax, en adelante) adquiere el valor de 'Conjunto de signos, constituido según determinadas reglas sintácticas (propias en cada ocasión, de cada lenguaje particular) mediante el cual se expresa una proposición'. Sin embargo, ya que no se decía que todos los Enunciados expresan proposiciones (ciertamente no es así en los enunciados privados de sentido y se discute si lo es en los Enunciados que expresan juicios de valor), Enunciado indica más bien algo similar a la proposición de la gramática y a la fórmula de la matemática, o sea el logos de Aristóteles o la oratio perfecta de los lógicos medievales: un conjunto de signos conforme a ciertas reglas sintácticas y que puede tener un significado completo en sí mismo." (7)

En este último sentido es en el que utilizamos la expresión toda norma jurídica es una disposición; en apoyo de tal afirmación citemos a Karl Larenz: "La regla de Derecho tiene la forma lingüística de una proposición, de la proposición jurídica."

"La norma jurídica, continúa diciendo este autor, en virtud del sentido normativo que le corresponde, ha de distinguirse de una proposición enunciativa, que contiene una afirmación de hechos o una constatación. Asimismo se la debe distinguir

de aquella proposición que contiene enunciados sobre el derecho vigente, en los que se habla de normas jurídicas."

"Toda proposición es una estructura lingüística en la que una cosa está enlazada con otra..."

"La norma jurídica enlaza, como toda proposición, una cosa con otra. Ella asocia el hecho circunscrito de modo general, el 'supuesto de hecho', una consecuencia jurídica, circunscrita asimismo de modo general..." (8)

Además, agréguese que el término "proposición" se identifica con los conceptos "Logos apofánticos" o "apofansis", que Aristóteles emplea en su obra De interpretatione, y con "prótasis", al que se refiere en Analytica Priora.

Los primeros son definidos "como voz significativa por convención, pero divisible en partes a su vez significantes (denominadas 'términos': el nombre y el verbo) que unen o dividen tales partes, atribuyendo una a la otra o negando tal atribución, pero se observa que no todos los logos son de tal naturaleza que compete a ella el ser verdaderos o falsos (por ejemplo, las plegarias son logos, pero no compete a ellas el ser verdaderas o falsas), y que los que lo son, resultan tales en función del modo mediante el cual dividen o unen términos. El logos que puede ser verdadero o falso es, por lo tanto el logos apofánticos o simplemente apofansis (de donde el latín enuntiatio), que se define de esta manera:

8.- Larenz, Karl.-Metodología de la Ciencia del Derecho.-Traducción de Marcelino Rodríguez Molinero.-Segunda Edición Definitiva.-Editorial Ariel.-Barcelona, España.-1980.-Pág. 242-243.

el apofántico es una voz significante que afirma según los tiempos del verbo. El otro término (prótasis) del cual resulta el latín propositio, aparece ya en los De Interpretatione y en los Tópica, para designar uno de los ángulos del problema (elección entre dos proposiciones contradictorias). Sólo en los Analytica Priora llega a designar, ya sea en las premisas del silogismo o la proposición en el sentido de apofansis, siendo definida como 'logos que afirman o niegan algo de alguna cosa'. Es por tanto evidente que prótasis ha sustituido a apofansis. Este último término, tanto como el término estoico que es su sinónimo axioma, cede frente a prótasis, y así en el latín de los lógicos medievales el término propositio se impone frente a la menos afortunada expresión enuntiatio y se define como 'oratio verum vel falsum significans indicando, ut homo currit', donde traduce el aristotélico logos, y se introduce la función indicativa para diferenciar la propositio de otros tipos de oratio perfecta, tales como la imperativa, la desiderativa, la condicional, etc." (9)

Dentro del mismo aspecto gramatical también resulta conveniente considerar el significado lexicográfico de la palabra disposición, que el Diccionario define como el acto y efecto de disponer; y que éste significa "colocar" y poner las cosas en orden y situación conveniente", es decir, que hay en esta definición terminológica la apreciación del aspecto exterior u objetivo de la disposición.

En tal sentido, volvemos a la referencia del Estagirita, que consideraba a la disposición como "la distribución de las partes en un todo, debido al orden del todo."

Sobre el concepto de orden consideramos adecuado aceptar la explicación que Abbagnano, en su Diccionario de Filosofía nos dá en los siguientes términos: "Este es el orden que los estoicos definían, según testimonio de Cicerón, como la disposición de los objetos en sus lugares adecuados y apropiados; definición que como es obvio, presupone que se disponga el lugar adecuado y apropiado para cada objeto; la definición, por lo tanto está fundada en el concepto de finalidad. Si el orden serial es esencialmente un orden causal el orden total es, esencialmente un orden final". (10)

Existe, además, el sentido propiamente jurídico del concepto disposición que guarda estrecha relación con los anteriores, y que encierra elementos que lo convierten en un concepto apropiado para analizar y describir el Derecho.

Así, podemos decir que la peculiaridad que permite al concepto ser considerado en el mundo del Derecho, consiste en que "la disposición" o el "disponer" presupone siempre la manifestación de una voluntad con una determinada finalidad; esto es, que "la acción de disponer" debe ser atribuida a alguien y por lo tanto encaminada a un fin.

En torno a la cuestión atinente a la "voluntad", que subyace en el concepto de "disposición" digamos por ahora, que en ella radica la esencia de su conceptualización propiamente jurídica, ya que resultará indispensable tenerla presente como postulado básico para la explicación del Derecho.

En tal virtud, este elemento volutivo se convierte, en el mundo jurídico, en una "voluntad normativa" o "voluntad dispositiva", la que es referida al concepto de "la creación del Derecho"; y, en consecuencia se afirma que las normas jurídicas siempre son dadas de manera autárquica.

Por otro lado, hablar del carácter vinculatorio de la norma jurídica significa desentrañar esa relación que resulta entre la disposición contenida en dicha norma, vale decir, la determinación de una conducta, y uno o varios sujetos.

Así, resulta obvio, que la norma jurídica ata a ella a los sujetos a los que va dirigida, independientemente de la voluntad o convicciones de estos.

Por ello, podemos afirmar de manera clara, que el carácter vinculatorio de la norma jurídica constituye el elemento principal del Derecho.

Participamos de la idea expuesta por Kelsen: "Puede decirse que toda conducta humana está directamente o indirectamente determinada por el derecho".

"La afirmación de que la conducta de los hombres está enteramente determinada por el derecho no significa que esta conducta sea motivada por las nociones que los hombres se han formado de las normas jurídicas. Quiere decir que las normas de un orden jurídico se refieren a todos los actos de la conducta de los individuos regidos por este orden; que las normas los determinan de manera normativa y no causal".

(11)

El carácter vinculatorio de la norma nace del hecho que ya había considerado Aristóteles, al observar que el hombre no puede vivir fuera de la sociedad; y es precisamente esa necesidad lo que lleva al establecimiento de normas jurídicas que permiten regular su comportamiento en relación con los demás.

Pero, señalar el carácter viculatorio de las normas jurídicas y aclarar su significado nos lleva indefectiblemente a una interrogante: ¿Que elemento o factor le dá a la norma jurídica, es decir al Derecho, esa vinculatoriedad?

A primera vista pudiera parecer a algunos que tal calidad proviene de cuestiones metafísicas, o manifestaciones mágicas, instintos naturales o voluntades de seres superiores; sin embargo, el asunto parece tener una respuesta más sencilla y cercana a los hombres.

Las concepciones jusfilosóficas se han visto históricamente entrapadas en el terreno de las ideologías. Del jusnaturalismo teológico al jusnaturalismo racionalista y de éste al positivismo se han englobado infinidad de escuelas y corrientes doctrinarias que parecían tener como único propósito ocultar el elemento determinante del Derecho: El poder.

Las relaciones de poder han determinado en todas las épocas y en todos los lugares las normas jurídicas.

Sin embargo sorprende que el asunto sólo se trate cuando se habla de la coercitividad de la norma o de la sanción en el caso de actos antijurídicos, de violación o desobediencia.

Se ha olvidado que si el poder acompaña al Derecho no resulta lógico que sólo se le observe en los casos de incumplimiento; pues su análisis resulta no sólo parcial e incongruente sino francamente injinteligible.

De ello resulta que la doctrina, al tratar el tema del carácter coactivo del Derecho, introduce el poder como un elemento casi extraño a la norma jurídica, que se deposita

incluso, fuera de ella; sin llegar a percatarse que esa referencia obligada es como la punta del iceberg que sobresale el nivel de la superficie del agua pero que sigue siendo la parte más pequeña, porque el volumen mayor será la porción que no se ve, símil que puede aplicarse en tratándose de las normas jurídicas.

A Propósito del tema, Lasalle decía que: "Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia más que tal y como son." (12)

Y más adelante, refiriéndose a la Constitución, se preguntaba: "¿Pero que relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama constitución, es decir, con la constitución jurídica?....", dando la siguiente respuesta: "Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les dá expresión escrita, y a partir de este momento, incorporadas a un papel ya no son simples factores de poder, sino que se han erigido en Derecho, en instituciones jurídicas, y quien atenta contra ellos atenta contra la ley, y es castigado." (13)

Finalmente, por cuanto hace al carácter coactivo de la norma jurídica, existe un absoluto consenso en la opinión de los juristas de que tal atributo constituye una característica esencial del Derecho.

En nuestro medio el maestro Eduardo García Máynez ha escrito: "El Derecho tolera y en ocasiones incluso prescribe el empleo de la fuerza, como medio para conseguir la observancia de sus preceptos cuando estos no son espontáneamente acatados, exige

12.- Lasalle, Ferdinand.-¿Qué es una Constitución?.-Ediciones Siglo Veinte.-1984.-Buenos Aires, Arg.-Pág. 41.

13.- Ibidem.-Pág. 48.

de determinadas autoridades que obtengan coactivamente el cumplimiento. La posibilidad de recurrir a la violencia, con el fin de lograr la imposición de un deber jurídico, se halla, por tanto, normativamente reconocida."

"Al decir que el Derecho es coercible no prejuzgamos el debatido problema que consiste en establecer si la sanción es o no esencial a las normas jurídicas. Coercibilidad no significa, en nuestra terminología, existencia de una sanción."

"Por coercibilidad entendemos la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado." (14)

De tal cita consideramos necesario hacer algunas reflexiones en torno a los términos "coerción", "coercitividad", y "coercibilidad", por un lado; y por el otro, respecto a "coacción", y "coactivo", en virtud de que pudieran presentarse a alguna confusión, especialmente porque observamos que en ocasiones se utilizan de manera indistinta o como sinónimos, e incluso se explican de manera imprecisa o ambigua.

Del término "coerción" encontramos que el diccionario lo define como "la acción de coacer"; y éste a su vez presenta el significado de "contener, refrenar, sujetar"; en consecuencia, resulta correcto decir que el Derecho y sus normas tienen el atributo de la "coerción", en la medida en que constituyen un sistema de reglas de conducta social que los individuos quedan comprometidos y supeditados; en otras palabras sujetos, atados o vinculados.

Respecto a la palabra "coercitividad" debemos decir que aun cuando se utiliza por algunos autores mexicanos y en algunas traducciones de obras extranjeras, la misma no aparece en el diccionario; pero añadamos que sí existe "coercitivo" término que se aplica "a lo que coerce", o sea a lo que "contiene, refrena o sujeta"; pudiendo desprenderse que "coercitividad" significa calidad de coercitivo.

La "coercitividad", debe considerarse como un concepto de uso exclusivo del lenguaje jurídico, el cual tampoco es mencionado en el diccionario de la lengua española. Ahora bien, como ya hemos visto el maestro García Máynez nos dá su definición de dicho término.

Otro autor, Miguel Arroyo Ramírez, afirma que "la coercibilidad es la posibilidad abstracta que detenta el ordenamiento jurídico de aplicar una sanción a la conducta antijurídica".

"La coerción es un momento intermedio entre la aplicación concreta de la fuerza (coacción) y la posibilidad meramente abstracta de que ésta se aplique (coercibilidad). Es en sí la advertencia directa del sistema de derecho al violentador de la norma jurídica que expresa que de no cumplir con la prescripción normativa aplicará una sanción." (15)

En las opiniones transcritas encontramos algunas contradicciones que no podemos dejar pasar por alto.

En la primera definición (García Máynez) se establece como esencia del concepto "coercibilidad" la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado; cuestión con la que

15.- Arroyo Ramírez Miguel.-En Diccionario Jurídico Mexicano.-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.-Editorial Porrúa, S.A.-U.N.A.M.-Quinta Edición.-México.-1992.-Pág. 498.

no estamos de acuerdo, toda vez que se pretende identificar el concepto "coerción" con el de "coacción"

Por otro lado, cuando se trata el asunto de la "coercibilidad" o "coercitividad" de la norma, es decir, de su naturaleza, según nuestro punto de vista, no debe incluirse como elemento de su definición lo relativo al cumplimiento "no espontáneo" o "contra la voluntad del obligado"; pues en tales circunstancias se desliza el concepto al terreno de la "coacción", vale decir, al de la fuerza o poder que acompaña a la norma jurídica.

La "coercibilidad" o "coercitividad", palabras que sí deben considerarse sinónimos, y que en atención al significado prístino de los términos de los que derivan "coerción", "coercer" y "coercitivo", deben ser utilizados como una forma de referirse a la norma jurídica, pero para explicar su especial naturaleza de atar o sujetar a los individuos a los que va dirigida; lo que renglones arriba hemos definido como el carácter vinculatorio del Derecho.

También debe aclararse que cuando se utiliza el término "coercible" aplicado a las normas jurídicas se hace de manera impropia, ya que tal concepto solamente debe aplicarse a lo "que puede ser coercido", situación que no se presenta respecto al Derecho, sino que, en todo caso "coercible" será la conducta del sujeto destinatario de la norma y consecuentemente sólo podrá decirse de ésta que es "coercitiva".

Ahora bien respecto a la segunda definición citada (Arroyo Ramírez), observamos que al explicar el concepto "coercibilidad" como la posibilidad abstracta de aplicar --

una sanción a la conducta antijurídica, no resulta rigurosa---mente técnico, ya que se cae de nuevo en la falla de asimilar los términos "coerción" y "coacción", los que tienen una connotación esencialmente diferente, para lo cual damos por reproducidos los comentarios hechos respecto de la primera definición citada.

Nos parece que la distinción que hace el autor mencionado en segundo término, de los conceptos "coerción", "coacción", y "coercibilidad" resulta forzada, superficial y hasta confusa, toda vez que la "coerción" no puede considerarse momento intermedio entre la aplicación concreta de la "coacción" y la posibilidad de que se aplique, a la que el autor citado denomina "coercibilidad".

Tampoco puede decirse que la "coacción" o el carácter coactivo del derecho se presente en el caso de aplicación concreta de la "coerción", y que ésta tenga "un contenido coactivo, pero no sustenta la totalidad de la fuerza de que el ordenamiento jurídico puede hacer uso para sancionar la conducta antijurídica"; pues la fuerza o el poder, esto es, su carácter "coactivo" acompañan a la norma jurídica desde su creación.

Como ya se ha dicho anteriormente "coerción" es la acción de "coercer", es decir atar, sujetar o contener; y describe bien el carácter vinculatorio del Derecho, el cual renglones arriba ya ha quedado explicado.

En tal orden de ideas y dado que hemos planteado que las normas jurídicas tienen un carácter coactivo, analicemos el significado de los términos "coacción" y "coactivo".

El maestro Rolando Tamayo, nos dice de la "coacción". Del latín coactio-onis: cobro, extracción (fiscal), de coacto, are: competir, a su vez, de cogo, ere: "conducir a"; así coactus: (impulso) significa: 'empleo de la fuerza o violencia (o miedo) sobre un individuo para que éste haga alguna cosa', 'cualidad de algo que apremia o impulsa (a hacer algo)', acción de compeler."

"No es difícil advertir que la expresión 'coacción' evoca la idea de un impulso, de una motivación. La coacción se distingue de cualquier otro empleo de fuerza o violencia por su propósito específico: provocar una acción. El uso de la fuerza que 'coacción' presupone es: aquella que se introduce como motivación; su finalidad: hacer que alguien haga u omita."

"Dentro del lenguaje jurídico por 'coacción' se entiende, en términos generales: 'empleo de la fuerza de que dispone el orden jurídico'. Tal expresión alude al carácter coactivo del Derecho que reside en el hecho de que implica la fuerza para regular la conducta humana; establece (e impone) sanciones y hace uso de la ejecución forzada."

"Asimismo, nos dice este autor, la errónea impresión de la "dicotomía derecho-coacción, sugerida por el uso del lenguaje, no existe. No hay un sistema de coacción por fuera del derecho que venga a 'auxiliar', 'garantizar', o 'asegurar' la eficiencia del orden jurídico. El derecho no se encuentra protegido por un sistema extraordinario de sanciones, el derecho es coactivo, tiene como característica ser un orden coactivo que regula la conducta humana mediante el uso de la fuerza." (16)

Como colofón a este punto debemos referirnos a la forma en que se manifiesta el carácter coactivo del Derecho; al efecto, nos parece adecuada la exposición que de tal asunto hace Hans Nawiasky: "Ahora bien, ¿en que consiste la coacción exterior organizada que entra en juego cuando la norma de Derecho es infringida? Hay disponibles dos modalidades diferentes con tal carácter: coacción externa directa: apremio o ejecución forzoza e imposición de un mal exterior: pena."

"El motivo para la aplicación de la ejecución forzoza es claro: a través de ella se crea el estado de cosas que la norma jurídica quiere que se produzca. De este modo se manifiesta claramente su inviolabilidad. Por ello se emplea este medio en todos aquellos casos en que conduce hasta el fin indicado."

"Pero hay otros casos en que el fin aquel no puede ser alcanzado. La transgresión de la norma se ha producido, sin que sea posible deshacer lo hecho; en el caso de un asesinato. Aquí, la voluntad de la norma no puede ser hecha valer sino haciendo que el transgresor del mandato sienta a toda costa la fuerza del derecho, retribuyéndole su transgresión jurídica." (17)

Es de observarse en esta cita que el autor pretende señalar que la imposición de un mal exterior equivale a pena, lo que no parece muy exacto; debiendo, en nuestra opinión, hablarse más propiamente de sanción.

Ahora bien, todo lo dicho hasta aquí tiene que ver con

la naturaleza y esencia de las normas jurídicas, esto es, que hemos aludido de manera exclusiva a cuestiones que nos permiten afirmar la igualdad de las normas jurídicas; sin embargo, éstas presentan también aspectos de diferenciación externa, a los que la doctrina se ha referido de manera destacada en sus intentos de clasificación.

Nos dice Luis Recasens Siches que " hay preceptos jurídicos de muy diversas clases, según su generalidad mayor o menor, o su menor o mayor concreción; según su rango, y según su procedencia". (18)

El criterio de la generalidad-concreción está determinado por el ámbito material de aplicación; así, por ejemplo, en tratándose de la materia penal, el orden se establecería a partir de la Constitución, considerada como la norma de mayor generalidad; el Código Penal y el de Procedimientos Penales, estarían en el nivel intermedio; y la sentencia tendría el nivel de concreción, al ser una disposición que se refiere a uno o varios sujetos en especial, señala tiempos, sanciones, etc.

Por su origen o procedencia, las normas jurídicas pueden ser legisladas, jurisprudenciales o consuetudinarias, distinguiéndose las primeras por el hecho de ser creadas por los órganos competentes del Estado; las segundas son aquellas que se derivan de las decisiones de los tribunales y que sirven de precedentes para casos análogos; y, las que surgen de prácticas sociales reiteradas, de éstas, nos dice el maestro Recasens: "es jurídica la costumbre a través de la cual se manifiestan reglas sociales con carácter de mando inexorable, esto es, como de imposición forzosa". (19)

18.- Recasens Siches, Luis.-Tratado General de Filosofía del Derecho.-Séptima Edición.-Editorial Porrúa.-México.-Pág. 281.
19.- Ibidem. Pág. 286.

Por cuanto hace al criterio clasificatorio de las normas jurídicas por el rango o jerarquía, se parte de las relaciones entre ellas, describiendo su status de dependencia - fundamentación, significando que cualquier norma jurídica en particular deriva o depende de una superior, la que a su vez fundamenta la existencia de otra inferior y así sucesivamente.

En este orden, encontramos que la Constitución es el fundamento de las leyes, por lo tanto éstas dependen de aquella; las leyes lo son de los reglamentos, derivando éstos de aquéllas; los reglamentos casi siempre lo son de los actos administrativos, por lo tanto éstos dependen de aquéllos.

Mucho se ha discutido en la teoría del Derecho respecto al fundamento de la Constitución como base de un sistema normativo, asunto al que no entraremos en virtud de rebasar los límites de nuestro trabajo.

B) La Creación de las Leyes.

Con el propósito de exponer de manera clara el concepto de "creación de las leyes", consideramos adecuado referirnos, en primer lugar, a la cuestión genérica de "creación del derecho", de la cual la primera resulta sólo una variante; ya que podemos hablar de "creación originaria", cuando nos referimos a la Constitución; y de "creación derivada" o "secundaria" para referirnos a las leyes.

En nuestra opinión, resulta obligada esta "referencia general", en virtud de que tales modalidades de creación jurídica constituyen un elemento diferenciador de las normas jurídicas; pero, en cambio, en todo caso, tienen un mismo origen: el poder; lo que equivale a afirmar que el denominador común de las normas jurídicas, se trate de Constitución o leyes, es el poder, de otra manera serían cualquier otra cosa, menos derecho.

Vale la pena aclarar que cuando hablamos del poder como la fuente primigenia de derecho, nos referimos a éste en el sentido que la doctrina llama "objetivo".

Ahora bien, en la historia de la evolución del derecho, superadas las concepciones mágicas, metafísicas y teológicas de las normas jurídicas, se observa que la forma de manifestación del derecho es la escrita.

Obligada resulta, entonces, la referencia al derecho romano y en especial a Ulpiano que clasificaba al derecho en dos variantes: escrito y no escrito.

"El derecho escrito es aquel que tiene un autor cierto, que ha sido promulgado por el legislador. El derecho no escrito está formado por el uso, por la tradición". (20)

La "identidad" del creador del derecho, es la peculiaridad del derecho escrito, es decir, que sus normas jurídicas son atribuibles a una persona o grupo, que constituye una instancia de poder político o, de manera más precisa, un órgano especializado del Estado; cuestión que no se presentaría en tratándose del derecho no escrito.

Sin embargo, en rigor, no existe el denominado derecho no escrito. Tal parece que esta mención nace de una terrible confusión engendrada por el jusnaturalismo y su equivocidad doctrinal respecto al orden jurídico premoderno y precientífico.

Nos encontramos, entonces, ante el hecho de señalar que el fin que se persigue al establecer normas jurídicas en cualquier sociedad, independientemente de tiempo, lugar y circunstancias, es la certidumbre en las relaciones económicas y políticas de sus miembros.

Este factor de certidumbre social se ha traducido en lo que modernamente se llama la "seguridad jurídica".

Esto nos conduce necesariamente a considerar como elemento indispensable de las normas jurídicas su característica de ser escritas.

En este sentido, conviene citar los comentarios que Wheare hace al hablar de la clasificación de las constituciones: "Era costumbre clasificar las constituciones en escritas y no escritas, presentando la de Gran Bretaña como la única superviviente de las no escritas. Se observará que la definición de constitución adoptada en este libro implica virtualmente que todas ellas son escritas. Hemos preferido tomar la palabra Constitución como descripción de una selección de las más importantes normas legales (sic) que rigen un Estado, recopiladas en un documento, o bien, quizá como en Suecia, en una serie de documentos. En este sentido, la mayor parte de países tienen una constitución escrita. La verdad sobre Gran Bretaña puede enunciarse diciendo que no han escrito la Constitución, en vez de afirmar que tienen una constitución no escrita". (21)

Ahora bien, debemos completar el comentario transcrito, señalando que el propio Wheare dá al concepto de Constitución no sólo el significado de "conjunto de normas legales y extralegales... una selección de ellas que comunmente se recopilan en un documento o documentos estrechamente relacionados entre sí". (22) sino, que, además considera a la Constitución como "el conjunto de normas que establecen y regulan o gobiernan el Estado". (23)

De ello podemos colegir que Wheare considera que en el caso de Gran Bretaña, se cuenta con una constitución escrita, entendida en este segundo significado (conjunto de normas que establecen y regulan o gobiernan el Estado); pero, cuando afirma que no se ha escrito la constitución

- 21.- Wheare, K.C.-Las Constituciones Modernas.-Traducción de Fernando Morera y Angel Alandí.-Editorial Labor.-Barcelona, España.-1971.- Pág. 19.
22.- Ibidem.-Pág. 8
23.- Ibidem.-Pág. 7

alude al primer sentido (selección de normas que comunmente se recopilan en un documento o documentos).

Ahora bien, como consecuencia de la "escritura" del Derecho, se produce el ya mencionado criterio de clasificación de las normas jurídicas por el rango o jerarquía, que constituye la base de la que partimos para desarrollar el asunto relativo a la creación de las Leyes.

Para este efecto nos basta saber que de la Constitución derivan las leyes; es decir, que existe una relación de subordinación entre normas jurídicas, en la que unas determinan a otras.

Descartamos de nuestro análisis los procedimientos de creación de otras normas jurídicas: Constitución, Reglamentos, sentencias, etc.; en virtud de que involucran órganos, instancias, formalidades y actos distintos a los de la legislación.

El concepto "creación de las Leyes", debe ser considerado en el ámbito de lo que Kelsen denominó: el aspecto dinámico del Derecho, diferenciándolo, del aspecto estático de las normas; es decir, entendidas como un sistema establecido.

Pero, también debemos recordar, así sea de manera enunciativa, la distinción que hay entre creación de las normas jurídicas y su aplicación en virtud de que ambos conceptos, según la afirmación de Kelsen, quedarían comprendidas en el ya mencionado aspecto dinámico del Derecho.

Así, encontramos el trinomio creación - existencia- aplicación de las normas jurídicas, conceptos que, como se observa, guardan la más estrecha relación; además tómesese en cuenta que conceptual, lógica y prácticamente se dan precisamente en ese orden: creación - existencia - aplicación.

Congruentes con tal planteamiento, en el desarrollo del presente trabajo abarcaremos única y exclusivamente el concepto de genesis, surgimiento o creación de las leyes.

No obstante resulta adecuado zanjar de una vez por todas el tan debatido asunto de "la validez" y "la eficacia" de las leyes.

Los conceptos "validez" y "eficacia", han sido considerados en la teoría jurídica, como postulados fundamentales para desentrañar el sentido de la cuestión: Qué es el derecho?

Así, se ha ido conformando en la doctrina una base explicativa de tales conceptos, ubicando al primero en un ámbito normativo por excelencia; y, al segundo en el terreno sociológico, o mejor dicho, de la Sociología del Derecho.

La validez de las normas jurídicas, en opinión de algunos juristas, se ve amalgamada necesariamente con otros conceptos esenciales para la explicación del fenómeno jurídico.

Este es el sentido que Kelsen nos dá en la exposición que hace del tema en su Teoría Pura del Derecho, al afirmar que "la validez de una norma positiva no es otra cosa que el modo particular de su existencia". Es decir, que este autor considera que para la Ciencia del Derecho, la existencia de la norma está determinada por su validez.

No compartimos tal posición en virtud de lo afirmado por el propio Kelsen, al considerar que el Derecho como ciencia normativa tiene como objetivo el Derecho en dos aspectos: el estático, como sistema establecido; y, el dinámico, que atiende a la serie de actos por los cuales es creado y luego aplicado; resultándo por demás evidente que el concepto de existencia pertenece al primer aspecto y los de surgimiento de la norma y su aplicación al segundo.

En la exposición de Kelsen sobre la validez de la norma en la Teoría Pura del Derecho, observamos que se mezclan los criterios jurídicos y sociológicos, por un lado, y por el otro, los aspectos estático y dinámico del Derecho; asimismo, no se precisan los límites de la "aplicación de la norma" y su "obediencia"; y no se aclara ni distingue la "creación originaria" de la "creación derivada" de las normas jurídicas.

Tal aserto proviene de las siguientes citas:

"Veremos más adelante, dice este autor, que una norma cesa de ser válida cuando los individuos cuya conducta regula no la observan en una medida suficiente. La eficacia de una norma es, pues, una condición de su validez".

En otra parte afirma: "Llegamos así a la conclusión de que una norma fundamental indica como se crea un orden al cual corresponde, en cierta medida, la conducta efectiva de los individuos a quienes rige, decimos en cierta medida; en efecto, no es necesario que haya una concordancia completa y sin excepción entre un orden normativo y los hechos a los cuales se aplica... Por otra parte un orden normativo pierde su validez cuando deja de estar en cierta medida de acuerdo con la realidad".

"Hay, pues, una relación entre la validez y la efectividad (sic) de un orden jurídico; la primera depende en cierta medida, de la segunda. Se puede representar esta relación como una tensión entre la norma y el hecho...." (24)

Si hemos considerado la "validez" de las normas como un concepto eminentemente jurídico, resulta incongruente, teóricamente, deslizarlo al terreno de los hechos o condicionarlo por factores no jurídicos, como sucede en el caso de las afirmaciones Kelsenianas.

La validez de la norma debe entenderse como un atributo necesario de ésta y no asimilarlo o identificarlo con su existencia.

Nos parece un tanto imprecisa y confusa la expresión: "una norma positiva existe cuando es válida", ya que la existencia, como lo dice el propio Kelsen, refiriéndose al aspecto estático del Derecho, tiene que ver con su concepción como "un sistema de normas que regulan la conducta recíproca de los hombres"; es decir, que la existencia de las normas jurídicas debe determinarse a partir de su identidad como

formando parte de un sistema jurídico, lo que equivale a decir, en sus relaciones con otras normas; y ello, consecuentemente tiene que ver con su ubicación en la escala que forman las normas que integran dicho sistema.

Incluir en la definición del concepto de existencia de las normas jurídicas su relación con el acto de creación, si bien es cierto, que no conlleva contradicción alguna, también lo es que atendiendo a las bases metodológicas establecidas, constituye un salto teórico del aspecto estático del Derecho a su aspecto dinámico, lo que genera confusión.

Por tal razón, parece más lógico y congruente introducir en la explicación de la existencia de las normas los conceptos de "identidad", "conexión" y "ubicación", sin que se rebase el criterio estático en que se hace tal planteamiento.

No hacerlo así, lleva a razonamientos como el siguiente: "Se dice que cada una de las normas que pertenecen a un orden son válidas, de esto se deduce que una norma inválida no es una norma. La expresión 'norma inválida' constituye una contradicción, pues si algo se afirma que es una norma, entonces se afirma simultáneamente que es válida. Una norma inválida no es norma alguna. Es la negación del carácter normativo de algo". (25)

En tal consideración se hace el razonamiento de que las normas por su pertenencia al orden jurídico son válidas, desembocando en considerar como contradicción la expresión "norma inválida", ya que la denominación de norma conlleva su validez y por tanto no se puede incluir el calificativo de "Inválida" a tal norma.

25.- Schmill Ordoñez, Ulises.-En Diccionario Jurídico Mexicano.-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.-Editorial Porrúa, S.A.- U.N.A.M. México.- Pág. 3214.

No obstante lo afirmado, la contradicción radica en considerar a la validez de la norma como asimilada a su existencia, lo que significa en el fondo proponer una "validez abstracta" determinada por el simple hecho de su existencia, y que por lo tanto se aparta del sentido propiamente jurídico de la validez normativa.

Lo cierto es que en la praxis jurídica si se da el caso de "normas invalidadas" o "anuladas", lo que en el plano estrictamente jurídico, debe significar para nosotros simple y llanamente descartar el concepto de "norma inválida" y sustituirlo por el de "norma invalidada", ligado siempre al aspecto dinámico del Derecho, que es el de su aplicación, según lo afirmado por el propio Kelsen, pero para que ello suceda, se requiere declaración posterior de un órgano del Estado. En el sistema jurídico mexicano tal declaración corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la instauración de un procedimiento especial, el del Juicio de Amparo.

Ahora bien, plantear la "invalidación" o "anulación de una norma jurídica" requerirá en términos generales de su aplicación; es decir, de su interpretación y adecuación al caso concreto; salvo en tratándose de las denominadas "leyes autoaplicativas" contra las cuales es posible interponer el recurso de amparo sin previa aplicación; sobra decir que también contra su aplicación.

Sin embargo, analizando con profundidad este caso de excepción, observaremos que las denominadas "leyes autoaplicativas", si bien es cierto que no requieren de un acto concreto de aplicación, para su impugnación, observamos que su creación causa un agravio jurídico en virtud de la errónea, impropia o equivocada interpretación de la norma

fundamental y la concreta aplicación de ésta, actos que se traducen en su expedición o creación.

En todo caso, debe considerarse como ambiguo, impreciso y poco claro el eufemismo "leyes autoaplicativas", dado que no se llevan a cabo ni la interpretación de la norma jurídica expedida, ni mucho menos su aplicación al caso concreto. Estimamos que una mejor denominación sería la de "Leyes de afectación inmediata", lo que permitiría diferenciarlas de las "Leyes de afectación por aplicación".

En este tenor, la "validez" de la norma es un concepto que debe ligarse, por regla general, con el de la "aplicación", y no con los de "creación" y "existencia", afirmación que pretende fijar un principio de orden, ya que para que una teoría jurídica llegue al tratamiento del tema de la "aplicación" debe desahogar primeramente los relativos a la "existencia" y "creación" de las normas jurídicas.

Sostenemos que el concepto de "validez" corresponde al momento en que se lleva a cabo la "aplicación", de las normas jurídicas, salvo el caso de las denominadas impropriamente "leyes autoaplicativas", en virtud de que sólo en ese preciso momento se puede apreciar tal calidad jurídica (la validez); sin que se haga tal apreciación de manera abstracta o genérica, como sucede al referirla directamente a su existencia. Estimamos que mejor será proceder en sentido inverso; ya que la aplicación del Derecho entraña dos operaciones intelectuales que consisten en la interpretación de la norma jurídica y su adecuación al caso concreto, serán éstas las que permiten determinar su validez.

Por ello, reiteramos, no puede dársele a la "validez" una connotación abstracta, de la cual se parta por la simple existencia de la norma jurídica, por el contrario, debe partirse de la interpretación y adecuación al caso concreto, para de ahí concluir que la norma jurídica es válida al aplicarse.

En consecuencia, tendrá que observarse que la norma cumpla con lo que los juristas han conceptualizado como la "validez temporal", la "validez espacial", la "validez personal" y la "validez material" de las normas jurídicas; ya que solamente si se reúnen tales condiciones se concluirá que la norma jurídica es "válida"; esto es, que presenta el atributo de la "validez".

Puede afirmarse que de no hacerlo de esa manera e identificar "validez" con "existencia" de las normas jurídicas el análisis caería en la misma trampa que Kelsen descubre, cuando se asimilan el Derecho y la Justicia, en tal caso se estaría en la posición de afirmar que el Derecho y sus normas son válidas simplemente porque existen.

Por otro lado, la referencia que en la doctrina jurídica se hace del término "eficacia" vinculándolo con el de "validez" nos parece poco acertada, en virtud de que éste alcanza una acepción eminentemente jurídica, lo que no sucede con aquel; asimismo, "eficacia" alude a un elemento externo a la norma, vale decir, a hechos materia de la Sociología del Derecho que, además, sólo podrían identificarse al observar y estudiar la actitud de los individuos para obedecer las normas jurídicas, tomando en cuenta durante un período

determinado, en que medida lo han hecho.

Viene al caso el alegato de Joseph Raz formula en torno a la cuestión de la "eficacia", que si bien se hace en el contexto del análisis del tema de la existencia de las normas jurídicas, por constituir una refutación y rechazo a su explicación como elemento normativo, lo transcribimos pues sus razonamientos y conclusión, mutatis mutandi, resultan congruentes con el desarrollo que hemos dado a este interesante tópico.

"Algunos teóricos del derecho fundamentan sus puntos de vista sobre el problema en el principio de eficacia, i. e. sobre el supuesto de que la existencia de los sistemas jurídicos dependen únicamente de su eficacia, de la obediencia a sus disposiciones jurídicas".

"Una interpretación es que un sistema existe si un cierto porcentaje de casos de obediencia a sus disposiciones jurídicas en relación al número total de oportunidades de obedecerías se produce".

"Una cuestión general muy importante que es dejada sin respuesta por la mayoría de los exponentes del principio de eficacia es si la mera conformidad con una disposición jurídica debe ser equiparada con la obediencia que implica, al menos algún conocimiento del derecho o incluso, con la obediencia que implica que su existencia afecta las decisiones de la persona de como comportarse".

"El principio de eficacia se refiere únicamente a la obediencia y desobediencia de las disposiciones -D".

"Finalmente, debe observarse que el sistema jurídico existente no es siempre aquel al cual se le presta un mayor grado de obediencia". (26)

Respecto al problema de la existencia de las normas jurídicas, si bien no entraremos de lleno a su análisis conviene dejar sentados algunos supuestos básicos.

En primer lugar, no puede existir una norma jurídica aislada, aun cuando si resulte factible identificarla en forma individual; en segundo término, las normas jurídicas siempre se encontrarán interrelacionadas formando conjuntos; y, tercero, en todo caso estarán organizadas jerárquicamente.

También consideramos que la existencia de la norma tiene un principio y un fin; el primero es el hecho mismo del surgimiento de la norma al mundo del Derecho, lo que constituye el acto y el acta de su nacimiento; y el segundo el hecho de su extinción como fenómeno jurídico.

Esto nos lleva de manera lógica a considerar el concepto "creación de las normas jurídicas" en dos sentidos: el primero, que tiene que ver con la multireferida concepción Kelseniana del aspecto dinámico del Derecho, o sea, la serie de actos por los cuales es creado, lo que equivale a considerar a tal concepto como el procedimiento "de formación de las normas jurídicas"; y, el segundo, que implica una connotación dual, en tanto que corresponde al punto de terminación de esa serie de actos que conforman el procedimiento de creación, por un lado; y por otro, como el punto de arranque de la existencia del Derecho

26.- Raz, Joseph.-"El Concepto de Sistema Jurídico".-Traducción, Prólogo y notas de Rolando Tamayo Salmorán.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-U.N.A.M.-Primera Edición.-México.-1986.-Pág. 244-245.

y de sus normas, en otras palabras, nos referimos al parteaguas jurídico que marca la diferencia entre la "creación del Derecho" y el "Derecho creado".

Por la naturaleza del tema seleccionado para este trabajo enfocaremos nuestra atención y nuestros planteamientos a esa faceta de la "creación del Derecho", que entraña su explicación como "procedimiento de formación de las normas jurídicas", pero referido específicamente a las Leyes, asimismo, haremos énfasis en su connotación como punto de terminación de esa serie de actos de los cuales surge la norma jurídica.

Tales consideraciones desembocan en la necesaria explicación de un tema que se relaciona con el tipo de normas a crear; así, no sería lo mismo tratar el asunto de la creación de las normas constitucionales, que el relativo a las leyes y a otras normas secundarias.

Por las características de superioridad y fundamento del orden jurídico que tiene la Constitución, su procedimiento de creación reviste ciertas particularidades que no se dan en tratándose de Leyes.

En tal orden de ideas se ha clasificado el procedimiento de formación de las normas jurídicas en: Creación originaria; y creación derivada, correspondiendo la primera a la Constitución; y la segunda a las Leyes, Reglamentos, etc.

Como ya lo hemos destacado, el objeto de nuestro análisis será la creación de las leyes ordinarias, fenómeno que se encuadra en la denominada "creación derivada", excluyendo,

obviamente, la "creación originaria" y por lo tanto la cuestión relativa al fundamento de la Constitución y al funcionamiento del órgano constituyente.

Para los efectos señalados, nos corresponderá partir de la Ley Fundamental a fin de encontrar en ella las bases, etapas, formalidades y órganos del procedimiento legislativo; tomando en cuenta lo afirmado por Don Luis Recasens: "se ha puesto ya de manifiesto que el ordenamiento jurídico positivo regula él mismo su propia producción, es decir, la producción de sus normas" (27)

C).- Poder Legislativo y Formación de las Leyes.

El "Poder" es un concepto que hemos utilizado en varias ocasiones al desarrollar la primera parte de este capítulo; ahora nos toca desentrañar su esencia, dado que constituye el hilo conductor del análisis jurídico que nos proponemos hacer en el presente trabajo.

El poder toma el lugar de concepto básico en este apartado, ya que de su adecuada y conveniente explicación dependerá la comprensión del concepto "poder legislativo".

A fin de orientar correctamente nuestro punto de vista, nos parece que siendo el poder un concepto genérico y en ocasiones ambiguo, debemos ubicarlo en el terreno que cubra el espectro más amplio de análisis y estudio; para ello, recurrimos a algunos conceptos de la Ciencia Política.

"Se ha definido el poder como la capacidad para cambiar la probabilidad de los resultados: ésta es la definición que propone Robert Dahl. Otra definición es que el poder es la participación en las decisiones acerca de sanciones severas, es decir, acerca de grandes recompensas o castigos: ésta es la definición preferida por Harold Lasswell. En todo caso, el poder es la capacidad para hacer que sucedan cosas que de otro modo no habrían sucedido. En este sentido es semejante a la causalidad, es decir, a la producción de un cambio en la distribución de probabilidades de los acontecimientos del mundo. Y dado que el mundo ya está cambiando, el poder se refiere al cambio

del cambio, o sea el cambio de segundo orden. Así pues, el poder implica nuestra capacidad para alterar los cambios que ya están en proceso y que seguirían adelante sin nuestra intervención".

"El poder consiste principalmente en el poder sobre la naturaleza y sobre los hombres".

"El poder sobre la naturaleza es algo que los hombres pueden compartir; el poder sobre los hombres es algo por el que estos tienen que competir". (28)

De tales aseveraciones podemos inferir que la segunda especie de poder, esto es la que se da entre los hombres, vale decir, en el seno de la sociedad, y por el cual tienen que entrar en una cerrada competencia es a la que nos referimos cuando hablamos simplemente de "poder".

Ahora bien, a este fenómeno del "poder" en la sociedad se le ha identificado con algunas expresiones como: "poder político", "poder público", "poder del Estado".

"Con el predicado 'público' o 'político', se alude a que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad. El poder público es el superior común de cada uno de los miembros de la comunidad (Austin). El poder público es un poder que se atribuye a la comunidad en su conjunto; es, consecuentemente, considerado unitario.

El poder público es, además, exclusivo (Kelsen)".

"El poder público, entendido como el poder de una comunidad política independiente (i. e. Estado) es considerado un poder

irresistible. A diferencia de cualquier otro poder social, - el cual se ejerce en razón de ciertas condiciones (relaciones, parentesco, ascendiente, compromisos, pactos, alianzas, promesas, etc.), el poder público constituye una dominación en la que se manda de modo incondicionado (Jellinek, Gerber)". (29)

Planteadas así las cosas resulta claro el por qué en la búsqueda del poder o en su conservación se da una lucha, en ocasiones descarnada, cuando no a muerte; pues quien posee el poder político o poder público posee la actividad de imperio del Estado.

Por tal razón una de las grandes preocupaciones de los seres humanos, en todo tiempo y en todo lugar, ha sido encontrar las mejores fórmulas para limitar, equilibrar o contener a quienes a nombre del Estado detentan y ejercen ese imperium.

En este sentido, y sin lugar a dudas una de las grandes aportaciones del pensamiento político moderno ha sido, precisamente, la teoría de la "división de poderes" del Estado, expuesta por Montesquieu, a fin de establecer un sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público.

Sin entrar en mayores explicaciones respecto a dicha teoría, si debemos expresar que a partir de las principales formas en que se ha manifestado la acción del Estado se establece un criterio tripartita, de división de funciones: la legislación, la administración y la jurisdicción.

29.- Tamayo Salmorán, Rolando.-Diccionario Jurídico Mexicano.- Op Cit.- Pág. 2448.

Por ser actividades en que se manifiesta el imperio del Estado, no deben considerarse como funciones esencial o intrínsecamente diferentes.

Su diferencia jurídica obedece a factores externos o secundarios.

Así, también se puede considerar a la llamada "división de poderes" como un principio de organización del Estado, al atribuir a estructuras u. órganos diferenciados las tres principales formas en que se proyecta el Estado, estableciendo ámbitos competenciales que determinen el origen de la ley, la sentencia y el acto administrativo.

Estamos ante una de las cuestiones más relevantes del Derecho: la creación de las normas jurídicas, a las que si bien ya hemos hecho algunas referencias en el apartado anterior, ahora observamos que el tema reclama explicar a quienes corresponde tan trascendente función.

De lo afirmado hasta aquí podemos ya anticipar que a la legislación, a la administración y a la jurisdicción corresponde, en esencia crear normas jurídicas, creación en la que, solamente puede hablarse de diferencias secundarias o de matices.

Ahora bien, tomemos en cuenta que, como dice el maestro Burgoa, "si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones

en que se desarrolla es la legislación. Ésta consiste por ende, en la elaboración de las leyes". (30)

Esto significa que, por el órgano del que proviene o al que se atribuye su creación, por el tipo de disposición o por su relación jerárquica, una norma jurídica presenta características que permiten distinguirla de otra u otras; o lo que es lo mismo, la ley, el acto administrativo y la sentencia presentan características que permiten considerarlas objetos de estudio con un grado relativo de autonomía.

En el presente trabajo nuestro objeto de estudio serán las Leyes, descartando sentencias y actos administrativos.

Vale la pena aclarar que en su origen el concepto "poder legislativo" obedece a un criterio funcional, en la medida que se aplica a una actividad de imperio del Estado que tiene como propósito crear leyes; sin embargo, al considerarse como principio de organización del propio Estado, se le otorga una connotación orgánica, llegando finalmente a unirse ambos significados, utilizándose tal expresión, incluso en la doctrina, para referirse a uno u otro aspecto, adquiriendo la expresión "poder legislativo" un sentido ambiguo.

En tal virtud, hacemos patente nuestra posición respecto al término "poder legislativo", al que le otorgamos única y exclusivamente su significado funcional; reservando para la cuestión orgánica el uso de las palabras "Congreso General", "Congreso de la Unión" o "Cámaras de Diputados

y Senadores" o simplemente "órgano legislativo": conceptos éstos a los que nos referimos en el siguiente apartado.

Establecidos tales postulados, debemos entonces precisar que el "poder legislativo" tiene su supremacía y trascendente manifestación en el hecho de crear o producir la ley, lo que significa que de todos los actos que conforman la secuencia de formación de las leyes, uno de ellos tiene el verdadero valor jurídico que permite a la norma nacer al mundo del Derecho.

Este momento, es precisamente, el de la "expedición de la ley".

Hablar, pues, de "formación de las leyes" es reconocer, en primer lugar que se dan otros actos, etapas, momentos y formalidades, que si bien es cierto son importantes para el surgimiento de la ley; también lo es, que no lo son en igual medida; y en segundo lugar, que constituyen factores que preparan, por un lado, el acto sublime de nacimiento de la ley, y por el otro, las condiciones de su existencia.

Habremos de reconocer que el uso de la expresión "formación de las leyes" no encierra un significado jurídico-formal, en sentido estricto; sin embargo también debemos aceptar que resulta necesario su empleo a fin de enmarcar y enlazar actos diversos que forman el camino a transitar para producir una ley.

En síntesis encontramos, que el concepto "formación

de las leyes" dá una visión global del fenómeno normativo, y que utilizar el término "Poder Legislativo" representaría una explicación muy reducida.

Esto es así, en virtud de que el "poder legislativo", se liga, en su ejercicio, de manera exclusiva a un órgano del Estado, lo que daría como resultado observar la creación de la ley, por un lado, teniendo como punto de arranque el momento de su recepción en las Cámaras; y por otro, concluyendo con el acto formal de expedición de la ley por el propio órgano legislativo.

En cambio cuando empleamos la expresión "formación de las leyes", pretendemos incluir las actividades que conforman la etapa previa a la intervención de las Cámaras o de preparación, que tiene como objetivo poner en marcha la "maquinaria legislativa"; así como, las etapas posteriores a la expedición de la ley; es decir, cuando cesa la intervención del órgano legislativo.

Tanto antes, como después de la intervención del órgano legislativo, se efectúa la acción de otros órganos del Estado que participan en la formación de las leyes, lo que nos permite afirmar, en primer lugar, la existencia de un verdadero sistema legislativo; y en segundo, que el proceso de tramitación legislativa, debe ser adicionado con las etapas procedimentales que corren a cargo de esos órganos del Estado distintos al legislativo; cuestiones a las que nos referimos en detalle en los próximos apartados.

D) Órgano Legislativo y Sistema Legislativo.

En el apartado anterior hemos dejado bien establecido el carácter funcional del concepto "poder legislativo"; tocándonos ahora revisar la fase orgánica de este importante tema, lo que dicho en breves palabras, no es otra cosa sino la explicación de a quien corresponde la función legislativa.

Responder a tal interrogante nos conduce obligadamente al terreno de la teoría del Estado; para desentrañar la idea de órgano del Estado.

Sobre el tema nos refiere Jellinek: "toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta, es decir, como órgano de la misma".

"De la propia naturaleza del Estado, esto es del hecho de tener el carácter de una asociación organizada, se sigue necesariamente la existencia de órganos del Estado".

"En todo Estado existen necesariamente órganos inmediatos cuya existencia es lo que determina la forma de las asociaciones, y cuya desaparición, o desorganiza completamente al Estado, o lo transforma fundamentalmente. Tales órganos

se llaman inmediatos, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación". (31)

Tendidas de esta manera las bases del análisis, resultará por demás evidente que la categoría de órgano primario o inmediato, como dice Jellinek, debe atribuirse en nuestro medio, al Congreso General, al tenor del mandato constitucional contenido en artículo 49: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Por otro lado, nuestra Constitución en su artículo 50, literalmente ordena: "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".

De lo dispuesto por este artículo constitucional destaca el uso en ese sentido "funcional" del concepto "poder legislativo", al que hemos aludido, dándose la connotación "orgánica" al término "Congreso General".

Pero, de la interpretación gramatical de dicho precepto, pudiera derivarse la conclusión de que existe una especie de monopolio comepetencial de las Cámaras en la formación de las leyes, con exclusión de cualquier otro órgano del Estado; sin embargo, si se profundiza en el análisis tal afirmación resulta inexacta.

Resulta inconcuso que el Congreso General es el titular del poder legislativo, entendido como ese derecho de crear,

31.- Jellinek, Georg.-Teoría General del Estado.-Traducción de la segunda edición alemana.-Editorial Albatros.-Buenos Aires, Arg.-1978.-Pág. 409 a 412.

producir o expedir las leyes; sin embargo, para el nacimiento de una ley no basta con la tramitación de ésta en el seno de las Cámaras; es necesario, por mandato de la propia Constitución que intervengan otros órganos del Estado, el titular del Poder Ejecutivo; e incluso las Legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ya con este planteamiento podemos aseverar que, en rigor, la formación de las leyes no es exclusiva del Congreso General, sino que debe entenderse como una actividad compartida entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, los Congresos locales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, participación que se distingue por la competencia que a cada uno de ellos reserva nuestra Ley Fundamental; lo que significa propiamente que la formación de las leyes en nuestra Constitución se encarga a varios órganos del Estado, que en conjunto integran el denominado "sistema legislativo".

Por ello, cuando hablamos de "sistema legislativo", lo hacemos en el sentido de "una totalidad ... o un todo organizado".

En este sentido deben interpretarse como formando parte de una misma estructura los órganos a los que se refieren los artículos 71, 72 y 122, fracción IV, inciso f, de la Constitución, los que según el punto de vista adoptado, sientan las bases del "sistema legislativo" mexicano; dichos preceptos literalmente ordenan:

Artículo 71.- "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".

Artículo 72.-

"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 al primer día 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 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".

Artículo 122.-

"IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para":

"f) Presentar iniciativas de ley o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión".

En este momento resulta oportuno señalar que al afirmar la existencia de un "sistema legislativo" en México, procedemos no con el ánimo de considerar a esas instancias u órganos del Estado, unidos entre sí, como una realidad cortada o parcelada, sino que tal forma de plantear el asunto obedece a requerimientos propios del desarrollo de este trabajo, a fin de facilitar la explicación del tema.

Vale la pena transcribir la siguiente afirmación de Heller: "Desde el siglo XVIII y, en manera especial desde Voltaire el pensamiento europeo acostumbra descomponer la realidad social en diversas conexiones particulares. Ciertos modos de la conducta humana se conciben como esferas cerradas y autónomas, distinguiéndoselas como organizaciones y sistemas de la economía, del Derecho, de la religión, del Estado, etc., que, con su respectiva legalidad propia, domina la convivencia social". (32)

Finalmente, establezcamos una diferencia muy clara entre el punto de vista que expusimos sobre el concepto "sistema legislativo", a fin de precisar su significado respecto al de "órgano legislativo", y la opinión que vierte Adolf Merkl en su "teoría General del Derecho Administrativo", con la cual no estamos de acuerdo.

Dice este autor que: "Sólo el núcleo de la tramitación legislativa queda incluido, sin discusión, en la legislación, - pues algunos actos del procedimiento legislativo se atribuyen - frecuentemente a la administración".

32.- Heller, Herman.-Teoría del Estado.-Fondo de Cultura Económica.-Séptima reimpresión a la primera edición en español.-México.-1981.-Pág. 116.

"Cualquier órgano que tome parte en uno u otro sentido, en la legislación, ha de ser considerado como órgano legislativo".

"Todos los factores, de la iniciativa legislativa son órganos primarios de la legislación, siendo indiferente que esta iniciativa incumba a la representación popular, a otro cuerpo representativo, al gobierno o al pueblo mismo. Son también órgano legislativo y, verdad, del mismo rango que los enunciados la representación popular, en su calidad de órgano competente para la aprobación del proyecto de ley, y, en su caso las dos Cámaras, que pueden ser en ciertas circunstancias las competentes para la aprobación; el Jefe del Estado, ya sea que su competencia se extienda a la sanción de la ley aprobada o a la interposición eventual del veto, o, simplemente, a firmar el acuerdo aprobatorio; los miembros del gobierno a quienes, corresponde refrendar la orden del Jefe del Estado y la publicación oficial de la ley aprobada; y, por último, cualquier otro órgano que constitucionalmente participe en la elaboración de la ley".

"Partiendo del concepto formal de la ley, deberían considerarse como órganos legislativos cuantos intervienen constitucionalmente en la elaboración de la ley, por mínima que fuera su participación, y lo mismo fuera obligatorio que facultativamente. Pretender destacar uno de los actos del procedimiento legislativo de entre los demás porque el órgano que lo realiza actúa como auténtico legislador, delata una gradación política de funciones que jurídicamente están en el mismo plano".

"Es inadmisibile, por lo tanto restringir así la legislación a ciertos actos parciales del proceso legislativo, a que nos conduce esta tésis corriente de no considerar como legislador sino a ciertos órganos legislativos de relieve político". (33)

Como se puede apreciar, el planteamiento básico corresponde a la falta de precisión en los conceptos; asimismo, parecen confundirse momentos, etapas y competencias en la creación de las leyes; haciendo caso omiso, por otro lado, de cuestiones fundamentales, como serían las de distinguir la creación de los diferentes tipos de normas jurídicas y la que se refiere especialmente a las leyes.

No existe claridad en lo expuesto, ya que pretende darse el mismo efecto a cuestiones de naturaleza jurídica distinta como son la facultad de iniciativa, la tramitación camaraI y el acto de expedición de la ley; por último, con los argumentos citados se desvirtúa el principio de la división de funciones en el Estado.

E).- Proceso Legislativo y Procedimiento Legislativo.

Como ya hemos apuntado, la relación entre estos dos conceptos, para efectos de la estructuración del presente trabajo, se da de menor a mayor; lo que equivale a afirmar que el denominado "proceso legislativo", se subsume en el concepto de "procedimiento legislativo".

Sin embargo, debemos advertir que se observa en la doctrina un uso de dicho concepto determinado por criterios de simple preferencia, indiferencia o equivalencia.

Como una muestra de tal afirmación nos permitimos hacer algunas referencias de varios juristas:

Jorge Madrazo nos dice del procedimiento legislativo: "Llamase también proceso legislativo (nosotros preferimos reservar la expresión proceso para la actividad propiamente jurisdiccional) o proceso de formación de la ley. Entiéndase por tal la serie de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto". (34)

El Maestro Nava Negrete se refiere al procedimiento legislativo en los términos siguientes: "Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento que es el cauce legal obligatorio a seguir cada una de tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización. Es común llamar proceso legislativo al procedimiento que deben seguir los órganos legislativos constitucionalmente establecidos a fin de elaborar la

34.- Madrazo, Jorge.-Procedimiento Legislativo.-Diccionario Jurídico Mexicano.- Op. Cit.- Pág. 2564 y 2565.

ley y realizar su función propia que es la legislativa....." (35)

Por su parte, Don Eduardo García Máynez, en su obra "Introducción al Estudio del Derecho", denomina al apartado 27 del capítulo quinto: "El Proceso Legislativo"; y afirma: "En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia". (36)

Moisés Ochoa Campos, se afilia al grupo de estudiosos del tema que prefiere la denominación "proceso legislativo", y de él nos comenta: "en términos generales con relación al proceso legislativo en el derecho positivo mexicano, conviene distinguir dos especies: el que podríamos denominar extraordinario, destinado a reformar la Constitución y otro para la confección de las leyes ordinarias". (37)

Por su parte, el maestro Felipe Tena Ramírez, afirma: "El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley (sic), facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto". (38)

Juan Antonio Martínez de la Serna: "El artículo 72 contiene todo el proceso de formación de las leyes y de los decretos, por supuesto - decretos ley". (39)

- 35.- Nava Negrete, Alfonso.-Procedimiento Administrativo.-Diccionario Jurídico Mexicano.-Op. cit.-Pág. 2559.
- 36.- García Máynez, Eduardo.-Op. Cit.-Pág. 53.
- 37.- Ochoa Campos, Moisés.-Derecho Legislativo Mexicano.-XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión.-Primera edición.-México.-1973.-Pág. 63.
- 38.- Tena Ramírez, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano.-Editorial Porrúa, S.A.-Vigesimoséptima edición.-México.-1993.-Pág. 285.
- 39.- Martínez de la Serna, Juan Antonio.-Derecho Constitucional Mexicano.-Editorial Porrúa, S.A.-Primera edición.-México.-1983.-Pág. 314.

Como podrá fácilmente notarse, existe una diferencia muy clara entre autores que utilizan el término "procedimiento" y otros el de "proceso"; además, algunos implican en la definición de uno al otro; pero a pesar de esto, lo verdaderamente importante será averiguar que su uso corresponda a un determinado objeto.

No es propósito de este trabajo formular juicios de calificación de uno o varios autores o de sus planteamientos y desarrollo teórico, aun cuando respecto de algunos razonamientos tengamos que manifestarnos a favor o en contra y siempre con una justificación cabal de nuestra posición.

Valdrá la pena, entonces, preguntarnos si todos los juristas citados se refieren al mismo objeto cuando emplean los conceptos "Procedimiento Legislativo" o "Proceso Legislativo".

El punto de vista que sostenemos es que "Procedimiento Legislativo" y "Proceso Legislativo" se refieren a cuestiones distintas; si bien aquel abarca a éste, resultando el "Procedimiento" un concepto de significado más amplio.

No obstante existen en la doctrina, procesalistas vinculados a la materia civil que sostienen que el "procedimiento" se encuentra inmerso en el "proceso"; como Niceto Alcalá Zamora: 'Los Términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos e intercambiables. Conviene sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso....' (40)

40.- Lois Stéves, José.-Grandes problemas del Derecho Procesal.-Parto y Cía Editores.-Santiago de Compostela, España.-Pág. 290.

Otros procesalistas, orientados al ámbito del Derecho Penal, sostienen un punto de vista contrario, pues consideran al procedimiento como el concepto genérico; y al proceso como de naturaleza específica. En esta línea podemos señalar a Manuel Rivera Silva.

Dice Rivera Silva: "Podemos definir el procedimiento penal como el conjunto de actividades reglamentadas por preceptos previamente establecidos, que tienen por objeto determinar qué hechos pueden ser calificados como delitos y en su caso, aplicar la sanción correspondiente", y más adelante agrega: "El conjunto de preceptos se integra con las reglas que dicta el Estado para regular las actividades anteriores y en su totalidad constituyen lo que puede llamarse el Derecho de Procedimientos Penales, abarcando estos preceptos la reglamentación no sólo de los actos que se realizan en el llamado proceso pues también comprende la de aquellos que se llevan a cabo por o ante órgano jurisdiccional y que, no están dentro de lo que técnicamente puede llamarse proceso e igualmente los actos que no realizados por o ante autoridad judicial, son lo que bien podrá llamarse actos parajudiciales, por estar encaminados a que el juez pueda posteriormente dictar el Derecho. En este orden de ideas, bien puede concluirse que el Derecho de Procedimientos Penales regula todas las actividades: las parajurisdiccionales y las jurisdiccionales y que el Derecho Procesal Penal o Derecho del Proceso Penal, como lo llama Martínez Lavalle en su catedra, tan sólo rige las actividades del llamado proceso". (41)

Dicho lo anterior, conviene hacer patente a que nos referimos con las expresiones "Proceso Legislativo" y "Procedimiento Legislativo".

El "Proceso Legislativo" describe una serie de actos jurídicamente concatenados que lleva a cabo el órgano legislativo para la creación de la ley.

Ante esto estaríamos en condiciones de conformar un patrimonio jurídico compuesto por tres conceptos que mantienen la misma línea de conexión: "Poder Legislativo - Órgano Legislativo - Proceso Legislativo", de donde resulta que tales términos son excluyentes; en primer lugar, de las otras funciones del Estado: la jurisdiccional y la administrativa; en segundo lugar, de los otros órganos primarios del Estado: el ejecutivo y el judicial; y en tercero, de las etapas procedimentales previas al ejercicio del derecho de iniciativa y de las posteriores a la expedición de la ley: la preparación del proyecto de ley; y la promulgación, la publicación y la iniciación de la vigencia, respectivamente.

Deducimos, entonces, que el "proceso legislativo" se vincula al ejercicio del "Poder Legislativo" y en el ámbito de acción que corresponde al "Órgano Legislativo", de donde resulta que las etapas que lo conforman serán las siguientes:

- 1.- Iniciativa.
- 2.- Dictaminación.
- 3.- Discusión.
- 4.- Aprobación.
- 5.- Expedición de la Ley.

Si hemos dicho que el "Proceso Legislativo" corresponde a una función y a un órgano específico, valdría la pena preguntarnos cuál sería el encuadramiento tanto de la etapa previa a "La iniciativa", como de las posteriores a la de "La Expedición de la Ley", en las que intervienen otros órganos del Estado, algunos de los cuales, incluso, proyectan su acción e influencia política de manera determinante, sobre el Órgano Legislativo, como sucede en el caso del Presidente de la República.

A nuestro entender la respuesta es muy simple, debe recurrirse al concepto "Procedimiento Legislativo", a fin de abarcar integralmente esa diversidad de actos y órganos; en tal virtud, éste se integraría de las siguientes etapas:

- 1.- Preparación del Anteproyecto de Ley.
- 2.- Iniciativa.
- 3.- Dictaminación.
- 4.- Discusión.
- 5.- Aprobación.
- 6.- Expedición de la Ley.
- 7.- Promulgación.
- 8.- Publicación.
- 9.- Iniciación de la Vigencia.

Nuestra Constitución en sus artículos 71 y 72, alude a las etapas procedimentales ya señaladas, salvo la primera, tercera y novena.

No son muchas las normas jurídicas que se refieren a la primera etapa del "Procedimiento Legislativo", de

"La preparación del Anteproyecto de Ley"; solamente se observa la existencia de disposiciones que regulan la formación de un anteproyecto, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Al respecto, el artículo 17 establece que las entidades elaborarán sus anteproyectos en base a los programas respectivos; los cuales serán enviados a la Secretaría de Programación y Presupuesto (debe entenderse que debe ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de la desaparición de aquella), la que a su vez formulará el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para ser elevados a la consideración del Presidente de la República, quien lo presentará a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de noviembre del año inmediato anterior a su ejercicio.

La misma afirmación puede hacerse respecto al Anteproyecto de Ley de Ingresos cuya formulación corre a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al tenor de lo dispuesto por el artículo 31 fracción II y III de la Ley Orgánica de la Administración Pública; documento que en calidad de Proyecto de Ley será, posteriormente, presentado por el titular del Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados.

Respecto a la tercera etapa que hemos denominado de "Dictaminación", si bien es cierto que no se señala expresamente en la Constitución, su fundamento deriva de la naturaleza misma de la mecánica procesal legislativa, así como, de los artículos 50, 51, 56 y 87, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que habrá comisiones ordinarias de dictamen

legislativo a las que corresponde estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto. Asimismo, los artículos 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ordenan que de los negocios de la competencia de cada comisión deberá presentarse un dictámen, que contendrá una parte expositiva y otra de proposiciones; debiendo firmarse por la mayoría de los miembros de la Comisión.

En cuanto a "la Iniciación de la Vigencia". Última etapa del procedimiento legislativo, es el Código Civil el que se refiere a ella en los artículos 3º y 4º, regulando los sistemas sucesivo y sincrónico, respectivamente; sin embargo, consideramos insuficientes y anacrónicas sus disposiciones.

Capítulo II.- Evolución Histórica del Congreso General.

- A) El Establecimiento del Sistema Bicameral en la Primera Constitución Federal de 1824.
- B) El Bicameralismo en las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843.
- C) El Unicameralismo en la Constitución Federal de 1857.
- D) La Restauración del Senado en 1874 y el Retorno al Sistema Bicameral.
- E) La Constitución de 1917 y el Sistema Bicameral como Decisión Política Fundamental.

A) El Establecimiento del Sistema Bicameral en la Primera Constitución Federal de 1824.

Concluida la etapa de la lucha por la independencia nacional, y de conformidad con lo asentado en el Plan de Iguala, se procedió a instalar la junta provisional de gobierno, la que tendría a su cargo designar a los integrantes de la Regencia, gobernar interinamente y legislar, de acuerdo con la regencia, en aquellos casos en que no fuese posible esperar la reunión de las Cortes; en otras palabras: la Junta ejercería el Poder Legislativo; y la Regencia, el Poder Ejecutivo.

La Junta Provisional se instaló el 28 de septiembre de 1821, y eligió como su presidente a Iturbide y a cinco integrantes de la Regencia; designando, además, a Iturbide como Generalísimo y Almirante.

La Junta expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente, presentándose en la sesión del 10 de noviembre tres proyectos que hacían referencia a la elección de los Diputados y a la organización de la Asamblea.

El primero de ellos, que fue presentado por la Junta, postulaba el sistema de la Constitución española, con elección indirecta en tres grados; el segundo, que fue de la Regencia, sostenía el bicameralismo, correspondiéndole a la Cámara Alta la representación del clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades; a la Baja le correspondería la representación de los ciudadanos. El tercero, que era el proyecto de Iturbide, era bicameralista y postulaba la elección directa por clases o gremios.

Con base en los tres proyectos, la Junta formó uno sólo, en el que se estableció la elección indirecta, por clases o gremios y la división del Congreso en dos Cámaras.

Bajo los lineamientos de este proyecto se formó el Congreso Constituyente, que se instaló el 24 de febrero de 1822. Estuvo formado en su mayoría por liberales avanzados, y su principal tarea fue formar las Bases Constitucionales que lo rigieran, declarándose soberano, y reservándose el ejercicio exclusivo del Poder Legislativo, es decir tanto el Constituyente como el ordinario.

Una serie de eventos políticos, como la negativa de las Cortes Españolas a ratificar y aceptar los tratados de Córdoba, y las ambiciones personales de Iturbide, determinaron la proclamación de éste como emperador el 19 de mayo de 1822, provocando la desavenencia entre Iturbide y el Congreso, la que culminó con la disolución de éste declarada por aquél.

El 31 de octubre de 1822, Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, que por 21 votos contra 17 aprobó en febrero de 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por el propio Iturbide, para que rigiera mientras se expedía la Constitución.

Contra todos estos actos respondieron los republicanos con un levantamiento armado encabezado por el brigadier D. Antonio López de Santa Anna y por Guadalupe Victoria en Veracruz, sumándose Guerrero y Bravo en México.

Santa Anna expidió un plan en el que desconocía a Iturbide, proclamaba la República y pedía la reinstalación del Congreso.

El ejército que fue llamado a combatir a Santa Anna proclamó el Plan de Casa Mata, en el que pedía, sin desconocer a Iturbide, la reunión de un nuevo Constituyente.

Iturbide reinstaló el Congreso disuelto y ante él abdicó el 19 de marzo de 1823. El Congreso, por decreto de 8 de abril de 1823, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El Congreso Constituyente, nombró un gobierno provisional compuesto por: Victoria, Negrete y Bravo; pero, las provincias que habían quedado independientes del gobierno central, rechazaban el Congreso como Constituyente y sólo lo aceptaban como convocante. Ante estos movimientos separatistas de las provincias, el Congreso fue disuelto y a propuesta de Bocanegra, se formularon las bases para la convocatoria del nuevo Congreso que elaboraría la Constitución.

Sin embargo, el Congreso para terminar con este desmembramiento emitió el 12 de junio de 1823, lo que se conoce en nuestra historia constitucional como el "Voto del Congreso", a través del cual se declaraba por el sistema federal, expidiendo luego de unos días las bases para las elecciones de la nueva Asamblea Constituyente.

El Congreso Constituyente se reunió el 5 de noviembre de 1823, con las fuerzas políticas nacionales divididas en federalistas y centralistas. El 20 de noviembre de 1823 la Comisión presentó un Acta Constitucional, anticipo de la Constitución, que tenía por objeto asegurar el sistema federal; esta acta fue aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; y el 1º de abril de 1824, el Congreso inició la discusión del proyecto de Constitución.

El Congreso Constituyente de 1823 - 1824, reviste en nuestra historia política y constitucional una enorme importancia; en primer lugar, porque es el Congreso Constituyente que dará a la Nación mexicana su primera Ley Fundamental; y en segundo lugar, porque en él se definió la forma de Estado federal.

Los debates de los Diputados Constituyentes giraron en torno al federalismo, unos en contra y otros, los más, a favor.

La referencia inmediata respecto al tema de este trabajo es la adopción del sistema bicameral: Una Cámara de Diputados, integrada por representantes populares; y, el Senado de la República, al que correspondía la representación de las Entidades Federativas.

No nos corresponde ahora revisar todo cuanto se refiere a las atribuciones políticas, administrativas y jurisdiccionales de las Cámaras; sólo haremos alusión a sus facultades legislativas.

El Congreso Constituyente llevó a cabo los debates correspondientes a los órganos legislativos, sus atribuciones, organización y procedimiento de creación de las leyes, durante 20 sesiones efectuadas del mes de abril al mes de octubre de 1824, según dá cuenta Don Juan A. Mateos en su "Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos" (tomo II.- México.-1882).

En el mes de abril se llevaron a cabo 6 sesiones los días 12, 13, 14, 20, 29 y 30. En el mes de mayo continuáron los debates los días 1º, 4 y 12. Durante el mes de junio tuvieron lugar 6 sesiones los días 5, 9, 10, 15, 18 y 19. Una sesión el 2 de julio. En septiembre el 2, 13 y 23; y en octubre una sesión el día 1º.

De los debates celebrados destacamos los siguientes:

El artículo 4º del proyecto de Constitución establecía que el poder legislativo de la federación residiría en un Congreso General compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, el cual fue aprobado; quedando en el texto definitivo de la Ley Fundamental con el número 7.

El artículo 6º del proyecto señalaba que la formación de las leyes podía comenzar indistintamente en cualesquiera de las Cámaras, excepto las relativas a contribuciones o impuestos, las cuales deberfan iniciarse en la de Diputados.

Sobre ésto se debatió de manera prolongada argumentando, entre otros, los siguientes diputados.

Intervino en primer lugar el Sr. Godoy que, indicó que se oponía a las dos partes que conformaban el artículo -

pero especialmente a la última; en cuanto a la primera parte señalaba que no era conveniente que las leyes se iniciaran indistintamente en cualquiera de las Cámaras, pues precisamente la división bicameral era el resultado de restarle fuerza a una sólo, por lo que consideró que lo conveniente era que todas las leyes se iniciaran en la Cámara de Diputados y fueran revisadas en la de Senadores. En lo que concernía a la segunda parte, él se oponía a que las leyes relativas a contribuciones, tuvieran su origen en la de Diputados, pues iba en contra del sistema de gobierno que era una República popular.

El Sr. Rejón, respecto a la opinión de Godoy y en cuanto a la primera parte del artículo, indicó que precisamente la división del Congreso tenía por objeto evitar el que una Cámara fuera dominante, en cambio con esa división mientras una iniciaba la otra sancionaba. En cuanto a la segunda parte del artículo él señaló que era muy conveniente que las leyes relativas a impuestos y contribuciones iniciaran en la Cámara de Diputados y no en la de Senadores pues ésta por tener mayor contacto con el ejecutivo tendía a recibir mayor influencia de éste; de ahí que fuera más conveniente que se iniciaran en la de Diputados, pues ésta, en cambio, tenía mayor contacto con el pueblo, lo cual era positivo.

El Sr. Becerra en su intervención señaló que no le parecía inconveniente que el artículo le diera al Senado la iniciativa de leyes, pues el artículo no establecía clases privilegiadas, lo cual significaría estamentar a la Nación; sin embargo, en el modo que estaba el artículo no daba lugar a ello. Además indicó que todas las leyes debían mirar a la felicidad común, y ésta se lograba

concediéndole esa facultad al Senado, pues a fin de cuentas el Senado era producto de una elección popular y por lo tanto se hallaban en disposición de dar leyes buenas. También consideró muy atinado el que no fuera el Senado quien iniciara las leyes relativas a contribuciones, que era mejor dejar eso en manos del pueblo, es decir en las de los Diputados.

El Sr. Osores indicó que estaba en desacuerdo con el artículo pues la iniciativa que se concedía a la Cámara de Diputados y a la de Senadores era ventajosa y desigual, ya que todas las leyes que se iniciaban en el Senado iban a estar influidas por el gobierno, y si bien iniciaban en el Senado influidas, pasaban a la de Diputados, y si éstas las aprobaban y pasaban al Ejecutivo éste ya contaba con ejecutarlas por lo que realmente esa ley tendría sólo una revisión verdadera que sería la de la Cámara de Diputados, mientras que las leyes iniciadas en la de Diputados serían verdaderamente revisadas en la de Senadores y por el Ejecutivo, siendo ello en lo que consistía la desigualdad, por lo que se oponía al artículo.

El Sr. Gómez Farfás estuvo a favor del artículo pues consideraba que ambas Cámaras debían tener derecho a la iniciativa ya que una representaba al pueblo y la otra a las Legislaturas de los Estados y ambas eran importantes.

También consideró positivo que las leyes sobre contribuciones se iniciaran en la Cámara de Diputados, pues si bien con los impuestos se podía destruir al pueblo era preciso que los establecieran los elegidos por él mismo.

El Sr. Vargas expuso que no había razón para temer que al Senado de le concediera esa facultad de iniciativa, pues bajo las razones que había expuesto Becerra, y considerando que a esa Cámara la formaban hombres de probidad, madurez, calma y aún más, teniendo la Cámara de Representantes la facultad de revisión, por ello ese temor era infundado.

El Sr. Jiménez observó que si las leyes se iniciaban en cualquiera de las Cámaras no se lograba el calmar la impetuosidad de la Cámara de Senadores. Además observaba una contradicción en la Comisión, pues, por un lado, confiaba en la Cámara de Senadores al darle facultad para iniciar leyes y por otro, la limitaba al no otorgarle atribuciones para iniciar leyes relativas a contribuciones.

Los Señores José Basilio Guerra y Becerra expusieron que no se trataba de contrarrestar impetuosidades de una Cámara por la otra sino de no fiar la formación de las leyes a una sola y así una revisaría las de la otra.

Este artículo 6º del proyecto fue aprobado, concluida su discusión, pasando al texto de la Constitución con el numeral 51.

El artículo 8º señalaba que todos los proyectos de ley, sin excepción alguna, se discutirían sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud, lo prevenido en el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en la discusión.

Sobre dicho precepto se suscitó un interesante debate del cual se destaca:

El Señor Guerra consideró que el artículo era redundante en añadir -sin excepción alguna- despues de haber dicho -todos-.

La Comisión contestó que no todos los pleonasmos eran flicitos en los idiomas, y si estaban bien recibidos muchos, como subir la escalera arriba, bajar la escalera abajo, vista de ojos, etc: así, la expresión citada no era disonante, y antes daba fuerza al concepto; a más de que habiéndose dicho en el artículo sexto que la formación de las leyes puede comenzar en cualquiera de las dos Cámaras, -a excepción de las que se versaren sobre contribuciones-, se había tenido por conveniente, para evitar que se entendiera que estas mismas leyes no habían de ser revisadas por el Senado, decir en este artículo: Que todos los proyectos, sin excepción alguna, se discutirán.

Los Señores Mier, Gómez Farfás y Morales, observaron que la palabra -sucesivamente- podría entenderse que prohibía discutir al mismo tiempo en las dos Cámaras un proyecto de ley. Mier añadió que en Inglaterra eso se verificaba sin que hubiera inconveniente.

La Comisión explicó que la palabra -sucesivamente-, sólo daría a entender que todas las leyes no iban a ser discutidas sólo en una Cámara, sino también en la otra que sería la encargada de la revisión.

El artículo fue aprobado; y del numeral 8 pasó al texto Constitucional a ser el 53.

Por su parte el artículo 10 decía "Los Proyectos de Ley devueltos por el Poder Ejecutivo, serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras, y si en cada una éstas fueren

aprobados por las dos terceras partes de los individuos presentes, se presentarán de nuevo al Poder Ejecutivo, quien sin excusa ni pretexto, deberá firmarlos".

El Sr. Zavala inició el debate diciendo que le extrañaba que en el artículo no se prefijaba el tiempo dentro del cual se podía presentar de nuevo un proyecto que hubiera sido desechado, por no haber reunido las dos terceras partes de los votos para el caso de que hablaba el artículo.

El Sr. Rejón contestó que los proyectos de ley devueltos por el gobierno a la Cámara de Diputados o de Senadores, si no eran aprobados por las dos terceras partes quedaban por ese mismo hecho desechados.

El Sr. Zavala repitió que en ese caso no podía aprobarse el artículo si no decía expresamente que el proyecto quedaba desechado para que no diera lugar a creer que se podía volver a tomar en consideración.

El Sr. Becerra consideró que la observación de Zavala era objeto de una adición.

El Sr. Covarrubias opinó que estaba la pluralidad absoluta para confirmar las leyes devueltas por el gobierno.

El Sr. Cañedo señaló que de las dos observaciones que se habían expresado contra el artículo, la primera no la tocaría; respecto a la segunda "sobre que se necesitaban las dos terceras partes de los individuos presentes en la revisión de la ley, dijo que el gobierno conoce mejor en la practica el modo con que obra el mal, a la manera que el Congreso conoce mejor como se hace el bien en teoría,

y así los obstáculos de la ley los ha de conocer perfectamente el gobierno; pero este peso de autoridad que se le dá y con el que puede oponerse a una ley, se contraresta con la votación de dos terceras partes del Congreso que se exige para su aprobación, cuando el gobierno la devuelve para que se discuta por segunda vez.

El artículo 10 fue devuelto a Comisión y en sesión posterior continuó su discusión, presentándose con el número 17 y con nuevo texto:

"Los Proyectos de Ley o Decreto, que según el artículo 15 devolviese el Poder Ejecutivo a la Cámara de su origen, se volverán a tomar en consideración, y si ésta los aprobare por el voto de los dos tercios de los individuos presentes, y la revisora los desechare por igual número no se podrán promover de nuevo sino hasta las sesiones ordinarias subsecuentes".

Con estas modificaciones al proyecto original se aprobó el artículo, quedando en el texto Constitucional con el número 56, al que se hicieron algunas correcciones.

El artículo 11 del proyecto de constitución decía "Los Proyectos de Ley Jesechados por una negativa absoluta de la Cámara que los revisa, vuelven a la de su origen; y si examinados en ésta con la presencia de los reparos de la otra; fueren aprobados por las tres cuartas partes del número total de los individuos que deban componerla, pasarán segunda vez a la Cámara que los desechó, en la que repetida la discusión, no se entenderá que los vuelve a desechar, si no concurre el voto unanime de los dos tercios de la totalidad de sus individuos, pues siendo menor el número de los que reprobaren,

deberán los proyectos tenerse por aprobados, y se presentarán al Poder Ejecutivo. En este caso, si el Poder Ejecutivo los firma, tendrán fuerza de ley, y si no, los volverá dentro de diez días a la Cámara de su origen, en donde se deberán considerar como desechados".

El Sr. Zavala observó que la palabra -unánime- era inexacta y redundante, por lo que la Comisión optó por retirarla.

El Sr. Gómez Farfías preguntó por qué en este artículo se exigía para que valiera la ratificación de las leyes, las tres cuartas partes de los votos, y en el anterior dos tercios.

El Sr. Rejón contestó a la pregunta de Farfías indicando las razones que había tenido la Comisión para exigir los dos tercios de los individuos presentes de una y otra Cámara, para que se entendiera ratificado un proyecto de ley que en el término de diez días hubiera sido devuelto a la de su origen por el Poder Ejecutivo, así como, los fundamentos que tuvo la Comisión para exigir las tres cuartas partes de los presentes en una sola Cámara, para que se tuviera por aprobado un proyecto que se hubiera devuelto a la revisora.

De este modo señaló que si en el primer caso se exigen las dos terceras partes en las dos Cámaras: Para que se crea sancionado el proyecto devuelto por el gobierno, en el segundo debe aumentarse el número de los Diputados o Senadores para ratificar el proyecto que la otra le ha devuelto. La Cámara que presenta a la revisora un proyecto hará

mucho esfuerzo para que se le eleve al carácter de ley y al mismo proyecto que la otra le devuelva de modo que en sus dos terceras partes con facilidad podían reunirse para ratificar su resolución, y en este caso no se seguiría el objeto que debe proponer el Congreso y es el de dificultar la salida de unas leyes que se presumen malas por lo mismo de haberse desechado por otra Cámara. El mismo empuje que supongo en una Cámara en que ha tenido su origen una ley, por sostenerla, debe suponerse en la que sup devuelto por rechazarle, y por esto opina la Comisión que se exijan los dos tercios unánimes para reprobación, y que si se pidiese la mitad más uno, la repulsa sería segura. Por último, debo decir para no molestar la atención del Congreso, que deben ser mayores los esfuerzos de la Cámara que dá origen a una ley por sostenerla, que los de la revisora para ratificar su negativa: esto es, que tuvo la Comisión para exigir en una las tres cuartas partes, y en otra las dos terceras partes.

Los Señores Martín y Guerra (D. José Basilio) insistieron en la duda de Gómez Farfás, porque el mismo temor de caprichos y otras razones, debe haber en las leyes que devuelven a la otra.

También consideraron extraño que las leyes que fueran ratificadas por las Cámaras se hubieran de tener por desechadas si el Poder Ejecutivo no quería firmarlas. Además, Guerra que la expresión de los individuos que debe componer era confusa; por lo que concluyeron ambos pidiendo a la Comisión presentase el artículo con toda claridad.

El Sr. Márquez dijo que, siendo lo común, según lo que se ha observado en el Congreso anterior y en éste, desde que se instaló, sabemos que sólo concurren aproximadamente tres cuartas partes de los Diputados, y exigiéndose en esa segunda revisión que los proyectos los aprueben las tres cuartas partes, casi se va a exigir la unanimidad de los concurrentes.

Crefa que todo eso iba a ser muy difícil por lo que sólo por casualidad iba a poder una ley desechada en la segunda Cámara volver a tener vigor aunque hubiera muchos y muy buenos oradores que la sostuvieran en la segunda revisión; pero aun cuando se lograra reunir las tres cuartas partes de la totalidad que fueran necesarias, no se había satisfecho la pregunta de Farfás. Pues había dicho Rejón que se suponía a la primera Cámara con un a pasión por aquella ley que acababa de dar; pero que al mismo tiempo una parcialidad semejante para desecharla debía tener la segunda Cámara en el caso que se trataba y si por aquella parcialidad en la primera se exigían tres cuartas partes, por la misma debía exigirse en la segunda.

Otro defecto que encontró fue que el artículo decía que en caso de que la segunda Cámara no desechara el proyecto, pasaría al Ejecutivo, pero no decía nada para el caso de que la misma Cámara reprobara el proyecto. Por lo que fue de la opinión de que el artículo volviera a Comisión para que lo redactara de otro modo.

Becerra y Rejón insistieron en lo expuesto sobre el artículo y los señores Martínez y Berruecos en que era confuso y debía volver a Comisión.

No hubo lugar a votar y se devolvió a Comisión.

En sesión posterior nuevamente fue puesto a discusión, pero ya reformado, con el texto siguiente:

"Los Proyectos de Ley o Decreto desechados en su totalidad por la Cámara revisora, volverán con las observaciones de ésta a la de su origen, y si examinados en ésta fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos, pasarán segunda vez a la que los devolvió, y no se entenderá que ésta los reprueba, si no concurre el voto de los dos tercios de sus miembros".

La Comisión, interpelada por el Sr. Velez, dijo que si los dos tercios de los miembros de la Cámara revisora no reprobaban el proyecto, se entendería aprobado.

El Sr. Florentino Martínez, apoyado por el Sr. Morales, habló sobre el artículo con relación a otro, en que se prevenía que después de los trámites prescritos en el que se discutía, podía el Poder Ejecutivo devolver las Leyes o Decretos con las observaciones que le parecieran. Dijo que cuando una Ley era discutida en las dos Cámaras y era aprobada tres veces y en una de ellas por dos tercios de los individuos de una Cámara, parecía que ya no había más que desear para asegurarse de su conveniencia y llevarla a efecto, sin necesidad de oír las observaciones del Poder Ejecutivo. También hizo presente que si no se fijaban las veces que el gobierno podía hacer observaciones sobre las Leyes o Decretos, podía devolverlos siempre que se le mandaran.

Los Señores Rejón y Becerra contestaron que no se podía dejar de oír al Poder Ejecutivo porque así está ordenado en la Constitución y porque sus conocimientos prácticos, y más extensos, que los del Congreso contribuían muchas veces al acierto en las Leyes y Decretos.

Señaló Rejón, en cuanto a la observación del Sr. Martínez, que la Comisión propondría que el gobierno no pudiese devolver las Leyes o Decretos más que una vez.

Concluida la discusión se sometió a votación y fue aprobado el artículo 11 del Proyecto, el que pasó al texto definitivo de la Constitución como numeral 58.

Del análisis realizado podemos afirmar que la Ley Fundamental de 1824, sentó las bases del Constitucionalismo mexicano moderno, entre otras materias en las relativas a formación de las leyes, composición del Congreso, integración de sus Cámaras, colaboración de poderes y proceso legislativo; y que a pesar de las turbulencias del siglo XIX y principios del XX, sobrevivieron en nuestros textos constitucionales hasta la fecha, sin desconocer que hubo variantes y desviaciones en algunos periodos, afortunadamente breves.

B) El Bicammarismo en las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843.

El período comprendido por estas Constituciones fue de una gran inestabilidad para el país, desde la caída de Iturbide las tendencias políticas del México Independiente se dividieron de manera radical en dos partidos, el liberal o progresista y el conservador.

El primero de estos sostenía como forma de gobierno la república democrática federativa y la reivindicación de los atributos del Estado mexicano que la organización colonial había transmitido a órganos extraestatales.

El partido conservador, difería por completo del primero, ya que propugnaba por el centralismo y la preponderancia de las clases preparadas, inclinándose por la monarquía y defensa de los fueros y privilegios tradicionales.

Por otro lado, en 1828, las elecciones presidenciales habían sido ganadas por Gómez Pedraza, levantándose en su contra en la capital los partidarios de Guerrero, quien también había sido candidato.

Gómez Pedraza no pudo dominar el levantamiento y renunció a su investidura, eligiendo entonces el Congreso a Guerrero como presidente.

Guerrero a pesar de este triunfo no se pudo mantener en el poder, pues sus enemigos con el vicepresidente a la cabeza se levantaron contra él y lo derrocaron, ocupando la presidencia de la República Bustamante en enero de 1830.

Bustamante fue arrojado del gobierno por un grupo de jefes liberales que se habían unido contra él, venciendo lo luego de un año de lucha. Fue ocupada la presidencia por Gómez Pedraza durante tres meses, hasta que fue elegido de manera regular como presidente Santa Anna y como vicepresidente Gómez Farías.

Santa Anna dejó por un tiempo la presidencia y nombró en su ausencia al vicepresidente Gómez Farías.

Durante su administración, Gómez Farías emprendió diversas reformas eclesiásticas y militares que eran radicales, lo que provocó que se iniciara la gran lucha entre los dos partidos existentes.

Con la colaboración de José María Luis Mora, Gómez Farías trazó un programa para guiar la acción del partido progresista, y como ejecutor del programa llevó a cabo las siguientes reformas: la atribución al Estado del derecho a ejercer el patronato eclesiástico; la liberación de pagar diezmo a la iglesia; la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos y la abolición de los fueros militares.

Gómez Farías proyectaba otras reformas, pero Santa Anna -- evitó que fueran llevadas a la práctica, pues al regresar de su hacienda en Veracruz "Manga de Clavo", despidió a Gómez Farías y suspendió en 1834 las reformas que se habían iniciado en abril de 1833.

Los conservadores sentíanse victoriosos por haber acometido con éxito estas acciones contra las reformas de Gómez Farías, ahora se pronunciaban contra el sistema federal.

Para acabar con éste, en el siguiente Congreso Federal, que se reunió en 1835 y en el que obtuvieron la mayoría; aún por encima de la voluntad del presidente Santa Anna y de los moderados, abrieron sesiones las dos Cámaras, que de acuerdo con el sistema de la Constitución de 1824 era bicameral; una comisión de diputados se hizo cargo del examen de los poderes que conferían los electores a los representantes; de este examen resultó que tenían facultades para reformar la Constitución de 24, con la salvedad del Artículo 171, que prohibía entre otras, la modificación de la forma de gobierno.

Frente a esa situación el Congreso decidió que la Cámara de Senadores como revisora tenía competencia para el ejercicio de facultades "extraconstitucionales", por lo que podría revisar la Constitución vigente; con la única condición de tener por límites los que señalaba el artículo 171; lo que significaba que la forma de gobierno se mantendría inalterable, no obstante la mayoría conservadora.

Ante esa limitante, el partido conservador propuso que el Congreso instituido asumiera sólo funciones de convocante, con el fin de que al establecerse el nuevo Congreso Constituyente estuviera a su favor, sin embargo, la inconformidad de los Diputados y Senadores fue notoria.

En el segundo período de sesiones de las Cámaras, que se iniciaron el 16 de julio de 1835, el presidente Barragán, que sustituía en su ausencia a Santa Anna, solicitó se considerara la petición de adoptar el sistema unitario.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Luego del examen de esas peticiones, hecho por una comisión, ésta determinó que el Congreso sería Constituyente.

Mediante otra decisión del Congreso se estableció que la Cámara de Senadores sería revisora; pero ante su desacuerdo se determinó integrar las dos en una sola.

El Congreso entregó una propuesta de reformas a una Comisión, la que unos días después, presentó un proyecto de bases constitucionales, que fue discutido y aprobado el 2 de octubre, pasando a ser ley el 23 de ese mes, con el nombre de "Bases para la Nueva Constitución"; de estas se formaron 7 estatutos que recibieron el nombre de "Constitución de las Siete Leyes"; promulgándose la primera el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 6 de diciembre de 1836.

En cuanto hace a la cuestión relativa al Poder Legislativo tema central de nuestro interés para efectos de la elaboración del presente trabajo, debemos hacer notar que a él se dedicó la Tercera Ley Constitucional; cuyos debates se llevaron a cabo en las sesiones celebradas durante los meses de marzo y abril de 1836.

De éstas resaltamos las siguientes:

En la sesión del 5 de marzo de 1836, se puso a discusión en lo general el proyecto de la Tercera Ley Constitucional y declarado suficientemente discutido, fue votado y aprobado por sesenta y dos votos contra dos.

En esta sesión fue discutido y aprobado por los mismos sesenta y dos, el primer artículo que se refería a la titularidad del Poder Legislativo, que recae en un Congreso General compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En la sesión del 26 de marzo de 1836, se llevó a cabo, la discusión del artículo 26 del Proyecto y 25 de la Tercera Ley Constitucional que señalaba de toda Ley se iniciaría en la Cámara de Diputados y la de Senadores se encargaría de su revisión, siendo discutido y aprobado por 40 votos a favor y 24 en contra.

Asimismo, se puso a discusión el párrafo 1º del artículo 27 relativo a quienes tenían la iniciativa de las Leyes, siendo estos: El Ejecutivo y los Diputados. Se votó y fue aprobado por unanimidad.

En la sesión del 5 de abril se discutió el artículo 30 del proyecto y 29 de la Tercera Ley Constitucional en su primera parte, que indicaba: no podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas del Poder Judicial ni aquellas en que convengan la mayor parte de las Juntas Departamentales. Fue aprobado por 53 votos contra 17.

Asimismo, se discutió el artículo 32 que apuntaba que una vez aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos debía pasar a revisión a la Cámara de Senadores con todo el expediente de la materia. No fue discutido y fue votado por 53 a favor y 17 en contra.

En esta misma sesión comenzó, pero quedó pendiente, la discusión del artículo 33.

En la sesión del 6 de abril, continuó la discusión del artículo 33 del Proyecto y 32 de la Tercera Ley Constitucional que establecía que la Cámara de Senadores al llevar a cabo la revisión de un proyecto no debía hacerle ninguna

alteración, limitándose, únicamente, a "aprobarlo" o "desaprobarlo", pero debía devolverlo a la Cámara de Diputados con un extracto circunstanciado de la discusión, con el fin de que esta última se hiciera cargo de las partes que estuvieran mal; así como de las alteraciones. Fue discutido y se aprobó por 61 votos contra 4.

Se discutió el artículo 34 del Proyecto y 33 de la Tercera Ley Constitucional que precisaba que si las dos terceras partes, de los que estuvieran presentes en la Cámara de Diputados insistieran en el proyecto de Ley o Decreto que devolviera el Senado, esta última Cámara no podría desaprobar, salvo que lo decidieran las dos terceras partes de los presentes. Sin discusión fue votado y se aprobó por 61 contra 4.

El artículo 36 del Proyecto y 35 de la Tercera Ley Constitucional que indicaba que cuando una Ley o Decreto sólo hubiera tenido primera discusión en las Cámaras y al Presidente de la República no pareciera bien, podía éste dentro de quince días útiles devolverla a la Cámara de Diputados con observaciones acordadas en el consejo, pero si pasando este término no lo hacía la Ley quedaría sancionada y se publicaría. Sin discusión se aprobó por 61 contra 4.

El artículo 37 del Proyecto y 36 de la Tercera Ley Constitucional, establecía que cuando un proyecto de Ley o Decreto hubiera sufrido segunda revisión en las Cámaras y estuviera en el caso del artículo 34 podía el Presidente, negarle la sanción, sin necesidad de observaciones y avisaría su resolución al Congreso; este artículo se discutió y finalmente se aprobó por 44 contra 21.

En esta sesión también fue sometido a consideración de la Asamblea el artículo 40 del Proyecto y 39 de la Tercera Ley Constitucional que señalaba que una Ley sancionada la haría publicar el Presidente de la República; tal artículo sin discusión fue votado y aprobado por unanimidad de los 64 miembros presentes.

En la sesión de 9 de abril de 1836, el artículo 46 relativo a aquello que no podía realizar el Congreso General, en su primer párrafo establecía: "Dictar Ley o Decreto sin las iniciativas, intervalos, revisiones y demás requisitos que exige esta Ley y señale el Reglamento, siendo únicamente excepciones de esta regla las expresas en el referido Reglamento". Fue discutido y se reservó para su votación; la que se llevó a cabo en la sesión del día 13 de abril de 1836, siendo aprobado por unanimidad de sus 64 miembros.

Planteados los antecedentes políticos militares y el proceso de formación de la Asamblea Constituyente, así como, la referencia a los debates de los artículos que corresponden al Poder Legislativo, hagamos un último comentario.

Como ya se anuncia en el epígrafe de este apartado, la Constitución de 1836, estableció el sistema bicameral; sin embargo, durante la vigencia de "las siete leyes", el Senado fue una simple caricatura de Cámara Legislativa; tan pobre imagen presentó durante esos años, que la más simple opinión de quien observara tal situación resultaría desfavorable.

De 1836 a 1843, se sucedieron una serie de hechos que habrían de desembocar en la formación de una nueva Constitución.

En 1837 Anastasio Bustamante sustituyó a Santa Anna como presidente. Durante su administración se dejó sentir la discordia que existía entre el partido conservador y el federalista, cuya tendencia y auge era más acentuada.

Santa Anna relevó a Bustamante en enero de 1839. Cuando Santa Anna llegó a la capital, realizó varias juntas en las que se acordó que el Congreso, que en ese momento se encontraba en funciones, formara la Constitución. Así el 15 de junio el gabinete que había formado él mismo, presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno, accediendo éste último y aprobándola las dos Cámaras en septiembre. Consecuentemente el Poder Conservador pasó a su estudio y aprobó el dictámen de reformas el 9 de noviembre de 1839.

En 1840 se desataron movimientos federalistas en favor de las reformas constitucionales, de ahí que la Cámara de Diputados se encargara de las reformas a la Constitución de 1836 más formalmente, tomando en cuenta para ello, el proyecto de reformas que habían presentado los Diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernández Ramírez; sin embargo esta actividad reformatoria no se concluyó.

Fue hasta el 1º de abril de 1841, cuando el Presidente de la República y el del Congreso, pidieron a las Cámaras se hiciera el estudio del proyecto de reformas.

El 8 de agosto Mariano Paredes y Arrillaga, proclamó un plan que tenía por objeto convocar a un Congreso Nacional extraordinario que tuviera atribuciones para reformar la Constitución.

El 28 de septiembre Santa Anna, Valencia y Paredes firmaron las Bases de Tacubaya, con las que se convocó a una junta, para elegir a un presidente provisional, y a un nuevo Congreso, que constituyera a la nación según le concerniera.

De acuerdo con estas bases, se publicó la convocatoria para el Constituyente y se efectuaron las elecciones de diputados para el Congreso, resultando favorables a los liberales.

El 10 de junio de 1842 se celebró la sesión de apertura, en la que Santa Anna se pronunció en un discurso, contra el sistema federal.

La Comisión de Constitución estuvo formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo; el 26 de agosto se dió lectura al proyecto de Constitución y el 1º de octubre se inició su -- discusión en lo general, en la que se declaró sin lugar a votar.

El 3 de noviembre la Comisión elaboró un nuevo proyecto, que fue tachado por la opinión conservadora y por el gobierno, como anárquico, ya que permitía el ejercicio privado de otras religiones distintas a la católica y declaraba libre la enseñanza privada y la libertad de imprenta.

Ante la respuesta del gobierno varios Departamentos levantaron actas en las que desconocían al Congreso, pidiendo al mismo tiempo que se nombrara una junta que formara un estatuto provisional y reconociera a Santa Anna como presidente.

Nicolás Bravo que había tomado posesión el 26 de octubre como presidente, desconoció al Constituyente el 19 de diciembre de 1842 y designó el 23 de diciembre de dicho año a los ochenta miembros que integrarían la Junta Nacional Legislativa, que se encargaría de elaborar las normas constitucionales.

El 6 de enero de 1843, la Junta de Notables quedó instalada; el 8 de abril presentó el proyecto que se discutió y aprobó casi unánimemente, sancionándose el 12 de junio de 1843 y el 14 de dicho mes y año, Santa Anna promulgaba la nueva Constitución bajo el nombre de "Bases de Organización Política de la República Mexicana".

C) El Unicamarismo en la Constitución Federal de 1857.

Sin duda la Revolución de Ayutla es el antecedente político, militar y revolucionario que determinó la formación del Congreso Constituyente del que surgió la Ley Fundamental de 1857.

Entre 1843 y 1854, México vivió una serie de hechos que marcaron de manera definitiva el rumbo de nuestra historia; desde la dictadura, pasando por el revanchismo conservador hasta llegar a la guerra con Estados Unidos, y la pérdida de la mitad del territorio nacional, acontecimientos que para cualquier observador hubieran significado el preámbulo de la extinción del país.

Las Bases Organicas de 1843, lejos de haber atacado las discordias internas de las facciones, las había avivado desembocando en la guerra con nuestro vecino del norte.

Herrera que había sustituido a Santa Anna en 1844, perdió el mando en 1845, y quien lo derrocó y sustituyó fue Paredes de tendencia monárquica, pero no pudo retener el gobierno por mucho tiempo, pues lo venció el General Mariano Salas, quien reclamó el inmediato restablecimiento de la Constitución de 1824, hasta que un nuevo Congreso Constituyente formulara una nueva Constitución; así como, el regreso de Santa Anna.

El 6 de diciembre de 1846 un nuevo Congreso Constituyente abrió sus sesiones, predominando los liberales; se integró la Comisión de Constitución, sin embargo, quedó inmediatamente dividida, ya que algunos diputados proponían el restablecimiento liso y llano de la Constitución de 24, la cual hasta no estar en vigor podría ser objeto de reformas y bajo el procedimiento de revisión que la misma instituyó, lo que significaba la imposibilidad por parte de este constituyente de realizar alguna reforma.

La mayoría de la Comisión acogió la proposición, pero puntualizó en el dictamen que se declaraba vigente la Constitución de 1824, pero sólo mientras se publicaban las reformas que determinara el Congreso, sin embargo, Mariano Otero emitió un voto particular en el que propuso un Acta de Reformas.

El 16 de abril el Congreso rechazó el dictamen de la Comisión y sometió a discusión el voto particular de Otero, del cual se pasó a ser jurada y publicada la mencionada Acta de Reformas los días 21 y 22 de mayo de 1847, respectivamente.

En ese momento las tropas norteamericanas entraban al Valle de México por lo que el Congreso se disolvió.

La guerra con los Estados Unidos finalizó con el tratado de Guadalupe Hidalgo y en él cedió México a Estados Unidos las extensiones territoriales que éste tanto había codiciado (Texas, Nuevo México y Alta California), y los Estados Unidos se comprometían a pagar a México una indemnización de quince millones de pesos.

Cuando se retiraron los invasores de la Ciudad Capital, Santa Anna designó a Manuel de la Peña y Peña como presidente.

En 1848, se designó como Presidente Constitucional al General José Joaquín Herrera; quien prestó juramento en Querétaro y cuatro días después trasladó el Gobierno a la Ciudad de México; a principios del mes siguiente hubo de sofocar los primeros levantamientos en su contra encabezados por Paredes.

En enero de 1851, Herrera, que había conseguido finalizar su período constitucional, no obstante las pugnas y los conflictos políticos, entregó el cargo a Arista.

Arista cuya tendencia era moderada fue rechazado por los conservadores, lo que produjo que el Congreso Federal que se instaló en enero de 1852, y en el que el Senado tenía la mayoría conservadora, le negara las facultades extraordinarias que solicitaba, para hacer frente a la situación que se vivía; además de negarse el Consejo de Gobierno a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

El 5 de enero de 1853 renunció Arista y lo sustituyó Juan B. Ceballos, quién al mes renunció, ocupando la vacante el 7 de febrero de 1853, el General Lombardini.

Los conservadores consideraban que la única forma de poner orden a la situación caótica que se vivía, era implantando la dictadura, consideración que compartió Lombardini, por lo que llamó a Santa Anna para que ocupara la Presidencia.

Santa Anna llegó a México, se alió a los conservadores y decidió gobernar sin constitución, hasta que un Congreso extraordinario expidiera una nueva Ley Fundamental.

Alamán entretanto, expidió las bases para la administración de la República de 25 de abril de 1853, que regirían hasta la promulgación de la Constitución.

Santa Anna había planeado establecer la monarquía en México, y para tal efecto se expediría la nueva Constitución.

Sin embargo, la muerte de Alamán no le permitió llevar a cabo su plan.

El Partido Liberal que para entonces había adquirido un carácter más radical, no se quedó estático frente a la dictadura de Santa Anna.

Bajo esta perspectiva comienza el movimiento en contra del gobierno centralista de Santa Anna, encabezado por el General Álvarez. El Coronel Florencio Villarreal se pronunció en Ayutla y proclamó el 1º de Marzo de 1854 el Plan del mismo nombre, el cual fue modificado y aceptado días después en Acapulco por Comonfort.

Este Plan desconocía a Santa Anna e indicaba el procedimiento para nombrar al sustituto, además de establecer la obligación de reunir en seguida un Congreso Constituyente.

La revolución de Ayutla fue un movimiento popular que tuvo como contraparte al gobierno con su ejército, finalizó el 9 de agosto de 1855 derrocando a la dictadura de Santa Anna y llevó a la presidencia al General Álvarez, quien de inmediato formó su gabinete integrado por un moderado -- (Comonfort) y cinco radicales (Ocampo, Arriaga, Juárez, Prieto y Degollado).

Una vez concluida la revolución de Ayutla se llevaron a cabo las elecciones para presidente interino, de las que -- resultó electo Álvarez.

El 14 de noviembre de 1855 el General Álvarez entró a la Ciudad de México; pero ante la oposición de los moderados --

y los consecuentes movimientos que se iniciaban en su contra, decidió dejar el mando a Comonfort como presidente sustituto el 11 de diciembre.

De acuerdo con las facultades que le concedía el Plan de Ayutla al Presidente, Comonfort comenzó con la expedición de tres leyes que fueron la base y el inicio de la Reforma:

- A). La Ley Juárez sobre administración de justicia de 23 de noviembre de 1855, ésta suprimió el fuero eclesiástico y el militar, y declaraba renunciable el fuero eclesiástico para los delitos comunes;
- B). La Ley Lerdo sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas de 25 de junio de 1856, que disponía que se adjudicaran tales fincas a sus arrendatarios o al mejor postor.
- C). La Ley Iglesias de 11 de abril de 1857, ésta establecía los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obveniones, y se señaló que en el bautismo, las amonestaciones, los casamientos y entierros de los pobres no se pagara derecho alguno.

El 5 de mayo de 1856, el Presidente Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, junto con una Ley sobre Garantías individuales, que eran el anticipo de la Nueva Constitución.

Siendo presidente Juan Alvarez, había expedido el 16 de

octubre de 1855 la convocatoria para el Congreso Constituyente de acuerdo con el Plan de Ayutla. La convocatoria señalaba que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo el 17 de febrero de 1856; sin embargo cuando Comonfort llegó a la presidencia modificó la convocatoria y estableció como sede del Congreso la Ciudad de México.

Reunido el Congreso el 17 de febrero de 1856, la Comisión de Constitución se encargó de preparar el proyecto y el 16 de junio su presidente dió lectura al dictamen. El 4 de julio se inició su discusión en lo general, siendo declarado el día 8 suficientemente discutido, --- iniciándose al día siguiente la discusión en lo particular.

El 5 de febrero de 1857, la Constitución fue jurada por los diputados del Congreso Constituyente y por Comonfort; y promulgada el 11 de marzo de dicho año.

Muchas fueron los avances e innovaciones que introdujo esta Ley Fundamental en la vida política, social -- y económica del país, por lo que ocupa un lugar destacado en la historia constitucional de México.

No haremos referencia sino a uno de los más importantes cambios que se dieron con la Constitución y que -- tiene que ver con el objeto del presente trabajo, aquel por el que el Congreso Constituyente decidió depositar el Poder Legislativo en una Cámara.

Así, el unicameralismo en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, constituye una excepción a nuestro régimen bicameral, que abarcó 17 años de la azarosa vida política del país durante el siglo XIX.

En el seno de la Asamblea Constituyente las posiciones estuvieron claramente divididas en torno al tema de la existencia o no del Senado. El debate refleja también la diferencia de opinión que existía al interior del partido liberal entre puros o radicales y moderados.

Entre los Diputados Constituyentes que defendieron el bicamariismo, sosteniendo la necesidad de contar con la Cámara de Senadores, estuvieron Zarco y Olvera; y entre los que repudiaron la existencia de una segunda Cámara estuvieron García Granados, Mata, Moreno, Gamboa, Cendejas e Ignacio Ramírez.

Esta histórica discusión se llevó a cabo en la sesión del 10 de septiembre de 1856, en la que se leyó y sometió a debate el artículo 53 del proyecto y que posteriormente sería el artículo 51 de la Constitución, cuyo texto establecía: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión".

Del alegato formulado en la Tribuna del Constituyente por Zarco y Olvera destacamos lo siguiente:

Afirmaba el primero, que se había llegado a decir que el Senado era una institución aristocrática; sin embargo, podía ser republicano y democrático si derivaba del pueblo, y al plantearse en México el sistema representativo era menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas que constituirían a la federación. Ahora bien, si para la elección de diputados no había más bases que la población, en una sola Cámara resultarían los Estados con una represen-

tación muy desigual, pero la comisión percatándose de ese inconveniente había aconsejado que en la Cámara se votara por diputaciones, cuando así lo solicitara la diputación de todo un Estado, pero esto, en lugar de allanar las dificultades las acrecentaba, porque serían las intrigas de bandería y las combinaciones numéricas y no los intereses públicos los que decidirían la votación por diputación, cuando se tomara el voto decisivo de la mayoría.

Señaló asimismo, que los ataques que se hacían al Senado no eran suficientes pues si se decía que era aristocrático por derivar de las legislaturas y no del pueblo y se convertía en cuartel de invierno de las nulidades políticas, porque para ser senador se requería haber servido ciertos cargos, entre otras cosas, entonces debía suprimirse la Presidencia toda vez que la historia revelaba lo funesto que habían sido muchos presidentes y suprimir la Corte porque había consentido la impunidad de grandes culpables. De ahí que la solución no era suprimir al Senado sino aplicar el remedio al mal del Senado que consistía en su origen, es decir en su modo de elección, por lo que consideraba que el voto particular del Sr. Olivera en el que proponía que los Senadores fueron electos por los colegios que nombraban a los diputados, era la solución más adecuada y la reforma más conveniente para desaparecer la idea de aristocracia del Senado, quedando así representados los intereses de los Estados como entidades políticas, lo cual no sucedería en una sólo Cámara en la que prevalecieran dos o tres diputaciones numerosas sobre las de muchos Estados.

También señaló que lejos de considerar negativas, como se decía, las demoras para la expedición de las leyes, las consideraba una garantía y un acierto para los pueblos. Toda vez que la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorable a los intereses de la sociedad. Pues un proyecto una vez aprobado en una Cámara, podía ser perfeccionado en otra.

Olvera refiriéndose a su voto particular, sostuvo que el Senado representaba los intereses federales y las entidades políticas que constituían la Unión.

Temía que al existir una sólo Cámara el Congreso se dejara dominar por el entusiasmo e incurriera en graves errores que sólo el Senado podía moderar, pues cuando un negocio pasaba por dos Cámaras había más posibilidad de reflexionar y de comprender lo que podía ser imprudente.

Aludió a que por algo en los Estados Unidos el mismo pueblo se había declarado a favor del Senado no obstante la opinión de Jefferson.

Los adversarios del Senado también argumentaron, en su oportunidad; García Granados se declaró en contra del Senado por considerarlo funesto; pues creía que cuando hubiera discordia entre las dos Cámaras, sería imposible formar un gabinete parlamentario, porque si salía del Senado éste tendría en su contra a la Cámara de Diputados y viceversa, logrando con ello hacer imposible la conformación del gobierno de acuerdo con lo que exigía el sistema representativo.

Además, por más que se pretendiera popularizar al Senado, éste siempre se creería más distinguido que la Cámara de Diputados.

Gamboa dijo que sentía estar en contra de las opiniones del Sr. Zarco, cuando en casi toda la lucha parlamentaria habían estado bajo la misma bandera. Habló en contra del Senado porque su conciencia le decía que era una institución antidemocrática, y que la creía antidemocrática porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías, el único modo de valorizar ese voto, sería siempre necesaria la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo, la cual era la base de la elección de los diputados, pero que en ningún caso podía ser de los Senadores, por lo que éstos últimos representarían a las localidades, pero nunca al pueblo, porque aunque el pueblo los mandara, no era bajo la base numérica, la que debía ser el modo de la representación democrática.

Dijo que se les acusaba de no ser federalistas, y que eso no era verdad, pues el sí se consideraba federalista, y creía estar salvando las necesidades de las localidades con las ideas de la Comisión, y que no se podía convencer de las necesidades del Senado.

Agregó que contra la institución del Senado había hechos muy negativos, pues no sólo el de 52 como decía Olvera había sido malo, sino todos los que habían existido, con excepción del que siguió inmediatamente a la publicación de la carta de 1842.

Dijo que el temor a que la Cámara unitaria, diera leyes con precipitación era infundado, pues se había visto -

que aún con la consideración de ambas Cámaras y hasta la del ejecutivo, se habían expedido leyes en 24 horas.

Por último dijo que jamás las localidades habían sido atendidas por el Senado a las que representaba, pues recordó como en 1852, los Estados fronterizos que en ese momento querían al Senado como garantía de sus intereses, pedían la baja de aranceles, dejándolas el Senado en la miseria sin atender a sus peticiones mientras que la Cámara de Diputados, a la que se acusaba de estar dominada por las grandes diputaciones de los Estados más poblados, defendió esos intereses: la libertad de comercio para bien de los Estados fronterizos, contra el monopolio establecido en algunos Estados centrales.

Por su parte Cendejas consideró que cualquiera que fuera el artificio electoral a que recurrieran los defensores del Senado, siempre resultaría la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda Cámara ha de ser revisora, o la división si ha de ser colegisladora.

Dijo que el Senado siempre había representado los intereses de ciertas clases sociales reconocidas por el gobierno; que desde 1824 la ley electoral, relativa a la segunda Cámara, se había separado siempre del principio democrático.

Señaló que bastaba un cuerpo revisor para hacerlo antidemocrático, y la división del poder legislativo era antilógico y perjudicial a la teoría de la democracia.

Indicó que aún establecida la amplia base de un diputado por cada 30,000 habitantes, se quería el Senado,

y al pretender el voto particular que el suplente fuera nombrado por el gobernador, claramente se veía que se buscaban representantes no del pueblo sino de los gobiernos.

Decía que los progresistas que querían que hubiera un cuerpo que conservara las tradiciones políticas y en el que residiera la sabiduría y los aciertos, defendían ideas conservadoras y principios aristocráticos.

Consideró al Senado un freno y el argumento de que en Estados Unidos había Senado no era argumento suficiente, pues también había esclavitud y no creía que alguien por ese hecho aceptara esa institución.

Terminó diciendo que la Cámara Unica se acercaba en lo posible a la perfectibilidad del sistema democrático.

El Sr. Ignacio Ramírez, consideró que no obstante que el Senado fuera defendido por buenos liberales no era más que un abuso del sistema representativo que embrollaba y convertía en laberinto la formación de las leyes.

Señaló que si se institúa el Senado se adulteraría el sistema representativo, se atacaría a la mayoría, y mientras más ingeniosa fuera la combinación, más favorable sería a los intereses de las minorías, resultando evidentemente contrario al principio de toda asociación.

En su concepto la idea del Senado debía desecharse a ciegas, como contraría a la democracia.

Decía que lo que hicieran las dos Cámaras lo podía -

hacer una s61a, y si la segunda era apoyo de la primera estaba de m6s y s61o aumentaba el n6mero de diputados.

Decía que se temía a la precipitación y la ignorancia, dando por hecho que con el Senado vendrían los sabios y en la Cámara de Diputados estarían los ignorantes; pero se olvidaban que con el Senado también podían venir los intrigantes, las nulidades encargadas por las clases privilegiadas para oponerse a toda reforma, pero aún suponiendo las buenas intenciones de ambas Cámaras y el mejor deseo en favor del país, bastaría con que ambas estuvieran encargadas de una misma cosa para perjudicarse mutuamente y querer arrebatarese los laureles.

Dijo que se insistía tanto en la representación de los Estados como entidades políticas que sería preciso exponer las leyes en nombre del pueblo y de los Estados y más tarde de las municipalidades, creando así sin quererlo, una especie de aristocracia, y separando intereses que debían confundirse con uno sólo, el del pueblo.

En votación nominal se declaró el artículo con lugar a voto por 56 contra 26, y fué aprobado por 44 contra 38.

Como se observará la decisión en el Congreso constituyente de 1856.-1857, fué tomada por una mínima diferencia; de los 82 Diputados presentes 6 votos inclinaron la balanza en contra del Senado y consecuentemente del sistema bicameral.

Con la instauración del unicameralismo la Constitución de 1857 representa en la historia Constitucional de México un fenómeno de excepción ya que en ninguna otra de nuestras Leyes Fundamentales, ni federalista ni centralista, se había optado por tal modalidad.

El cambio tan radical en el sistema político del país que introdujo la Constitución de 1857, se reflejó primordialmente en la relación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los principios constitucionales que las Leyes Fundamentales predecesoras de la de 57, establecieron en materia legislativa se transformaron; así, fueron implantados los siguientes:

- 1.- El unicamariismo (Artículo 51).
- 2.- La exclusividad de la facultad de iniciativa en el Presidente de la República, los Diputados y las Legislaturas de los Estados (Artículo 65).
- 3.- Inserción dentro del proceso legislativo, después de la discusión y antes de la votación, de la etapa de opinión del titular del Poder Ejecutivo sobre los proyectos de Ley (Artículo 70 fracción IV).
- 4.- Mayor relevancia de las Diputaciones de los Estados (Artículo 66).
- 5.- La aprobación de los Proyectos de Ley por mayoría absoluta de los Diputados presentes (Artículo 70 fracción VIII).
- 6.- Posibilidad de abreviar el procedimiento legislativo en caso de urgencia notoria, mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.

El establecimiento de tales principios en la Constitución favorecieron un mecanismo de control bastante severo del órgano Legislativo sobre el Presidente de la República.

La experiencia de los años de dictadura, y su vinculación con los intereses de la clase conservadora, fueron conformando

en la mente de los liberales la idea de establecer en la norma fundamental un mecanismo de control político que garantizara la permanencia de los avances en la construcción de una sociedad libre de atavismos y de respeto a la dignidad del individuo; así como, de oportunidades para que imperara la justicia y la igualdad.

La Constitución de 1857, representa el legado histórico de una brillante generación de mexicanos que transformó al país desde sus cimientos primordialmente con las armas de la ley y la razón.

D) La Restauración del Senado en 1874 y el Retorno al Sistema Bicameral.

Promulgada la Constitución de 1857, fue electo como presidente de la República Comonfort y como Presidente de la Suprema Corte, Juárez. No había transcurrido mucho tiempo cuando se dejó sentir el descontento y la oposición por parte del grupo conservador, quien consideraba la imposibilidad de gobernar al país bajo los principios de una constitución que limitaba las facultades del Presidente de la República frente al Congreso y cuyas reformas en materia religiosa eran contrarias a sus personales convicciones.

Bajo estas ideas se empezó a combatir la Constitución y se planeó un golpe de Estado, que fue ejecutado el 17 de diciembre de 1857, por el General Zuloaga en Tacubaya donde proclamó el Plan del mismo nombre, que tenía como fin desconocer la Constitución de 1857, reconocer a Comonfort y convocar a un nuevo congreso constituyente.

Comonfort se adhirió al Plan de inmediato, pero los conservadores y Zuloaga al ver que no contaban con un verdadero apoyo de su parte, e incluso su actitud era vacilante, lo desconocieron el 11 de enero de 1858.

Juárez y Olvera que estaban presos, fueron puestos en libertad por Comonfort, pues requería de su apoyo; sin embargo, puesto en libertad Juárez, marchó al interior, y asumió la Presidencia y reivindicó la vigencia de la Constitución.

Zuloaga dirigió la lucha a favor del grupo conservador con un ejército compuesto por militares de carrera y experimentados, dentro del que se destacaban Luis Osollo y Miguel Miramón.

Comonfort había abandonado la ciudad al momento de ser desconocido y ocupó provisionalmente la presidencia Zuloaga, seceso que marcó el inicio de la guerra de tres años.

Pese a las maniobras que realizaba el grupo conservador, Juárez, que había asumido legalmente la presidencia en 1858, formó su gabinete en Guanajuato con Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Manuel Ruiz y León Guzmán.

Juárez y sus ministros se marcharon al Puerto de Veracruz, donde el 4 de mayo de 1858, instaló el Gobierno Constitucional. Instalado que fue éste, se presentó para el Grupo Liberal, la disyuntiva de si era pertinente expedir la legislación reformista o no; a favor de la primera estuvo Miguel Lerdo de Tejada y de la segunda Melchor Ocampo, pues consideraba que la expedición de las leyes de reforma convertirían la lucha en una guerra religiosa, lo cual sería adverso para el gobierno constitucional. Juárez estaba de acuerdo con esta última opinión, sin embargo, al llegar a Veracruz Santos Degollado inclinó la balanza a favor de Lerdo de Tejada; el 7 de julio de 1859, Juárez y su gabinete expidieron el "Manifiesto del Gobierno Constitucional de la Nación", que contenía el programa de la reforma.

Bajo este manifiesto Juárez expidió las leyes de reforma relativas a cuestiones religiosas, de secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia, y la Ley sobre extinción de comunidades religiosas.

Por momentos la guerra marchó favorablemente para los conservadores; sin embargo en 1860 la correlación de fuerzas cambió y en Calpulalpan el General González Ortega derrotó a Miramón, lo que significó el triunfo de los liberales.

El 19 de Enero de 1861 entró a la Ciudad de México el General González Ortega y el 11 de enero del mismo año el Presidente Juárez; acto con el cual se dió fin a la guerra de tres años.

Concluida la guerra de tres años se instaló el segundo Congreso Constitucional que para el 11 de junio nombró como Presidente de la República a Juárez.

Después de la guerra el país se encontraba en difíciles circunstancias económicas, especialmente el erario público, sobre el que gravitaba una deuda exterior cuantificada en más de ochenta millones de pesos. El gobierno recurrió a susponder el pago de la parte correspondiente a sus deudas, incluyendo la externa y sus intereses; ante la decisión que tomó el Gobierno Mexicano, protestaron Inglaterra, Francia y España.

Se llevaron a cabo conversaciones entre estos países para efectuar una intervención conjunta, resultando el Convenio de Londres, a través del cual se pactaba la ocupación de México estableciéndose en dicho documento que unicamente tendría -- por objeto el pago de las deudas y su respectiva indemnización, así como una mayor protección para los súbditos de esos países que residían aquí, y que se comprometían a no buscar -- provecho ni entrometerse en los asuntos internos de México.

Las tropas extranjeras llegaron a México entre diciembre de 1861 y enero de 1862. El gobierno actuó con prudencia -- para llegar a un acuerdo, sin que por ello Juárez dejara de -- protestar por el atropello que se cometía, ni de preparar al -- país para la guerra.

Durante las conversaciones y a solicitud de Juárez se aprobaron las bases llamadas "Preliminares de la Soledad". Sin embargo, en estas conversaciones no se llegó a ningún Acuerdo, debido al propósito velado de Francia de intervenir en México. Ante el desleal e interesado propósito de los Franceses, España e Inglaterra, decidieron romper la convención y retiraron sus tropas del territorio Mexicano.

Francia una vez sola, inició sus campañas contando para ello con un ejército bastante numeroso y disciplinado, además del apoyo de los conservadores y monarquistas mexicanos.

Fueron tres las campañas de los franceses que tuvieron lugar entre abril de 1862 y junio de 1864, la primera fue la de Laurencez, que fue rechazada en Puebla, mejor conocida como la batalla del 5 de mayo, la segunda fue la de Forey y la tercera de Bazaine.

La Campaña de Forey fue la más importante y afortunada, pues destruyó al ejército del Oriente y tomó la capital de la nación. Estando en la capital de México, Forey comenzó a dar los pasos que tendieran a introducir la monarquía en México; con este fin nombró una junta de gobierno, la cual a su vez designó a los miembros de una asamblea denominada junta de notables, y a los integrantes del ejecutivo provisional. La junta de notables resolvió entonces establecer en México como forma de gobierno la monarquía.

El 10 de abril de 1869, Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México y manifestó al protestar su cargo que establecería instituciones liberales y un régimen constitucional para gobernar a México.

El Partido conservador no olvidaba los antecedentes liberales de Maximiliano sobre todo el relativo al tratado de Miramar en el que el archiduque aceptaba las declaraciones de Forey, que reconocían la nacionalización y desamortización de los bienes del clero.

Maximiliano se declaró de tendencia liberal y lo demostró cuando en 1869 arribó a México un nuncio pontificio que traía algunas instrucciones, el archiduque opuso un programa en el que destacaban la tolerancia de cultos, y la cesión de los bienes eclesiásticos al Estado, entre otros.

Respecto a su compromiso de instaurar la monarquía bajo leyes constitucionales, expidió el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano". Este estatuto no llegó a tener vigencia práctica ni validez jurídica, pues en realidad no instituyó un régimen constitucional sino un sistema de trabajo para el gobierno cuya soberanía recaía en un emperador.

Esta etapa coincidió con el fin de la guerra de secesión en los Estados Unidos, lo que le dio a éstos la posibilidad de presionar a Napoleón III para que retirara sus tropas de México.

A medida que se retiraban las fuerzas de la intervención, las tropas republicanas iban derrotando a los soldados imperiales.

Maximiliano, repudiado por los liberales, y enemistado con el clero y los conservadores, comenzaba a quedarse sólo, esa situación lo orilló a aliarse al grupo conservador. Con-

centró entonces sus fuerzas para combatir al ejército republicano en Querétaro, sin tener éxito; no pudo contener el ataque y fue sitiado, pocos días después fue pasado por las armas junto con los generales Miramón y Mejía.

El 14 de agosto de 1867, Juárez reinstaló el gobierno nacional y expidió la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales, acompañada de una circular del ministro Sebastián Lerdo de Tejada, en la que se apelaba al pueblo para que expresara, en el momento de elegir a sus representantes, si era su voluntad autorizar al próximo Congreso para adicionar y reformar la Constitución de 57, de acuerdo con los puntos de la convocatoria y no con lo establecido por el Artículo 127 de la misma.

Estos principios propuestos para llevar a cabo las reformas no fueron aceptados ni por los Estados ni por la opinión general, de acuerdo con lo expresado en los periódicos de la época: El siglo XIX, El monitor-republicano y El globo.

En nuestra historia no se conoce ningún dato que dé luz sobre el sentido en que se pronunció la ciudadanía respecto a la propuesta hecha por el gobierno de Juárez.

Don Pantaleón Tovar, en su Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional (S.N.E. Edit. Imprenta de I. Cumplido México.- 1872.- Tomo I), registra en la sesión del 13 de diciembre, la petición de los diputados Nicolás Lemus e Ignacio Alas para que no se llevara a cabo ningún escrutinio de los votos sobre las reformas constitucionales, por considerar a la convocatoria contraria al artículo 127 de la Constitución de 1857, propuesta que se aprobó por 67 votos contra 43.

En tal virtud, el gobierno de Don Benito Juárez se vió en la necesidad de enviar al Congreso con fecha 13 de diciembre de 1867, la iniciativa de reformas constitucionales sujetándose a lo prescrito por la Ley Fundamental, de la cual se dió cuenta en la sesión del 14 de dicho mes y año. La iniciativa literalmente planteaba:

"1º Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras fijándose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo."

"2º Que el Presidente de la República tenga facultad de poder poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir sino por dos terceras partes de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el poder legislativo."

"3º Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los secretarios del despacho."

"4º Que la Diputación o Fracción del Congreso que queda funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sus sesiones extraordinarias."

"5º Que se determine el modo de proveer a la substitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia."

De los cinco puntos contenidos en la transcrita iniciativa, el primero resulta especialmente importante, para los efectos de nuestro trabajo.

El 4º Congreso Constitucional terminó su ejercicio en 1869, y en este mismo año se instaló el histórico 5º Congreso Constitucional, cuya Comisión de Puntos Constitucionales presentó al Pleno el correspondiente dictamen el 24 de diciembre del mencionado año.

De la lectura del dictamen y de las intensas discusiones dá cuenta el Diario de los Debates del Quinto Congreso Constitucional de la Unión (tomo I. tipografía de "El Partido Liberal".- México.- 1899).

Del extenso dictamen extraemos los argumentos que la Comisión expuso relativos al bicameralismo, es decir, aquellos en los que se sustentó jurídica, política e históricamente la restauración del Senado:

Que la Comisión había leído toda la parte de la historia del Congreso Constituyente relativa a la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, y estaba convencida de que las razones expuestas por los Diputados Olvera, Zarco y Prieto a favor del establecimiento del Senado, eran más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución, por ello a la Comisión estaba a favor de la división del Poder Legislativo en dos Cámaras.

Señalaba que todo lo que se había escrito en favor de la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, estaba

comprendido en la "Historia de los Estados Unidos" de Laboulaye, con las cuales la Comisión estaba conforme y trataría de presentarlas al Congreso con brevedad.

Asimismo, señalaba que Montesquieu, en su famoso capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, había demostrado la importancia de la distinción de poderes.

Y efectivamente, pues cuando se quería dar una definición del despotismo, no se hallaba más que esto: era la soberanía concentrada en una sola mano. Así un déspota era un hombre que podía hacer todo sin tener que dar cuenta de sus acciones a nadie.

Esa misma observación de Montesquieu había sido desarrollada en Inglaterra por Blackstone y por Paley en su "Filosofía Moral y Política", y en Estados Unidos esa doctrina estaba recibida universalmente; y Jefferson, Samuel Adams, Madison, y Hamilton repetían la definición de despotismo, como la concentración de la soberanía.

Sin embargo, señalaba la Comisión que los poderes no debían estar aislados, habría que buscarse la manera de relacionarlos, tomando en cuenta las garantías que pudieran proteger la libertad y obligaran al Poder Legislativo a permanecer en sus límites constitucionales; con ese fin se habían ideado diversos caminos: Dividir el Poder Legislativo, para que no fuera despótico, dando al Jefe del Estado el derecho de disolver el cuerpo legislativo, la iniciativa de las Leyes y hasta el veto.

Respecto a la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, se consideraba una cuestión resuelta en todas partes excepto

en Francia, donde la unidad del Poder Legislativo era aún una preocupación.

La Comisión reproduce las reflexiones que Delolme en su libro sobre "La Constitución de Inglaterra" hace sobre la necesidad de que el cuerpo Legislativo estuviera dividido en dos Asambleas. Delolme, indicaba que para asegurar la Constitución de un Estado era necesario limitar al Poder Ejecutivo, pero era aun más necesario limitar el Poder Legislativo, pues era de su voluntad de la que dependía la existencia y aniquilación de las Leyes.

De este modo para hacer estable la Constitución de un Estado era preciso limitar al Poder Legislativo y el medio más adecuado para limitarlo era dividiéndolo "...El Poder Legislativo.... para poder limitarse, debe estar absolutamente dividido, porque cualesquiera que sean las leyes para limitarse, jamás serán, con relación a él, más que simples resoluciones.

Por consiguiente la regla general era que para que un Estado fuera estable, era necesario que el Poder Legislativo estuviera tranquilo y que el Poder Ejecutivo fuera único.

La Comisión citando a Delolme, afirmaba que lo más extraño era que la idea de las dos Cámaras repugnaban al espíritu francés, pues amaban la unidad hasta el delirio, pues por lo menos así lo expresaban Turgot en una carta que mandó a su amigo el doctor Prince, donde le decía que en la Constitución americana no hallaban más que vejesterios ingleses y la división de dos Cámaras era para él una de esas antigüedades góticas de que era necesario desembarazarse.

Pero la teoría de Turgot tenía el inconveniente de suponer que la representación nacional era la nacional, pues bajo ese sofisma los representantes usurpaban el poder. En realidad los representantes no eran la nación, sino únicamente sus mandatarios, y al respecto se reproducía la cita de Benjamín Constant: "La Nación no es libre sino cuando los diputados tienen su freno".

Así, la cuestión se reducía a saber si con dos Cámaras no había más garantía que con una sola, y bastaba abrir la historia para ver que con una sola Asamblea la probabilidad no estaba en favor de la prudencia sino de la pasión.

A continuación Delolme, citado por la Comisión, señalaba las ventajas de un Poder Legislativo dividido en dos Cámaras: la primera de éstas era que con dicha división se evitaban precipitaciones, otra ventaja y la mayor de todas, según Delolme, era que la división en dos Cámaras, es el único medio de hacer que los diputados del pueblo respeten al pueblo. Es un principio que todas las veces que se dá poder a un hombre, lo ensancha cuando puede.

Ante todo esto, era necesario dividir el Poder Legislativo tanto por interés de la democracia como por interés de la libertad, con el fin de que ese poder sea responsable ante el país, y a fin de que permanezca en la mano de los electores.

Al transcribir la Comisión el pensamiento de Laboulaye se hacía referencia a Hamilton quien observaba que toda inestabilidad del Poder Legislativo era fatal o para cualquier industria o espíritu de empresa: disminuía la seguridad del trabajo, del capital, de la propiedad, de las personas.

Consecuentemente Laboulaye consideraba que el único medio de impedir la usurpación y la anarquía, era dividiendo el Poder Legislativo y haciendo reinar en las Asambleas el espíritu de consecuencia definiendo a ambas como razones de necesidad.

Luego de haber vertido todos estos razonamientos a favor del establecimiento del senado, continúo la Comisión señalando que la propia historia de México confirmaba plenamente las teorías de Laboulaye, pues cuantas garantías constitucionales no habían sido violadas desde 1861 hasta ese momento; no acaso se habían suspendido en junio de ese año las garantías del hombre y del ciudadano, sin que la suspensión fuera acordada por el Presidente con su Consejo de Ministros; no se registraba en las leyes del país una que concediera facultades omnimodas al Poder Ejecutivo; y no estaban aplicando acaso las penas decretadas en los artículos 5, 6 y 54 de la Ley de 6 de diciembre de 1856, que pugnaban diametralmente con los artículos 20 y 23 de la Ley Fundamental; la causa de todo eso era que faltaba un cuerpo político especialmente destinado a dar estabilidad y vida a las instituciones, y este cuerpo era el Senado.

Todas las consideraciones expuestas anteriormente, autorizan a la Comisión a pensar que los efectos de la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, serán altamente provechosos a la República: Sus relaciones exteriores tendrán más firmeza y respetabilidad, las Leyes serán el fruto de las deliberaciones más reposadas y extrañas a la festinación; los funcionarios públicos se contendrán en los límites de sus deberes porque su jurado de sentencia será más numeroso, y por consiguiente más respetable; y por último, la dictadura será menos frecuente entre nosotros.

Asimismo, indicaba la Comisión que el establecimiento de la segunda Cámara no implicaría un presupuesto más pesado pues se tendría como fundamento una base reducida tal y como se hizo para el nombramiento de los diputados en el Congreso Constituyente, para evitar que se gravara el tesoro federal. Además con el establecimiento de la segunda Cámara el pueblo ganaría en garantías sin perder nada de su propiedad privada, y el número de sus legisladores sería menor o el mismo que había en ese momento y la compensación de los senadores sería la misma que la de los diputados.

Por otra parte, para quitarle a la segunda Cámara el carácter aristocrático que había tenido en la segunda época el sistema federal, la Comisión consultaba al Congreso para que se exigieran, para ser Senador, los mismos requisitos que se necesitaban para ser Diputado, con la salvedad de que para los Senadores se exigiera que fueran ciudadanos mexicanos que tuvieran treinta años cumplidos; satisfaciendo esos requisitos cualquier ciudadano tendría abierta la puerta del Senado por medio del voto de las Legislaturas de los Estados.

De la lectura del dictamen se pasó de manera inmediata a su discusión. El gran debate sobre el proyecto de reformas, comprendió ocho históricas sesiones durante el mes de abril de 1870, los días 16, 18, 19, 22, 23, 25 y 26 para su discusión en lo general; y, a la discusión en lo particular del artículo 51, que restablecía el Senado, se dedicó la sesión del 28.

A continuación seleccionamos algunos de los argumentos expresados en tales sesiones a favor y en contra del Senado:

En la sesión del 16 de abril se concedió el uso de la palabra al diputado J. Fernández, lanzándose en contra del dictamen de la Comisión, señalando que en materias tan graves como las que versaban en ese debate, el examen más prolijo no podía ser demasiado, ni larga la discusión. Iba pues a considerar más el dictamen: 22 artículos reformados y 18 adiciones figuraban en él íntimamente unidos con el Senado, de manera que si éste no existía, tampoco aquellos podrían existir. Así, por la amplitud con que se trataba en el cuerpo de las reformas constitucionales, como por la importancia intrínseca; el Senado era el punto culminante; por lo que hablaría entonces del Senado.

Decía que la Comisión se apoyaba en primer término en una cita de Montesquieu, cuyo sentido se había tergiversado, pues según él, aquel celebre publicista se refería a la división de los poderes públicos entre varios ciudadanos, y no al Poder Legislativo en dos Cámaras; y, en las apreciaciones de Laboulaye, acerca de las instituciones de los Estados Unidos.

Que existía un tercer fundamento que sería el más importante y era una exposición minuciosa y filosófica de todos los males o bienes que el Senado le hubiera hecho a la nación, pero eso era lo único que le faltaba, pues respecto a observaciones hechas en nuestro propio país acerca del Senado, no se encontraba en el dictamen de la Comisión más que un párrafo.

Eso era todo lo que había acerca de la historia del Senado de México, todo lo demás era relativo a Francia, Inglaterra y Estados Unidos, y eso confirmaba que el mal -

no se había extirpado pues estaban acostumbrados a estudiar - a México en Londres, París o Washington, es decir en todas partes menos en la República Mexicana.

Si todas las desgracias deben atribuirse a la falta del Senado, la Comisión, para ser consecuente, debía afirmar que mientras lo tuvimos fuimos felices; que la época transcurrida de 1824 a 1852 fue más dichosa que la de 1852 a 1870; sin embargo nuestra historia responde lo contrario, y basta recordar que durante la invasión francesa la República no perdió un sólo metro cuadrado de terreno, mientras que durante la Norteamericana el Senado entregó a los Estados Unidos casi la mitad del territorio nacional.

Además, si el hecho de que tal o tales instituciones - produjeran la ventura de una nación bastara para adoptarlas, no habría ninguna dificultad; pues los pueblos, únicamente tendrían que ver qué pueblo era dichoso para implantarlas en seguida, pero la verdad enseñaba que de los centenares de países en que el mundo está dividido, no había dos constituidos de manera idéntica.

Se refirió a las principales ventajas que se le atribuían - al Senado, diciendo que demostraría que en México serían nulas, como lo habían sido hasta 1852.

- 1a. Ventaja: Madurez de discusión.
- 2a. " Restricción del Poder Despótico de una Asamblea Única.
- 3a. " Separación de la nobleza y comunes.
- 4a. " Estabilidad en las Instituciones.

Respecto de la primera ventaja la madurez no consistía en que el debate se prolongara por mucho tiempo; consistía en que un negocio se considerara por todos sus aspectos, según los diversos intereses que en él concurrieran, pero sólo habría verdaderos intereses en las dos Cámaras cuando una estuviera compuesta de ciudadanos de clases determinadas, y la otra de otros diferentes.

En cuanto a la segunda ventaja decía no recordar que esta Cámara ni ningún otro congreso hubiera sido despótico, es decir, que hubiera concentrado en sí la soberanía, que hubiera ejercido sola todas las funciones legislativas, administrativas y judiciales; pues eso era todo lo que Montesquieu, y Laboulaye y todos los publicistas entendían por despotismo.

En virtud de lo dispuesto por la Ley Fundamental el congreso no podía modificar por sí sólo, en manera alguna la Constitución, sólo podía expedir leyes que emanaran de ella, y en el caso de que extralimitara sus facultades, estaban los tribunales federales para hacer que la Constitución se observara.

En relación a la tercera ventaja señalaba que en México, por fortuna no había ni podido haber más nobleza que la del talento, la de las virtudes cívicas y la del saber y como los publicistas se referían a la de la sangre y esa no existía aquí, de tal ventaja no cabía su discusión.

Por último en cuanto a la cuarta ventaja, que se refería a la estabilidad de las instituciones afirmaba que si la Cámara de Representantes acordaba por unanimidad una

reforma constitucional, que fuera aprobada por la totalidad o simple mayoría de las legislaturas de los Estados, y que el Senado la reprobara. Una de dos, o ese cuerpo conservador de las instituciones caminaba de acuerdo con la voluntad general, y en ese caso sería inútil, pues cedería; o se oponía a la voluntad general, y entonces sería pernicioso y no debía existir.

Asimismo, expuso los inconvenientes del Senado:

1º La división del cuerpo legislativo en dos Cámaras será con frecuencia un medio de dar a la minoría un poder de la mayoría. La unanimidad misma de la Cámara de Representantes no podrá contra las dos terceras partes del Senado.

2º Esta división es propia para favorecer dos intenciones diferentes, según la calidad de los miembros así distribuidos. ¿Se trata de órdenes, nobleza y comunes, por ejemplo? el resultado es favorecer una indebida preponderancia y oponer los intereses de una clase particular a la de la nación misma. ¿Se trata de dos Asambleas sin distinción, rivales? el resultado es fomentar la corrupción.

3º Esta división engendra inútiles dilaciones por necesidad.

4º No pueden existir semejantes Asambleas sin tener pretensiones opuestas. Hay cuestiones de competencia que acarrearán con frecuencia rompimientos. Sus contiendas de autoridad y prerrogativas, además de su propio inconveniente, suministran a menudo medios para sumergirlas en la inmovilidad.

5º El efecto final de esta división es una distribución de poderes que otorga la iniciativa a una de las Asambleas y deja a la otra la simple negativa.

6º Dos Asambleas independientes no pueden existir por mucho tiempo sin medir sus fuerzas. Por otra parte, los que desempeñan la suprema dirección de los negocios, no pueden obrar ni formar un plan y asegurarse de sus arbitrios. Es menester escoger una de las dos Asambleas para dar principio en ella a las empresas; y si parece que una tiene más influjo que la otra, se llevarán a ella las proposiciones esenciales. Basta ésta para romper enteramente el equilibrio, y se establecerá, no por derecho, sino en el hecho, una distinción de dos potestades.

7º Considerando el interés personal, único motivo con el que ha de contarse siempre, el del cuerpo reducido a la negativa, consistirá en oponerse a todo; ya que no manifestará su poder sino desechando, y tendrá carácter nulo cuando acepte.

La Cámara de Diputados, cuando el Poder Legislativo está dividido en dos, forma el centro de la balanza; el pueblo ocupa un platillo y el Senado el otro, pero si como hoy, todavía falta entre nosotros el peso del pueblo, el fiel se inclina hacia el Senado; y si un gobierno logra algún día poner su mano en el platillo del Senado, adios sistema democrático. Tendremos, entonces una dictadura disimulada, pero legítima y legal, como sancionada por la Constitución misma.

Durante la sesión del día 18 de abril de 1870, hicieron uso de la tribuna del Congreso los Diputados Aguirre de la Barrera, a favor; Lemus, en contra; y Dondé, a favor.

Decía el Diputado Aguirre de la Barrera que la reforma que consultaba la Comisión relativa al artículo 51 de la Constitución que consistía en otorgar a un Congreso dividido en dos Cámaras, el Ejercicio del Supremo Poder Legislativo, era una necesidad que reclamaban los principios fundamentales y las razones de convivencia pacífica.

En la forma de gobierno mexicana, de República Federativa, hay dos grandes elementos políticos que, combinados, producen la armonía y la facilidad de la marcha administrativa: Estos son el elemento nacional y el elemento federal: El primero, que lo constituye el pueblo, colectivamente tomado, y el segundo que lo forma ese mismo pueblo, en su calidad de entidades políticas; consecuentemente debe compartirse entre estos dos elementos, el ejercicio del poder, so pena de ir al desconcierto por la desviación del principio cardinal, que consiste, en hacer que los grandes elementos sociales de un país se conviertan en elementos políticos.

En tal virtud, consideraba que México con una forma de gobierno mixto de República Federativa, debía tener representado en el poder, el gran elemento federal, para lo cual no existía otro medio más que el Senado. Esto sin embargo no lo disponía el texto del artículo 51 del Código Fundamental, por lo que la reforma, para establecer la segunda Cámara, como lo proponía la Comisión era una necesidad.

Para demostrar analíticamente que las razones de conveniencia pública clamaban las reformas, señalaría primero los argumentos que daban los impugnadores del dualismo de la representación nacional demostrando posteriormente las ventajas del sistema de dos Cámaras y los inconvenientes del sistema unitario.

En cuanto a los primeros decía que algunos, reproduciendo el pensamiento de un escritor francés del siglo pasado señalaban que lo que tendía a establecer cuerpos diferentes en el ejercicio del poder, producía divisiones, así el sistema bicamerista embarazaba la marcha administrativa, lo cual cedía en perjuicio de la República.

Pero al respecto él argumentaba: Que las divisiones que pudieran suscitarse entre las dos Cámaras de representantes, en vez de perjudicar los intereses nacionales los garantizarían, porque afectarían solamente a los debates, lo cual es una garantía de acierto, y nunca a las disposiciones adoptadas en último resultado, supuesto que aquel de los extremos que prevaleciera de los que habían luchado en la discusión, excluiría a todos los que fueran contradictorios.

De no aceptarse la existencia de dos Cámaras, vendríamos a concluir con que, lo más conveniente, es el entronizamiento del despotismo, porque si es funesto el establecimiento de cuerpos diferentes, depositarios del poder público, en virtud de que sobreviene el peligro de las divisiones, fuerza es convenir en que, las ventajas derivan del extremo opuesto, esto es, de la concentración del poder; y en suma, que un dictador, perpetuamente irresponsable de sus actos, que es la última reconcentración del poder, sería quien en más alto grado llenara las condiciones de un buen gobierno.

Señalaba que también se argumentaba, que la división entre dos Cámaras, si no producía males de más lamentable consecuencia, por lo menos originaban el de la lentitud en la expedición de las leyes, llegando a degenerar esa lentitud en inacción completa.

Sin embargo él estimaba que eso era una exageración, pues la historia no presentaba un caso que confirmara tal aserción en su totalidad; pero en caso de que se diera con motivo del ardor de las deliberaciones, el pueblo debía sentirse feliz por haber obtenido la mayor garantía de acierto en la expedición de la ley.

Indicaba que se argüía que la nación no debía tener dos voluntades, ya que al tener dos órganos distintos por medio de los cuales expresara sus voliciones y deseos, significaba que tenía dos voluntades; sin considerar que no son las discusiones sino las leyes las que afectan a la voluntad nacional y que éstas, al sancionarse, ya tienen su carácter de perfecta unidad.

A continuación procedía a demostrar las ventajas y conveniencias de la dualidad de las Asambleas Legislativas, encontrando que la primera de ellas era que al existir dicha dualidad se hacía representar en el gobierno un elemento político de mucha importancia el cual era el elemento federal.

La segunda ventaja consistía en que el Senado impedía que el Poder Legislativo ensanchara su esfera de acción con riesgo de llegar a la arbitrariedad destruyendo el equilibrio y la armonía con los demás poderes.

Consideraba, también, que si bien la Constitución marcaba los límites del Poder Legislativo, cuando se depositaba en una sola Cámara no era un límite eficaz, era en cambio una barrera que se podía traspasar, un obstáculo movable - a voluntad de la misma Asamblea que lo tenía en su mano.

Decía que al mismo tiempo las funciones del Senado daban al gobierno mayor consideración y respetabilidad, frente a las naciones extranjeras, las cuales buscaban siempre para sus alianzas y tratados a los gobiernos que tenían cierto carácter de perpetuidad, calidad que una república tenía por el Senado.

Por último señalaba, que la Cámara unitaria, con la seguridad de que sus disposiciones han de tener éxito en todo evento, no se ve obligada al profundo estudio y a la detenida meditación que emplearía en sus difíciles trabajos, sabiendo que no habría quien pudiera decirle "no tienes razón".

En su oportunidad indicó, que todos los que como el eran contrarios al Senado, no sólo tenían que combatir con los individuos de la Comisión de Puntos Constitucionales cuya ilustración y buen juicio, conocía bien el Congreso, sino también con publicistas eminentes como Laboulaye y Montesquieu, no se trataba de un loco orgullo lo que los motivaba a poner en paralelo sus ideas con las de tan elevadas personas sino simplemente el cumplimiento de su deber, pues de aceptarse el dictamen, resultarían graves males a la patria, en tal virtud, estaban en la obligación de dejar oír su voz para dar el alerta y prevenir el peligro.

Tratándose de reformas, y la Cámara sabe que esto es siempre peligroso, sobre todo, cuando el tiempo y la experiencia no han aconsejado su necesidad, determinándolas de un modo natural. Todas las naciones ilustradas han sentido el deseo de introducir reformas, y sólo las han llevado a cabo cuando el tiempo y la experiencia han venido a resolverlas. Lo contrario

sucede si se atiende simplemente a las cuestiones del deseo, aunque ese deseo haya sido inspirado por el más puro patriotismo.

Consideraba deplorable el empeño de hasta los más ilustres hombres mexicanos de procurar semejar al pueblo mexicano con el americano.

Es necesario persuadirse de que nosotros somos mexicanos, que tenemos nuestros usos peculiares, nuestro carácter particular, y nuestras necesidades también peculiares, y no debemos ir a buscar a extraños países las instituciones, que pueden hacernos felices. Reconozco sin embargo, que en ese empeño a que me he referido, entra por mucho el patriotismo. Los que tal hacen observan la grandeza de los Estados Unidos, y quisieran que México fuese tan grande como aquella nación. Yo también me dejo arrastrar por esas ideas, pero no creo que con el Senado se consiga la felicidad de mi patria.

México, se había formado con aborígenas y españoles de la peor condición, que sólo habían traído fanatismo, perdición, iniquidad y abandono. Correspondía entonces a los legisladores mejorar el Estado de cosas, pero no con esas reformas raquíticas. Agregaba que los Estados Unidos habían estudiado sus instituciones en dos fuentes: En la historia antigua y en la Constitución de Inglaterra, por ello habían establecido el Senado. Pues no les había sido posible romper con sus tradiciones, y por eso habían adoptado el Senado que llevaba en sí cierto tinte aristocrático.

Dijo que la Comisión hacía valer los eternos argumentos a favor del Senado: El Poder Legislativo unitario podía ser

invasor, dominador, tirano, que las leyes se discutían con precipitación; y que se expedirían muchas leyes sin meditarlas.

Respecto del primero de los razonamientos indicaba que puede decirse, que el argumento que prueba mucho, no prueba nada; y se preguntaba ¿no puede ser tirano el Senado? ¿no pueden ser igualmente las dos Cámaras unidas? ¿no puede serlo el Ejecutivo? ¿por que no se divide también el Ejecutivo, que más que ninguno otro está en capacidad de ser tirano?

Consideraba que las dos Cámaras vendrían a dificultar y aún a hacer imposible al Congreso el desempeño de sus multiplicados trabajos; porque no debía olvidarse que tendrían que dictar las leyes para todo, desde las orgánicas que están llamadas a complementar la Constitución, hasta las de policía.

Además finalmente no importaba la precipitación con que se expedieran las leyes, pues una vez expedidas, la práctica enseña que si no eran buenas, con la misma facilidad y precipitación se reformaban y derogaban.

Se ha dicho también que el Senado es necesario porque representa los Estados. Este argumento carece de fundamento, porque la necesidad a que se alude no existe entre nosotros. Este argumento se ha aducido con acierto, tratándose de una confederación y no de una federación como la nuestra; nosotros por el contrario encontramos que nuestros Estados tienen todos unos mismos intereses, por lo cual no sería útil el nombramiento de un senador para defenderlos.

Consideraba como única razón para justificar al Senado la de construir un asilo de vejestorios políticos, los cuales serían más fáciles de corromper por ser sólo 26 y no así a 150 diputados.

Para concluir señaló, que veía en el Senado una institución aristocrática; y que como demócrata que era la rechazaba, baste observar que los senadores son nombrados por las legislaturas, que muy bien pueden estar influenciadas por los gobernadores y estos a su vez, por el Ejecutivo de la Unión.

A nombre de la Comisión intervino el Diputado Dondé, señalando que la Comisión ha creído que es oportuna la época presente para tratar de la reforma constitucional, con el establecimiento del Senado; porque esta necesidad no la hace emanar precisamente de la experiencia de los resultados obtenidos bajo el régimen de la Constitución, sino de los principios mismos de las instituciones repúblicas, bajo las que vivimos. Tiempo es ya de completar nuestro sistema político, y este complemento lo constituye el Senado.

Consideraba que los constituyentes de 1847, habían cometido el error al transigir con las clases privilegiadas, no siendo el Senado otra cosa más que la porción que se les había asignado en el gobierno, quedando conformado el Senado por la pretendida aristocracia, los títulos, los hombres, los políticos decrepitos, los hombres públicos ya gastados sin prestigio ni popularidad. Lógicamente como no se había dado, por satisfecho el paartido de la resistencia con el hecho de nivelar su acción con el elemento popular, se aprovechó de la conquista alcanzada, para adquirir mayor relevancia y llegar al gobierno exclusivo; bajo esa perspectiva

inició una nueva campaña contra las instituciones republicanas, el Senado se hizo antagonista de la Cámara de Diputados, resistió al gobierno y precipitó en 1852 la caída de la administración del General Arista, para que ese partido del privilegio se hiciese árbitro de la cosa pública bajo la dictadura de Santa Anna.

Decía que si bien era cierto que el Senado de 1852 evocaba recuerdos funestos, también era cierto que la Comisión no consultaba su resuscitación.

La justicia, la política y el porvenir de nuestra patria, demandan la necesidad de cambiar las instituciones de manera que se equilibren los diversos intereses de los Estados, para que se conserve la unión que se rompería en el instante que se sobrepusiese alguno de ellos. Tampoco sería cuerdo que ninguno de los dos elementos de que se compone nuestra Federación, el Pueblo y los Estados, preponderasen en el sistema; si sucediese ésto, con el primero, resultaría que los Estados pequeños serían sacrificados, porque contando los populosos en la Cámara única con mayor número de representantes, ellos constituirían la mayoría y darían siempre la ley. Si por el contrario sólo los Estados con representación igual votasen las resoluciones, los pequeños, los de cortos elementos, someterían a su voluntad a los de gran poder y riqueza, faltándose a la consideración y al derecho que tienen estos últimos de participar del gobierno en proporción a su grandeza.

Consideraba que México se encontraba en el momento adecuado para perfeccionar, consolidar y asimilar en sus instituciones y en nuestras costumbres los cambios radicales operados

a fuerza de tanta constancia y de sacrificios tan inmensos; y para esto se necesita de la acción concienzuda, tranquila y sabia de una legislación conveniente y bien adecuada a nuestro modo de ser. La sociedad aspira hoy al reposo, a la calma, al descanso, después de tan prolongadas y conmovedoras luchas. Démosle la garantía de esa deseada tranquilidad, despojándonos de parte de potestad legislativa, que unifica da significa la época de la revolución y del movimiento violento de la reforma, para depositarla en otra Asamblea que represente la permanencia y la estabilidad de las instituciones nuevas y de la política actual que se ha conquistado.

En la sesión del día 19 de abril de 1870, tomaron parte en el debate los Diputados Joaquín Baranda, en contra; Zárate, a favor; Mendiolea, en contra; Sánchez Azcona, a favor y, Fernández, en contra.

En el uso de la palabra el C. Baranda, conceptuó al Senado como una institución aristocrática, incompatible con la Democracia y contrario a la opinión pública; además de que no era más que el elemento conservador que pretendía equilibrar el elemento del pueblo.

Desde el punto de vista histórico expuso que desde la etimología de la palabra empezaba su repugnancia: senex que significaba anciano; pues no obstante que a él le inspiraban respeto, veneración y que la experiencia fuera la mejor de las enseñanzas, nunca confiaría a la ancianidad la suerte ni el porvenir de la patria, pues la ancianidad no hubiera realizado la reforma. Además, estimaba que el que había vivido mucho tiempo de una manera, creía que no podía vivir de otra, pues por naturaleza los ancianos eran conservadores.

Si la forma de gobierno era democrática y la democracia no se podía entender sino como el triunfo de las mayorías sobre las minorías, entonces el Senado era contrario a la democracia, toda vez que representaría una entidad política, el estado, e igual sería un gran Estado que uno pequeño.

Argumentaba que según se proponía en las reformas, el Senado sería electo por las legislaturas de los Estados, las cuales eran electas en segundo grado, siendo entonces electos los Senadores en 3er. grado; y eso no podía llamarse elección popular.

Por otra parte, decía que si bien era cierto que la unión se componía de Estados libres y soberanos, y debía garantizárseles esa soberanía tanto a los grandes como a los pequeños, cuidar de expedir leyes que los favorecían indistintamente, y en general procurar el engrandecimiento de las partes para conseguir el engrandecimiento del todo, también era cierto, que al tratarse del interés común, del interés general, el Estado desaparecía ante la figura de la Nación.

Respecto a los argumentos en contra de una sola Cámara: Que era un poder ilimitado, por tanto despótico; que expedía las leyes con ligereza y sin discusión conveniente, señalaba: En cuanto a lo primero, decía que le daba respuesta el artículo 127 de la Constitución de 1857, relativo a las reformas y adiciones al Código Fundamental, y donde los constituyentes habían establecido los requisitos de observancia imprescindible para la reforma constitucional, en tal virtud habían combinado el interés democrático y el federativo; representado el primero por los dos tercios de votos del Congreso, y el segundo por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Por tanto, el Congreso aunque fuera único no podía ser despótico, porque sólo funcionaba 10 meses en dos años y esa era la garantía que tenía el pueblo.

En cuanto al segundo argumento la Constitución y el Reglamento interior del Congreso señalaba los pasos para la expedición de las leyes.

Reprobaba el hecho de que los miembros de la Comisión consideraran como "evangelio político" las obras de Laboulaye, Toqueville, Madison y Hamilton.

Observaba que los conservadores, defensores del Senado, querían ponerles un freno, y en ese momento era a ellos, pero después se lo podrían al pueblo. Por ello su deber y dignidad les indicaba rechazar ese freno, por tanto votar contra el Senado.

Por su parte el Diputado Zárate, señalaba que entre 1857 y 1870 había una gran diferencia, pues en 1857 había un anhelo patriótico que estaba en estado embrionario, mientras que en 1870 ya consagrados esos principios, las armas estaban llamadas a la práctica leal y sincera de las instituciones fundadas en la democracia.

Estimaba que había escasez de reales y serios argumentos en contra de la idea del Senado. Toda vez que no se trataba del Senado de 1824, sino de uno que emanaría de la voluntad popular, para equilibrar el poder, y que representaría con estricta igualdad las facciones que constituirían a la Federación, a la cual se pretendía desconocer, pero proclamaban los amantes de la democracia.

Decía que Baranda enumeraba el trámite a que estaba sujeta la formación de las leyes, con el fin de señalar que no era exacto el cargo en contra de la Asamblea unitaria, de proceder precipitadamente en ese ámbito, pero indicaba que precisamente esas eran las frágiles barreras que la Cámara unitaria derribaba cuando le placía.

Los grandes sacrificios, los aceros dolorosos del pueblo mexicano, que hoy contemplamos bajo la forma de instituciones sociales y políticas, merecen la forma de reflexión en la gravedad de nuestro voto, yo creo que los representantes del pueblo al votar el Senado, cumplirán con un sagrado deber, cual es el de procurar la grandeza y la felicidad de la patria; y expresó también la creencia profunda en que la república entera aplaudiera su voto.

El Diputado Mendiola, señaló que los legisladores de 1857, habían tenido presente el inconveniente de la dualidad del poder legislativo, cuando optaron por una sola Cámara.

Decía entonces que el elemento popular y democrático condensado en una sola Cámara era el que mejor representaba y garantizaba los intereses generales y permanentes de la República.

Además, por ser una emanación directa del pueblo, y ser de carácter jerárquico, de ella emanaban las más grandes inspiraciones de patriotismo. Y pese a ser tachada de impetuosa, habían dejado sentir sus nobles arranques en asuntos que afectaban la dignidad y la independencia de la patria; pues habían solido, a menudo, olvidar los antagonismos, desarmar las oposiciones y ponerse compactas del lado de la administración cuando se ha tratado de defender la autonomía o la dignidad

nacional; son las que han servido de órgano y de intermediario al pueblo, para ofrecer su sangre y sus más caros intereses en aras de la patria cuando se ha hallado en peligro.

Aseveraba su voto negativo al Senado, pues la experiencia señalaba como se había luchado durante 13 años por acabar con el dominio del clero, del ejército y del imperio, y la simple mención de la palabra Senado implicaba un peligro que ya se había logrado separar de las instituciones democráticas de México.

Decía que con el Senado se fundaría el germen conservador en el poder legislativo, frente a una democracia que acababa de escapar de las preocupaciones; misma que vería aparecer, luego de apenas dos años de derrotado el imperio, una Cámara con prerrogativas, que empezaría por ser democrática y concluiría siendo soberana.

Dijo entonces a la Asamblea: Votad el Senado, señores realizad las esperanzas del partido conservador, dividid el Poder Legislativo, porque en los Estados Unidos hay también un Senado, existe esa dualidad de poder aunque allí no haya clero que domine ni partido conservador que vigile.

Decía que ya se habían tenido dos Cámaras y que entre esos dos poderes no se tenía nada, sino dos cuerpos en pugna que entorpecían el curso de la marcha constitucional. Además, se podía cometer una arbitrariedad en cualquier tiempo y sistema, pero ante un conflicto entre las dos Cámaras, como haría el Ejecutivo para separarlas, pues si apelaba al voto popular para elegir nuevos miembros, además de poner en peligro la paz pública se pondría en manos del Ejecutivo un arma que acabaría con el sistema democrático.

Por otra parte, quienes fueron a ocupar los bancos del Senado, se iban a distinguir por ser los Ministros, los antiguos Diplomáticos, los Militares y los Catedráticos, es decir por haber sido aquellos que habían contribuido al antiguo caos de la República.

Los hombres que destinemos al Senado son los mismos que compondrán la Cámara de Diputados, si fuesen morales y de buena conciencia, el mismo bien harán en ésta; si son especuladores, entonces el Senado será una nueva reunión de sanguijuelas para el pueblo, un nuevo elemento de pobreza para nuestro exhausto erario. El mal o el bien jamás consistirá en una o dos Cámaras sino en la elección de los hombres que las compongan. De todas maneras, el poco bien que haga una sola Cámara, ha de ser más provechoso a la Nación, porque le costará menos, limitará las ambiciones y dejará libres para la industria y el comercio, mayor número de ciudadanos. Si por el contrario, no tenemos las dotes necesarias para gobernar por una sola Cámara, menos las tendremos para dos, porque necesitaríamos mayor número de hombres sensatos y honrados; y por último, porque cuantos más sean los malos, tanto mayor será el daño que reporte la Nación.

El Diputado Juan Sánchez Azcona, al hacer uso de la palabra, argumentó que con la Asamblea unitaria no se garantizaban las libertades públicas toda vez que ésta se podía convertir en tirano, al abusar del poder que tenía concentrado en sus manos y porque si la pasión se apoderaba de sus miembros sería eso lo único que orientaría la solución de los negocios.

Indicaba que el C. Fernández impugnador de la reforma había llamado la atención del Congreso sobre el hecho --

de que la Constitución de 1857 casi no había regido en México desde su promulgación; señalaba al respecto que eso se había debido a que algunos Congresos con demasiada precipitación habían decretado la interrupción de su observancia, sin atender muchas veces los requisitos que prescribía la propia Constitución. Probando eso que el régimen constitucional era imposible con la actual organización de la República y no existía garantía de que no volverían a presentarse esas interrupciones, por lo que no podría decir, que la Nación se encontraba regida constitucionalmente, mientras estuviera a merced de un poder independiente de su denominación.

Por ello no debía fijarse la vista en el Congreso que presenciaban, sino en los anteriores Congresos unitarios y en lo que podrían ser los futuros; y tomando en cuenta que los representantes tenían influencia de diversas pasiones y que por ende eran éstas y no la razón ni la justicia las que dictaban las decisiones supremas del porvenir y la felicidad de la República, se debía convenir que eran peligrosas las deliberaciones y resoluciones de la Cámara unitaria.

En tal virtud, no entendía como había quien negara el hecho de que en la Cámara unitaria fuera la pasión la que dictara la ley.

Además, consideraba que en general no era propio de la democracia la existencia de un poder absoluto, ya estuviera representado por un individuo, ya por una corporación.

Decía que para sostener lo contrario, Baranda argumentaba que la Constitución indicaba los deberes y facultades del Congreso, y su Reglamento interior sujetaba los negocios a una tramitación que garantizaba el examen y el acierto de las deliberaciones.

Todo eso era verdad en la teoría, pero debían buscarse resultados prácticos. Además había reglas que garantizaban el acierto, pero no había ninguna garantía contra el abuso y violación de esas reglas; ni había medidas represivas o preventivas para contener al Congreso dentro de sus atribuciones; en cuanto a los trámites reglamentarios tenían poca fuerza, pues con frecuencia eran dispensados.

Dijo que la Federación se componía por un lado de los ciudadanos y por otro de las entidades políticas soberanas e independientes llamadas Estados. Estando en su primer aspecto bien representado por los Diputados, pero en el segundo no lo estaba.

La base de nuestro sistema electoral es la población. Resulta de aquí, que siendo notoriamente desigual el número de habitantes éstos están representados en el Congreso con notoria desigualdad; pudiendo suceder, como ha sucedido muchas veces, que los intereses de tres o cuatro Estados se sobrepongan a los de todos los demás. En este caso, la ley de la democracia tiene una aplicación enteramente contraria, puesto que prevalece el voto de la minoría sobre el de la mayoría.

Decía que no podía ser liberal ni democrática una sociedad en la que sus asociados no tuvieran iguales derechos y sólo se impusieran los más fuertes. Y así era la sociedad mexicana, donde tres o cuatro diputaciones constituían la mayoría del Congreso, mientras que los Estados pequeños a pesar de ser más sólo servían para completar el Quórum; pues aún cuando fueran legítimos sus derechos y robusta su voz sería cubierta por los

votos de las diputaciones numerosas si se oponían a sus intereses. De ahí que si se quería hacer de la Federación una realidad no se debía hacer ver a los Estados como explotados y sin que tuvieran beneficios del pacto Federal.

Decía que el pacto Federal como la democracia suponía la existencia propia e independiente de los Estados, a la cual no habían renunciado, así como de la igualdad de sus derechos, y la Federación estaba compuesta por Estados con iguales derechos, representación y valor, y no por los ciudadanos considerados individualmente.

Si tomamos solamente en cuenta el elemento nacional, no nos quedará de la Federación más que el nombre; puesto que desaparecerán las entidades políticas independientes que la constituyen, debiendo todas fundirse en un sólo cuerpo y quedando así restablecido el odioso régimen central.

A continuación participó el C. Fernández quien considerando el dictamen contrario a sus convicciones, dijo que los políticos se dividían en dos clases: Los que aplicaban los principios de manera absoluta, y los que no lo hacían hasta no consultar a la experiencia, necesidades e índole de los pueblos. Para los primeros las verdades políticas eran tan absolutas como las matemáticas y creían que era lo mismo Perú que Italia, por tanto una institución buena para un país era buena para el otro, siendo ésta a la que pertenecía la Comisión. Para los segundos y a los que él pertenecía, las leyes debían ser adecuadas a las exigencias, ideas y hábitos de un pueblo y México, afirmaba, era partidario de una sola Cámara.

Señalaba que los defensores del Senado argumentaban que los americanos habían aceptado la institución del Senado porque era un requisito del sistema federal, pero de acuerdo con Laboulaye, en realidad lo que se había buscado era que cada Estado pequeño tuviera representación igual para evitar su oposición, por lo que, además de muchas otras cosas no había punto de coincidencia entre aquel gobierno y México, pues éste último tenía una tendencia de sumisión y centralismo, mientras que los Estados Unidos tenían una tendencia de vida libre, por tanto si las partes integrantes de México propendían al centro ¿de dónde venía la necesidad de celebrar una transacción que diera como resultado la creación del Senado?

Decía que se argumentaba que una era la nación compuesta por el pueblo y representada por los diputados, y otra la Federación compuesta por los Estados y que sería representada por los Senadores. Pero si los Estados estaban formados por el pueblo y sus intereses era la nación y si los del Estado eran los del pueblo mismo, no entendía la ventaja de esa división y de esa doble representación.

Indicaba que para sus preopinantes la ventaja sería que al dar un número igual de Senadores para cada Estado, se nivelarían sus intereses y no se sobrepondrían los populosos a los pequeños y despoblados. Sin embargo, eso era subestimar a los Diputados, pues ellos eran los representantes de la nación y velaban por su prosperidad, y no por la de determinadas localidades.

Asimismo, se recomendaba al Senado como un poder moderador, pero lo que se necesitaba con urgencia era un poder impulsador.

Consideraba muy acertada la opinión de un orador en torno a que comparaba a los que pretendían la reforma con un mecánico que antes de ensayar la máquina que había inventado la calificaba de imperfecta y le quería aumentar unas ruedas y además preguntaba, sin obtener respuesta, ¿Cómo se podían saber los defectos de la Constitución cuando casi no había regido?. Pues en efecto, cómo se quería poner en movimiento el motor de la Constitución, cuando aún no se habían expedido las leyes orgánicas, por lo que pedía a los reformadores moderar su impaciencia.

Decía que los bicameristas argumentaban que el Congreso Unicameral era absoluto y podía violar la Constitución, pero eso era falso porque la misma Carta Magna facultaba al Poder Judicial en los artículos 72, 101 y 102 para impedir todo acto anticonstitucional.

En cuanto a la precipitación con que se decía que la Cámara Única expedía las leyes, sólo se daba por la necesidad y urgencia que había en el país como en el caso de la ley de plagarios que se había votado en ese año.

Afirmaba que el partido del oscurantismo estaba impotente en ese momento, pero no muerto; y se preguntaba ¿No teméis que si se levanta, el pueblo no acuda a agruparse en torno de la nueva enseña que pretendéis tremolar?

Concluyó invitando a los Diputados a pensar muy bien el voto de las reformas, por las consecuencias que traería. Pues observaba que el Senado sólo sería perjudicial y la única forma de suprimirlo serían las bayonetas.

En la sesión del 22 de abril de 1870, intervinieron los Diputados García Brito, Montes, Prieto y Ojeda; si bien, el primero lo hizo para formular algunas interrogantes, a las cuales dió respuesta el segundo; a favor del dictamen habló Prieto y en contra Ojeda.

El Diputado Prieto señaló que procuraría dar respuesta a los argumentos que se habían dado en contra de la cualidad de las dos Cámaras. En cuanto a la primera que consideraba que el Senado era una tonta imitación de los Estados Unidos, porque no era el mismo lazo que unía a los Estados en México que en los Estados Unidos; pues se decía que el lazo de unión del sistema federativo mexicano era diferente al de las colonias inglesas, las cuales tendían a la separación, mientras que en México, su tendencia era la centralización absoluta, debiendo entenderse que ello se debía a su origen y que a las colonias inglesas le había parecido un sistema acorde a su hábito independiente.

Afirmaba que en esa sociedad la prosperidad, el comercio, - los elementos sociales estaban en acción, en ésta no. Nuestra sociedad se dividía entre el conquistador y el indio, la religión sobreponía los intereses del fraile a los de Dios mismo, el comercio era la explotación de la metrópoli; pero esto si bien dice mucho en cuanto a los obstáculos que entre nosotros tienen la libertad y la democracia, nada dice en cuanto a nuestro derecho de constituirnos en Federación, ni en cuanto a la necesidad, y no conveniencia, de que tenga en el poder representación debida la Federación.

En cuanto a que las Cámaras resucitarían la nobleza, dándose con ello un paso retrógrado, consideraba que era desconocer la historia.

Se calumnia al Senado de México... Nació de una Constitución hija de los fueros, de la intolerancia religiosa, de las transacciones con el altar y el cuartel; tenía mil vicios, pero en ese Senado escarnecido, sonó por primera vez la voz llena de seducciones de Cañedo, hiriendo en lo más vivo el poder eclesiástico, que entonces se veía como un coloso, derramando los primeros destellos de la tolerancia religiosa; en ese Senado tan villipendiado, se conquistó la libertad de comercio, la del tabaco, él salvó al sistema de las conspiraciones de los ministerios; él puso, unido a la Cámara de Diputados, las bases filosóficas y patrióticas para el arreglo de la deuda pública; él sentó en el banquillo de los acusados a los que intervinieron en el negocio de Tehuantepec; él hizo reconocer al nuncio apostólico la majestad de la nación; en su seno se fraguó el 6 de diciembre, grito de anatema y reprobación contra los avances del cesarismo, y cuando el golpe de estado de Ceballos, unos y otros corrieran a vengar a la Cámara de Diputados, como el ilustre Ponciano Arriaga.

Por lo que tocaba a los diputados, decía que en el primer año se mostraban muy activos, pero en los siguientes, les daba por la lisonja o se dedicaban únicamente a preparar el paracaídas del destino o de la reelección. Demostrándose eso al ver como un asunto que una legislatura acogía acaloradamente, la otra lo abandonaba.

Además, por su tendencia a expandirse siempre el poder, existía el peligro con el sistema unicameral, de crearse un conflicto entre el Poder Legislativo y el Judicial, por lo que se requería de un moderador que era la Cámara de Senadores.

México, había avanzado muchas veces volviéndose al pasado. Así, la división de la Iglesia y el Estado habían estado en las proclamas de Morelos; y las ideas de los publicistas más avanzados se encontraban en el Dr. Cossy y aún más en los escritos de Quintana Roo, entre muchos ejemplos. Pasando lo mismo con el Senado desde Zavala hasta Otero, de éste a León Guzmán, quien al lado de Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente de 56 se habían decidido por la Cámara Única con el objeto de hacer de la Cámara el aparato que derribaría el pasado.

Decía que el Senado se había propuesto no sólo como un medio de acierto sino como un medio de autonomía de las leyes; ya que se tendría como fin que las leyes federales emanaran de un poder federal.

Señalaba que vistos todos esos antecedentes, era inadmisibles la disyuntiva de que el Senado era inútil o peligroso, pues no era ninguno de los dos, simplemente era necesario, pues sin Senado habría república, democracia, principio representación popular, pero jamás federación.

Decía que un orador había indicado que se quería mutilar la Constitución de 57, pero él aseveraba que completar no era mutilar, y tal parecía que la Constitución era un Código Santo que no debía tocarse ni para reformarlo, ni para mejorar. Además señalaba que si los progresistas les decían que querían hacer de Laboulaye el evangelio, ellos querían hacer de la Constitución el Coran.

A continuación participó en el debate el C. Ojeda, quien tomó la palabra para impugnar el proyecto de reformas que depositaba el Poder Legislativo en dos Cámaras, aseverando

que los que se oponían al proyecto, lo hacían por la convicción de que el Senado era una institución innecesaria, y no por obtener un triunfo parlamentario.

Señaló que el dictamen exponía que la soberanía concentrada en una sola mano era el despotismo, pues toda barrera que se impusiera, ella misma la removería, de ahí la importancia de dividir el Poder Legislativo en dos Cámaras. Sin embargo, la soberanía del Poder Legislativo era parcial y en cuanto a las barreras si el legislador las traspasaba lo haría, pero dentro del marco constitucional.

Decía que la Cámara unitaria por su origen revolucionario no tenía omnipotencia política, pues una revolución no se hacía al arbitrio o voluntad de un individuo o Cámara sino de muchos miembros; desdeñando que se diagnosticara que las naciones dirigidas por una sola Cámara sufrieran de una fiebre sin límite.

Decía que se creía que con el Senado se traería confianza a las relaciones exteriores, pero eran lisonjas, lo que la patria debía hacer era aprovechar en los tratados las lecciones de la experiencia; estudiar la justicia; y guiarse por su dignidad. Además no era la falta de Senado sino, de experiencia y de dinero la verdadera causa de los conflictos internacionales.

Decía que los impugnadores del Senado eran considerados como jóvenes que no querían reconocer su pasado y tradiciones que el Senado vendría a proteger, y él señalaba que acaso querían que vieran ese pasado lleno de intereses bastardos, e instituciones seculares.

Afirmaba que en una República la educación y la virtud eran el punto de apoyo e impulso para la libertad, y que en el Senado en vano se buscaba.

Concluyó diciendo que los que votaran por la negativa estaban más lejos de la temeridad y más cerca de la prudencia.

En la sesión del día 23 de abril de 1870, participaron los Diputados Baranda, para presentar un acuerdo que ampliaba el debate hasta que hicieran uso de la palabra todos los que la habían pedido; Montes a favor; Avila, en contra; y Martínez de la Torre, a favor.

Montes dijo que se invitaba constantemente a la Comisión a que estudiara a México en su propia casa y no en otros países o continentes, pero la invitación era en vano pues si la Comisión, no había expuesto al respecto, nada en el dictamen, era porque su desarrollo se dejaba para el debate; de tal modo, para demostrar que la Cámara Única era el despotismo elevado al rango de ley fundamental, citaría los casos concretamente de México. Mencionó en primer término al Congreso Constituyente del 24 de febrero de 1822, el cual luego de elegir a Iturbide lo había declarado traidor, y le había impuesto, al libertador de México, la más grave e irreparable de las penas, usurpando el poder judicial.

Citó también al Congreso unitario que había funcionado en 1835 y 1836, el cual había destruido la federación y había establecido el centralismo.

Por su parte, el Congreso Constituyente del 6 de agosto de 1847, había dado el acta de reformas cuyo artículo 15

derogaba los artículos de la Constitución de 24 que establecían la vicepresidencia de la República, pagando así al insigne Gómez Farías, quien había enarbolado el estandarte de la reforma social, y era en ese momento el vicepresidente.

El primer Congreso Constitucional, que había abierto el período de sesiones el 8 de octubre de 1857, para el 3 y 4 de noviembre ya había suspendido 10 de las garantías individuales y había concedido al Poder Ejecutivo autorizaciones de la mayor importancia; declarando el 17 de diciembre que llevaría a cabo toda reforma que la opinión pública demandara, esperando la iniciativa del Poder Ejecutivo para ocuparse de su despacho con preferencia.

Decía que en 1857 el Presidente de la Suprema Corte en ejercicio del Poder Ejecutivo, había establecido una dictadura con la excusa de defender la ley fundamental y que ya reinstalado el Poder Ejecutivo a fines de diciembre de 1860 ese último había seguido ejerciendo el Poder Legislativo contra el tenor expreso de los artículos 50 y 128 de la Ley Fundamental.

Asimismo, el 11 de diciembre de 1861 se habían concedido facultades omnímodas al Poder Ejecutivo, echando abajo el artículo 50 de la Constitución y usurpándole facultades al Poder Judicial que de ninguna manera podía delegar en el Poder Legislativo.

Dijo que, finalmente, el 17 de enero de 1870 se había conferido una dictadura amplísima al ejecutivo, que él mismo había reconocido que sin hacer uso de la dictadura la rebelión contra las instituciones había quedado vencida.

De los anteriores argumentos concluía que era una demostración de que la dictadura no era necesaria; y de que los Congresos unitarios ejercen el Poder Legislativo no conforme a las verdaderas necesidades del pueblo, sino conforme a las pasiones que prevalecen en la mayoría.

Reiteró cómo el primer Congreso Constitucional opinaba en pro de algunas reformas del Código político; el segundo había decretado ocuparse de preferencia en acordar y decretar las reformas a la Constitución; el 14 de agosto de 67 había sometido el ejecutivo al voto del pueblo el proyecto de reformas que discutía; y que el 13 de diciembre los diputados Alas y Lemus habían presentado dos acuerdos económicos que habían sido aprobados con dispensa de trámite. Dirigiéndose ese mismo día al Congreso la iniciativa sobre la que recaía el dictamen que en ese momento se discutía y que la Comisión de Puntos Constitucionales una vez discutidos los puntos de reforma los había adoptado, encargando a Zarco redactar el dictamen, quien no lo había hecho ni en el 2º período del segundo año y una vez revocada la Comisión no se había conferenciado sino hasta que un precepto superior había obligado a la Comisión a despacharlo. Todo ello ponía de relieve: "primera, los presidentes Comonfort y Juárez y los Congresos 1º y 2º constitucionales han reconocido la necesidad de reformas a la Constitución; segunda, los Congresos 2º, 3º y 5º Constitucionales han delegado todo el Poder Legislativo en el Ejecutivo, contra la prescripción terminante del artículo 50 de la Constitución; tercero, el 2º Congreso Constitucional ha expedido leyes, en unos cuantos minutos, diametralmente opuesto a los artículos 27 y 28 de las Leyes Fundamentales; y, cuarta, las garantías del hombre y del ciudadano en México dependen única y exclusivamente de la voluntad de la mayoría del Poder Legislativo.

Decía que conforme al artículo 40 de la Constitución de 57 veía en el recinto a los representantes de la democracia, pero no a los representantes de los Estados con sus derechos iguales, y sólo los podía ver en los que querían el establecimiento del Senado.

Señalaba que no entendía porqué se le hacía el cargo a la Comisión de retrógrada, de conservadora, de revolucionaria, de delincuente, por querer establecer el Senado en una República Federal. Además, acaso la Comisión proponía las ideas del partido conservador como la distinción de raza, el ser enemigo de la libertad de imprenta o de tribuna.

Por su parte, los Estados Unidos tenían extensos volúmenes de leyes, lo que dejaba ver que la división del Poder Legislativo no entorpecía la expedición de las leyes. Ocurriendo lo mismo en México en los periodos en que había funcionado el Senado.

Indicaba que los impugnadores del dictamen preguntaban por qué se quería reformar la Constitución si aún no se había experimentado en la práctica, pues no había regido ni un año completo. A lo que la Comisión contestaba que se quería la reforma porque estaba convencida de que la ley no se iba a observar mientras hubiera mayorías en el Congreso unitario que delegaran el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo; porque querían poner un dique a los arranques inesperados en el miedo, odio y otras pasiones, ya que las sentencias de los Tribunales Federales sobre anticonstitucionalidad eran limitadas, pues no podían ocurrir todos los habitantes de la República para que los declarara

libres del cumplimiento de la ley contraria a la Constitución; y finalmente porque la Comisión amaba la libertad práctica y no la puramente escrita.

Continuó en el debate el C. Avila quien señaló que tanto la Comisión como la "oposición" perseguían el mismo objetivo: El que cada poder se circunscribiera a su esfera de acción y jamás la extralimitara. Pero el caso era que a muchos no les parecía eficaz el medio propuesto por la Comisión para alcanzar dicho objetivo, ya que no se trataba de que sus iniciadores hubieran sido Benito o Sebastian, sino porque no creían que con el establecimiento del Senado cesaran las delegaciones frecuentes del Poder Legislativo en el Ejecutivo, ni los abusos de éste último.

Decía que respecto al establecimiento de la segunda Cámara, que era el tema capital del dictamen, si se pretendía desecharlo no era porque no se estimara necesaria sino porque no se creía necesario el dividir el Poder Legislativo, y por consiguiente el crear en el presidente del Senado al sucesor de la presidencia de la República y de la Suprema Corte.

En primer lugar señaló que se decía que el Senado iba a moderar la actividad o impaciencia con que solían proceder las asambleas numerosas. Siendo el problema concretamente no el número de leyes que se daban sino que las que daba eran malas, sin que pudiera salvar las débiles barreras reglamentarias, ni contener los límites de sus atribuciones.

Además si lo que aseguraba la calma en las deliberaciones, era la edad, pues que se aumentara la edad de los Diputados, a través de la respectiva reforma a la Constitución y así quedaba arreglado el asunto.

En segundo lugar, indicaba que se hacía valer en favor de la división del Poder Legislativo, lo ilimitado que era ese poder ejercido por una sola Cámara. Pues bien, decía que el Congreso como los otros poderes federales tenían señaladas expresamente sus atribuciones, y el artículo 117 de la Constitución señalaba que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales se entendían reservadas a los Estados.

En cuanto al argumento que se señalaba como el más poderoso para la existencia del poder colegislador era el que siendo México una República representativa democrática y federal, los constituyentes se habían olvidado del elemento federal dejando incompleta la forma de gobierno. Decía que los constituyentes habían comprendido bien el sistema de gobierno, pero habían constituido la República en el nombre del pueblo que era soberano y ejercía su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados en lo relativo a su régimen interior.

Siendo de esta manera el Congreso de la Unión el encargado de legislar en lo relativo al interés federal de los Estados y no en cuanto a su régimen interior, representando de esta manera el elemento federal y no el popular.

Decía que se fundaban además, en que como el número de representantes de cada Estado era proporcional a su

población no estaban igual representados. Pero el pacto federal no había reconocido igualdad entre los Estados, y el artículo 40 los definía como libres y soberanos más no como iguales. Además los Estados contribuían a los gastos de la federación en proporción al número de sus habitantes, siendo justo entonces que los más poblados tuvieran mayor representación.

En la Cámara Única de representantes de la Federación mexicana, no obtiene mayores ventajas el Estado que tiene gran número de representantes, sino que cada día se procura con más empeño el bien público y la combinación de los intereses de los diversos pueblos que forman la nación.

Más si lo que se quiere es que en ningún caso pueda sobreponerse el bien de los más a los menos, si se pretende que tanto signifique en la federación la entidad compuesta de una población numerosa, como la que cuenta con un corto número de miembros, si en fin, parece necesario que los Estados tengan igual representación, réformese en este sentido el pacto fundamental; pero déjese una sola Cámara que represente lo único que debe ser representado en el Poder Legislativo de la Unión: El elemento federal.

Indicó que el C. Montes había atribuido varios abusos de poder a la Cámara unitaria como el de usurpación de facultades constituyentes; decretada el 9 y 22 de febrero de 1835, usurpación que había sido iniciada por el Senado y aún cuando no hubiera sido él, el decreto citaba la reunión de las dos Cámaras.

Finalmente consideró que los que impugnaban el dictamen podían errar; pero ese error sería reparable dentro de un

año, de dos, de tres, siempre que exista la República. Sí, -- pues, hay motivos fundados para temer que la reforma propuesta no sea conveniente, o por lo menos que no sea oportuna todavía, lo prudente, lo cuerdo, parece ser aplazarla para más tarde, ya que de esto no puede resultar mal ninguno y en cambio sería irreparable el que pudiera originarse de la división del Poder Legislativo.

Continúo el C. Martínez de la Torre, quien opinaba que si se aprobaba el Senado se lograría el perfecto funcionamiento de los poderes de la Federación, pero si se negaba los Estados retomarían el tema para pedir sus derechos que se les debían otorgar, aunado al peligro de la omnipotencia de una Cámara, que podría llevar al país a la concentración de un poder inmenso o a la anarquía.

Consideraba que la división del legislativo era la perfección del sistema constitucional, pues garantizaba la libertad que debía protegerse de todo poder ilimitado.

Hizo referencia a la asamblea unitaria de 1822, quien en mayo de ese año había nombrado a Iturbide emperador, cuyos miembros y la gente que se encontraba en las galerías no habían permitido ninguna deliberación por el sentimiento que los invadía, negándose a votar sólo 15 diputados; pero pasando el frenético entusiasmo y llegada la calma y la reflexión se tachó severamente el imperio, siendo encarcelados los diputados que proclamaban la República, y se rompió la armonía entre el emperador y la Cámara unitaria, pero una vez reunido el Congreso disuelto, Iturbide había presentado su abdicación pero no siendo ésta suficiente

fijó el Congreso la nulidad del decreto de coronación, votando en primer lugar Gómez Farfías que había sido el primero en formar el nombramiento, seguido por muchos más.

En tal virtud consideraba que todo eso se hubiera evitado si hubiera habido dos Cámaras, pues el exámen detenido se habría sobrepuesto a la presión de un momento.

Pidió a los diputados fijaran su atención en las votaciones de la Cámara unitaria, en las que los Estados con gran número de población con sus votos sacrificaban los intereses de los Estados despoblados, rompiéndose así la base de la asociación y del ser colectivo. Además de que una cosa era la República en masa y otra la liga impuesta por el pacto general.

Dijo que los legisladores de 57 en su discusión habían revelado los motivos por los cuales habían rechazado la dualidad de la Cámara. Esto se debía a que querían un poder omnipotente para romper un pasado cuyas tradiciones eran una barrera insuperable para el desarrollo de los principios democráticos.

Decía que algunos veían en el Senado un consejo de ancianos, un invernadero de la senectud, un hospital de inválidos, que serían una rémora del progreso; sin embargo, treinta años de vida como exigencia de edad para ser Senador, no es la creación de un asilo de la senectud. Vendrían al Senado, como a esta Cámara jóvenes y ancianos con todo el vigor de que aquí nos han dado pruebas personas que tocan el ocaso de la vida.

En la sesión correspondiente al día 25 de abril, participaron los Diputados Manuel Contreras, en contra; Lobato a favor; Joaquín Baranda, en contra; y, Dondé, a favor.

El C. Contreras protestó en contra de los principios que se invocaban para establecer el Senado, pese a la vindicación que había hecho Prieto de los miembros que lo habían compuesto, pues también el Senado había llevado el sello de la reprobación pública al grado de haber sido expulsado del Código Fundamental. Protestaba porque en su concepto iba a ser el dique que se quería hacer al torrente que llevaba a México a la libertad, a la justicia y a la democracia.

Preguntaba por qué entre más se quería acercar al pueblo a gobernar, les inspiraba mayor desconfianza; por qué se creía que sin tutoría de las legislaturas de los Estados, no había garantía de acierto en la elección de los mandatarios o representantes. Cuando que el Senado era un elemento conservador de las preocupaciones, de los absurdos, de los tronos, de los cadalsos y de todas las calamidades públicas.

En cuanto a que el elemento federal no estaba representado en el Congreso, división metafísica que no comprendía entre Estados y Federación, señalaba que el primero estaba representado en la soberanía de los Estados para su organización y régimen interior y el Segundo en la unión. Y lo único que se podía hacer para que los Estados tuvieran representación federal, era reconocerlos como soberanos, libres e independientes, reservándoles las facultades que no estaban expresamente concedidas a la nación.

Afirmaba que no podía ser bueno el resultado de una institución que no salía del pueblo que era el único de donde podía salir. Y sólo traería desconfianza y desagrado, así como celos y rivalidad, por sus pretensiones de llevar mejores condiciones de saber, de juicio, de probidad y de un ilustre linaje.

En realidad el mal no estaba en llamarse Diputados o Senadores, sino en que cada hombre fuera un verdadero ciudadano, patriota, funcionario público y súbdito de la ley. En tal virtud, lo que se requería era moralidad y patriotismo y si alguno pensaba que eso era un sueño entonces si no se podían encontrar hombres con esas virtudes para una Cámara menos los habría para dos.

En relación al argumento, de que al ser la Cámara unitaria la única que podía declarar la guerra, podía envolver a la nación en una guerra donde sus ejércitos sufrieran una derrota; indicaba que no era el éxito de las batallas lo que justificaba las declaraciones, sino sus causas, además no creía que hubiera en una Asamblea hombres tan faltos de patriotismo y de juicio que lanzaran a la nación a la deriva.

Consideraba haber contestado los argumentos que con más fuerza se habían hecho y opinaba que restablecer el Senado era retroceder a una época que no debía resucitarse, era sacar de la tumba lo que la democracia había hundido, era esparcir el veneno que en otra época había envenenado la atmósfera política; era resucitar rencores y odios ya extinguidos, era dar vida a las facciones, era dejar sin bandera al pueblo mexicano, al presentarle mutilada

y desconocida la Constitución de 57 y era estimular de nuevo los males que habían afligido a la sociedad.

No es lo mismo, el Senado en la República vecina del norte a otro que ha sido derrumbado y destruido: que ha caído en medio del aplauso universal como cae la torre arruinada de una iglesia que se ha hecho impopular con sus actos, siendo los más notables la aprobación de los funestos tratados de Guadalupe y las resistencias indebidas hechas a la administración del general Arista; una institución en fin, que lejos de acomodarse al carácter de nuestro pueblo, le sería perniciosa, porque éste, como es sabido, no es emprendedor, ni lleva en su corazón ambiciones desmesuradas, sino sólo la muy noble y gloriosa de afirmar y ensanchar la libertad.

En tal virtud, aseveraba que no estaban ahí para retroceder, sino para avanzar, y aún cuando hombres eminentes habían propuesto la reforma, el análisis general y con detalle del Senado, lo llevaba a la deducción de que entre nosotros, en el estado actual de nuestra sociedad, y después de haberlo destruido al constituirnos, sólo vendría a ser un germen de discordia y una rémora al progreso del país.

Por último indicó que se tuviera presente lo que muchos habían repetido: que si el Senado se establecía, y si llegara a ser perjudicial, no habría el medio de quitarlo, en cambio si no se establecía y con el tiempo se veía que era bueno, entonces sí se podría instaurar.

Continuó en el debate el C. Lobato quien dijo que se habían escuchado ya las razones que se oponían al dictamen de la Comisión, sin embargo no probaban suficientemente la inconveniencia de las reformas constitucionales. Ocupándose concretamente de la organización del poder establecido por la Constitución, el mecanismo sobre el que estaba montada la federación mexicana no garantizaba la estabilidad que las instituciones demandaban, ni el uso del poder soberano que el pueblo le confería, toda vez que si bien el poder público de México estaba dividido en 3 poderes y la Constitución marcaba la responsabilidad de los altos funcionarios, en ninguna parte exigía de los representantes del "pueblo soberano" la responsabilidad por la organización de malas leyes, hechas por capricho con mala intención.

Decía que el Poder Ejecutivo y Judicial tenían menos probabilidades de ser déspotas por tener bien trazado el desempeño de sus tareas, mientras que eso no sucedía con el Legislativo, el cual concentraba la soberanía en sus manos, invadía las atribuciones propias y extransmitaba sus facultades, siendo ellas características del despotismo.

Además, si bien era cierto que el pueblo era el que hacía las leyes y eran las mayorías las que decidían las cuestiones legislativas, también era cierto que el Poder Legislativo no tenía responsabilidad en sus actos, sus determinaciones legislativas no tenían límite, carecía de valla que lo apartara del absolutismo, dando leyes inconvenientes en la práctica y creando intereses contrarios a nuestros negocios continentales o internacionales.

Indicaba que cuando el Poder Legislativo, carecía de responsabilidad en los actos que lo unían con la nación, evidente-

mente se convertía en despótico por el absolutismo que ejercía sobre los otros dos poderes y por más que ese gobierno fuera democrático y constitucional, se convertía en tiránico. Además, si bien era cierto que el sistema de voto de mayoría era muy conveniente también era cierto que adolecía del vicio de sobreponerse a la voluntad sana, justa, razonable y juiciosa.

Analizó el comportamiento de los diversos Congresos Constitucionales, durante los sucesos de 10 años atrás. Dijo que en 1861 además de diversas leyes inconvenientes que se habían dado, se había establecido la que había puesto precio a las cabezas de Márquez, Cagigas y otros; más tarde habían roto las relaciones internacionales de México, con la ley de suspensión del pago de la deuda extranjera; durante el 4º congreso se habían hecho cumplir diversas determinaciones del legislativo que eran inconstitucionales, como la de mayo de 69 de la que habían nacido los conflictos en San Luis, Zacatecas y Jalisco, entre otros.

Decía que en cuanto al régimen político de México, demostraría la necesidad de la reforma, sin estudiarlo ni en Europa ni en los Estados Unidos. Indicaba que todos sabían que México desde su origen había sido educado con embrutecimiento, opresión y abyección por los conquistadores, quedando así instruidos por el absolutismo. Por ende la raza mexicana en lugar de haber deseado su emancipación con franqueza era tímida, de modo que esa emancipación no la había logrado con la sensatez derivada de la madura reflexión, lo había hecho en virtud de su instinto de libertad de que estaban dotadas las razas, pueblos y naciones.

Sin embargo la emancipación nacional no había bastado, era necesaria la emancipación que daba derechos iguales a todos los individuos, pero la opresión hereditaria había continuado durante todos los gobiernos que se habían sucedido hasta 1857.

A la opresión con que estuvimos sujetos sucedió la fiebre de libertad; al indiferentismo político se sobrepuso el entusiasmo patriótico; a la inercia de la voluntad le sucedió la actividad desusada del pensamiento. Natural era que, pasando de un extremo a otro, faltara la madurez de las concepciones, la regularidad de los actos, la seguridad en el modo de obrar.

Agregaba que también es natural que el pueblo revolucionariamente llevara al exceso su credo político, incurriendo así en la transgresión de los límites naturales del sistema de gobierno por establecer, y a la vacilación de su mecanismo futuro.

Para afianzar la democracia en México, no basta tener escrita una Constitución que declare los derechos del hombre, que instituya la forma de gobierno, que establezca los derechos protectores y privativos de sus ciudadanos, y demarque las atribuciones de los poderes especiales de su poder público; se requiere también, establecer los recursos político-legales que hagan conocer la voluntad popular, que permitan expresarla sin embarazo y bajo la responsabilidad especial de los Estados representativos, que facilite el modo de purificar esa expresión popular, para que no llegue a ser una arma demagógica que se vuelva contra el mismo gobierno, produciendo la anarquía; que haya en sus

prescripciones los recursos para moderar los resultados de la expresión o voluntad popular, cuando provengan del fanatismo e intolerancia política, o del absolutismo revolucionario; y finalmente, se requiere que una vez manifestada la expresión popular, sea la regla invariable del gobierno, y se tenga el deber de someterse a ella.

Continuó en el debate el C. Baranda quien participando por segunda vez dijo que a pesar de los esfuerzos por defender el Senado, él no perdía la fe en procurar que tan funesta institución no se inscribiera en el Código Fundamental de México.

Indicaba que si con antelación había llamado delito proponer la reforma de la Constitución de 57, lo ratificaba en ese momento y agregaba que era delito el sustituir el gobierno que estaba vigente, por la monarquía absoluta; el restablecer los fueros y privilegios; y como el Senado era tan retrógrado como los principios que mencionaba, el llamaba delito el pretender restablecerlo.

Efectivamente, las Cámaras unitarias habían cometido muchos errores y graves, uno de ellos era que el Congreso delegaba con gran facilidad sus facultades al Ejecutivo de la Unión, pero apuntaba que había sido en situaciones angustiosas, además ¿acaso el Senado nunca había cometido errores?, acaso con el Senado llegaría la infalibilidad y el acierto de las deliberaciones legislativas?.

Mencionó una serie de leyes y decretos que había dado el Senado y que habían significado unos de los más funestos hechos de la historia del país: Tales como

el decreto del Senado que había imposibilitado a Vicente Guerrero para gobernar; la ratificación en 1847 del Senado, del tratado de Guadalupe Hidalgo, con el que se había perdido más de la mitad del territorio nacional; los conflictos que había provocado a la administración del general Arista; la precipitación para crear la dictadura de Santa Anna; y, había negado a los Estados la baja de aranceles que estos habían solicitado.

Dijo que no comprendía por qué se consideraba que la Cámara unitaria representaba al pueblo pero no a los Estados, pues los Estados estaban conformados por mexicanos que componían el pueblo.

Quiéren que esté representado el pueblo mexicano, y además quieren que estén representados los Estados, como si los habitantes de estos no fueran mexicanos, o como si pudieran separarse intereses que son comunes. Yo considero que no he podido comprender la teoría política que pretenden establecer, porque, ¿Qué es el Congreso de la Unión? La representación de la soberanía. ¿En quién reside la soberanía? En el pueblo. Y el pueblo es único, indivisible. Aquí se reúnen, no los representantes de tal o cual Estado, sino los representantes de la Unión mexicana. En este Congreso no se discuten más que los intereses generales. Los Estados, en virtud de su soberanía, tienen su legislatura para ocuparse exclusivamente de sus asuntos locales; pero los diputados que mandan al Congreso de la Unión, tienen el importante deber de ocuparse con igualdad, tanto de las exigencias del Estado que los eligió, como de cualquiera otro de la federación.

Comentaba que muchos aseveraban que el sistema bicamarista sería más democrático por someterse a mayor número de personas la discusión y expedición de las leyes, pero eso no era exacto, pues del dictamen se desprendería que con el Senado se disminuiría el número de diputados y que los senadores no serían electos popularmente, por lo que el Senado sólo mutilaría la Cámara popular y sería un elemento aristocrático, siendo un elemento de retroceso para el país, y le sorprendía el que personas ilustradas quisieran imprimir a la República ese movimiento retrógrado.

Indicaba que los impugnadores del Senado deseaban que el pueblo estuviera más cerca del poder y sabían que con dos Cámaras era más difícil que la opinión pública influyera en la Cámara popular.

Rechazó la aseveración de que los Estados pequeños estaban de rodillas ante los grandes.

Dijo que el Congreso no veía a diversos Estados, sino a mexicanos y el haría el llamamiento no a grandes o pequeños sino al pueblo mexicano.

Concluyó afirmando que se marchaba hacia el progreso removiendo los obstáculos y el Senado era uno de ellos. Pidió se votara en contra del dictamen.

A continuación, el C. Dondé habló de nuevo en pro del dictamen, explicando las ideas que emitió la primera vez que hizo uso de la palabra.

En la sesión del 26 de abril de 1870, se dieron las siguientes intervenciones:

En el uso de la palabra el C. Alfaro se pronunció en contra del C. Baz para vindicar a Valentín Gómez Farías del cargo de inconsecuencia que se le había hecho; y manifestó que aunque creía conveniente el Senado, consideraba que no se debía establecer en ese momento sino después de cuatro o cinco años.

Participó el Dip. Lemus quien por segunda vez se manifestó en contra.

El C. Alcalde quien manifestó que el Senado no podía quedar establecido antes de tres o cuatro años toda vez que debía seguirse la tramitación que establecía el Código Fundamental.

A continuación participó Don Sebastian Lerdo de Tejada, Ministro de Gobernación y Relaciones, a quien correspondió cerrar el debate y dijo que no entraría al fondo del negocio, para no repetir lo que elocuentemente ya habían dicho los miembros de la representación nacional que habían defendido el dictamen. Dijo que sólo se proponía contestar algunas observaciones y manifestar cual había sido el espíritu del gobierno al remitir las iniciativas que habían dado origen al dictamen que se discutía.

En cuanto a las observaciones se refirió a que se decía que se reconocía la conveniencia del Senado, pero no se consideraba que fuera el momento oportuno para establecerlo, pues si se establecía y los resultados eran funestos, no podría corregirse, mientras que si no se establecía se podía subsanar el error en uno, dos o seis años. Pero además de ser una idea que no le iba

a los liberales que conformaban el Congreso, era un argumento que por sí mismo se podía discutir, ya que eso se podía argumentar cada vez que se pretendiera establecer el Senado, y entonces jamás se procedería a establecerlo en México.

Refutó que el Senado se formaría por gente aristocrática y poco patriótica. Si como ha indicado alguno de los señores Diputados, la elección es hecha por los ciudadanos y calificada por los legisladores, ¿qué motivo habría para decir que el Senado era una Cámara aristocrática, impopular, antipatriótica? ¿No tendría el mismo origen que esta asamblea?

Consideró que México siendo una República, representativa, democrática y federal, no tenía representada a la federación.

En cuanto a que las reformas darían mayor influencia al Ejecutivo, él no lo consideraba exacto, pues decía que era más fácil influir en una que en dos.

Tampoco creyó conveniente estimar los errores del Senado para hacerlo valer en contra de su institución.

Dijo que no estaba de acuerdo con la idea de que se dividieran las funciones de las dos Cámaras, asignando a la de Diputados las materias de interés nacional y a la de Senadores, lo de interés de los Estados, ya que en caso de que no estuvieran de acuerdo entre ambas y no hubiera avenimiento, correspondería al Ejecutivo tomar la decisión.

Consideró que el propósito era que no abuse ninguno de los dos Poderes de las facultades que le están concedidas, y que cada uno proceda con la más perfecta independencia de sus actos.

Dijo que de los males de un Congreso era mejor evitarlos que remediarlos, y dado que no se podía poner sobre el Legislativo un poder superior, el único medio de ponerle un contrapeso era dividiéndolo. Y querer eso, era afianzar las instituciones y evitar las extralimitaciones.

Suficientemente discutido el proyecto en cuestión fue declarado con lugar a votar en lo general por 115 votos contra 49.

En la sesión del 28 de abril de 1870, se inició la discusión en lo particular; el Secretario leyó la primera reforma constitucional, y se preguntó si había lugar a votar, en votación nominal pedida por el C. Hermosillo.

Recogida la votación aparecieron 105 votos por la afirmativa y 44 por la negativa.

Quedó aprobado el artículo en estos términos:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Con la aprobación de esta reforma constitucional concluía formalmente el receso unicameralista que la Ley Fundamental de 1857 había implantado al Congreso General.

Sin embargo, completar el proceso de restauración del Senado estaba lejos de alcanzarse; pues quedaban pendientes su estructura, organización y funciones. Para ello se formuló un nuevo dictamen el 25 de octubre de 1871, al cual se le dió lectura el 2 de abril del año siguiente, pero su aprobación sólo se logró hasta 1874.

E).- La Constitución de 1917 y el Sistema Bicameral como Decisión Política Fundamental.

La etapa moderna del constitucionalismo mexicano abarca del año de 1917 y casi hasta nuestros días. Puede caracterizarse este período, que comprende casi tres cuartos de siglo, como de vigencia de una Constitución de profundo contenido social.

Nuestra Ley Fundamental, que fue considerada la primera Constitución social del mundo, ha sufrido notables cambios que reflejan el embate exitoso de las fuerzas que se opusieron a ella desde su discusión en el Congreso Constituyente de Querétaro.

Sus antecedentes deben ubicarse a partir del levantamiento militar de 1876, encabezado por el General Fidencio Hernández, en contra del gobierno legítimo de Sebastián Lerdo de Tejada y a favor del General Porfirio Díaz, lo que permitió a éste acceder al poder. Fueron 30 años, los que formaron esta etapa de nuestra Historia, que se conoce como "el porfiriato", durante los cuales, Don Porfirio ejerció el gobierno en forma dictatorial, patrimonialista y unipersonal.

Iniciaba el presente siglo con Porfirio Díaz en el poder, pero al mismo tiempo comenzaba la lucha en contra de la simulación constitucional, que daban a conocer los hermanos Flores Magón a través de su periódico "Regeneración".

Los Clubes y periódicos de oposición se multiplicaban y criticaban la política tolerante de Porfirio Díaz para

el clero, al no aplicar las leyes de reforma.

Los líderes de estos clubes y periódicos eran mandados a prisión y desterrados, por lo que muchos de ellos emigraban, principalmente a los Estados Unidos. Por tal motivo se lanzó desde San Luis Missouri el "Programa y manifiesto del Partido Liberal" que recogía los principios de la reforma, así como las primeras reivindicaciones de carácter social; este programa fue elaborado tomando en cuenta la información que sus autores habían tenido por correspondencia de los sucesos ocurridos en Cananea, cuya huelga había sido fuertemente reprimida, al igual que la de Río Blanco.

En el año de 1908 había un ambiente de entera oposición a la reelección, lo que provocó la escisión de los porfiristas. Para hacer frente a esta situación Porfirio Díaz hizo algunas declaraciones a un periodista norteamericano, James Creelman, haciéndole alusión a su voluntad de retirarse del poder una vez que concluyera su período presidencial.

El problema de la sucesión presidencial y de la reelección se había acentuado, pues en 1909, Porfirio Díaz se reelegiría por séptima ocasión.

Madero creó el Partido Antirreeleccionista, y llegó a la conclusión de que el Partido antirreeleccionista debía tener sus propios candidatos, y de que sólo mediante una insurrección se podría acabar con la intransigencia del gobierno. Con este propósito Gustavo A. Madero, hermano de Francisco I. Madero formuló el Plan de San Luis Potosí y el Plan de San Antonio, siendo este último la base para convocar al pueblo a tomar las armas el 20 de noviembre de 1910.

En su inicio el movimiento pareció fracasar y extinguirse, pero a partir de marzo de 1911 se extendió por todo el país. Con la ocupación de Ciudad Juárez el 10 de mayo de 1911, se celebró un tratado, en el que se comprometían Díaz y Corral a renunciar, dejando interinamente el poder a Francisco León de la Barra.

Si bien el Partido Anti-reeleccionista había dirigido y consumado el derrocamiento del régimen porfirista, había sido propiamente el Partido Liberal Mexicano el iniciador del Movimiento de oposición.

Ambos Partidos en su origen, habían propugnado por el derrocamiento de la dictadura porfirista y con ella el de la no reelección. Concluido ese capítulo los Partidos difirieron mucho en cuanto a su propósito, pues mientras que el Partido Liberal Mexicano dirigido por Arriaga y Flores Magón luchaba por la aplicación de las leyes de reforma, el Partido Anti-reeleccionista encabezado por Madero, expresaba que estas debían derogarse; además de que aquel enfatizaba su preocupación por el problema social relativo a los obreros y campesinos, y en cambio éste lo eludía por completo.

Al respecto Flores Magón expresaba: 'El Partido Liberal quiere libertad política, libertad económica por medio de la entrega al pueblo de las tierras que detentan los grandes terratenientes, el alza de los salarios y la disminución de las horas de trabajo; obstrucción a la influencia del clero en el gobierno y en el hogar. El partido anti-reeleccionista sólo quiere libertad política...'

Estas aspiraciones también surgieron en el seno del Partido Anti-reeleccionista y el 8 de marzo de 1911 los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal lanzaron un Plan político social, en el que por un lado reconocían a Madero, y por el otro se pedía la restitución de tierras y la dotación de terrenos incultos para quien lo solicitara, el aumento de jornales, la limitación de la jornada de trabajo, entre otras cosas.

Emiliano Zapata recogió las aspiraciones agrarias y dirigió la lucha por alcanzarlas.

La contienda política que se había desatado no era únicamente entre el Partido Liberal Mexicano y el Anti-reeleccionista, pues se encontraban también el Constitucional Progresista y el Católico Nacional.

El Partido Anti-reeleccionista comenzó a experimentar choques en su seno, debido a que Madero no había cumplido con los puntos del Plan de San Luis, había eludido el problema social y había traicionado al movimiento al aceptar en Ciudad Juárez el licenciamiento de sus tropas. Esto provocó diversos levantamientos de oposición, como el Zapata, que proclamó el Plan de Ayala; el de Pascual Orozco en el norte en cuyo pacto de la empacadora proponía una serie de medidas en beneficio de la clase obrera y campesina; y el de Bernardo Reyes y Felix Díaz, logrando sofocar el ejército federalista estos 3 últimos movimientos, no así el de Zapata.

El 9 de febrero de 1913 un grupo perteneciente al ejército Federal realizó un cuartelazo en la capital, conocido como el cuartelazo de la ciudadela, en favor de Bernardo Reyes

y Felix Díaz quienes en ese momento se encontraban detenidos; Reyes murió al penetrar a Palacio Nacional y Díaz encerrado en la Ciudadela pactó en la embajada norteamericana la traición de Madero y Pino Suárez, Presidente y Vicepresidente, respectivamente, los cuales fueron aprehendidos.

Ante la Cámara de Diputados, Madero y Pino Suárez presentaron sus renunciaciones, designándose como Presidente al Secretario de Relaciones Exteriores y a Huerta como Secretario de Gobernación. Inmediatamente renunció el primero y Huerta ocupó la Presidencia; a esto se sumaron los asesinatos de Madero y Pino Suárez.

En contra de todos esos actos, el 19 de febrero de 1913, el Gobernador de Coahuila D. Venustiano Carranza, promulgó un decreto que fue secundado por el Estado de Sonora, que desconocía a Huerta lo que produjo en todo el país el estallido de la revolución que Madero había procurado contener.

La revolución tomó entonces el nombre de constitucionalista, y a través de ella se buscaría restaurar el orden constitucional que se había roto. Con este propósito Carranza expidió el Plan de Guadalupe, que también contenía la promesa, de que al finalizar la lucha se formularía un programa para combatir los problemas de índole social.

El 13 de agosto de 1914 en Teoloyucan se consumó la derrota del gobierno usurpador, pactándose la entrega de la capital y la disolución del ejército federal.

Relativamente pacificada la Nación, llegó el momento oportuno de abordar el problema social.

El 14 de agosto se reunió la soberana convención Revolucionaria en Aguascalientes en donde se designó como Presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, lo que provocó la división entre Carranza y Villa y Zapata.

La convención continuó su trabajo y preparó un Programa revolucionario que se firmó en Toluca el 24 de agosto de 1914, referente a las reformas sociales y políticas.

Carranza expidió las adiciones al Plan de Guadalupe con las que se disponía restablecer la igualdad entre los mexicanos, a través de leyes agrarias, fiscales, aquellas que mejoraran la condición del peón, obrero, minero y en general de las clases proletarias; bases para organizar el poder judicial; disposiciones que garantizaran el cumplimiento de las leyes de reforma; la revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil, la revisión del Código Civil, Penal y de Comercio, Leyes que se refirieran a la explotación de Minas, petróleo, aguas, bosques y además recursos naturales; reformas políticas que garantizaran la aplicación de la Constitución de la República y en general las leyes que aseguraran a los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y su igualdad ante la ley.

Con fundamento en estas adiciones Carranza expidió la Ley del Municipio Libre, la Ley del Divorcio, la Ley Agraria y Obrera, las reformas al Código Civil y la abolición de las tiendas de raya.

Durante todo el período preconstitucional en que se llevaron a cabo las reformas, la Constitución de 57 se consideró en suspenso.

Vencidas las fuerzas Villistas y recluidas las Zapatistas en 1916, se hizo hincapié en que era menester restablecer el orden Constitucional. Con miras a este fin, se presentaron varias alternativas: restablecer lisa y llanamente la Constitución de 1857; revisar la Constitución de 1857 mediante el procedimiento que la misma establecía; o la reunión de un nuevo Congreso Constituyente que se encargaría de reformar la de 1857 o expedir una nueva Constitución.

Carranza se inclinó por la penúltima de las opciones; asesorado por el Ingeniero Felix Palavicini, expidió el 14 de septiembre de 1916 un Decreto que reformaba algunos artículos del Plan de Guadalupe y lo más importante, convocaba a un Congreso Constituyente, que se integraría por representantes de las entidades federativas que serían elegidas en proporción al número de habitantes, y cuya función se limitaría a aprobar el Proyecto de Constitución reformada, debiendo terminar su labor en dos meses, pasados los cuales se disolvería.

El nuevo Congreso Constituyente se instaló en Querétaro e inició sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916.

En la segunda junta preparatoria el General Alvaro Obregón impidió mediante algunas maniobras el acceso de los Diputados pertenecientes al grupo renovador, de tendencia moderada; que habían integrado la mayoría Maderista en la XXVI legislatura federal, y que además había elaborado junto a Carranza el proyecto de Constitución, estos eran: José Natividad Macfas, Luis Manuel Rojas, Felix F. Palavicini y Alfonso Cravioto. Carranza trató de conciliarlo, pero Obregón insistió, provocando con ello que el Congreso se escindiera.

en las dos tendencias que durante todos sus debates lucharían frente a frente; siendo unos los moderados, a favor de Carranza; y, los radicales, con Obregón.

En el grupo radical figuraban: Francisco J. Mújica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar. Al margen estuvieron Hilario Medina, Paulino Machorro Narvaéz, Enrique R. Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuelo.

El 1º de diciembre entregó Carranza el "Proyecto de Constitución Reformada"; el 6 de diciembre se designó a la Comisión de Constitución, integrándola: Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzon, Enrique Recio y Alberto Román. El 23 de diciembre se tuvo la necesidad de nombrar una Comisión más de Constitución, debido al exceso de labores, conformándola: Machorro Narvaez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

Los debates se llevaron a cabo durante los meses de Diciembre de 1916 y Enero de 1917, firmándose la Constitución el día 31 de este último mes y año; su promulgación tuvo lugar el 5 de febrero, e inició su vigencia el 1º de mayo de 1917.

Tienen razón, si bien ésta es parcial, quienes consideran a la vigente Ley Fundamental como resultado de un proceso de reformas a la Constitución de 1857. Pero, igualmente tienen razón aquellos que han afirmado que nuestra Carta Magna introdujo nuevos principios en la Historia Constitucional de México: Innovaciones en la estructura y organización de los Poderes; establecimiento de un régimen especial en

lo relativo a la separación del Estado y la Iglesia; y preponderantemente, en lo que se refiere a las cuestiones sociales: obrero, agrario y educativo, planteamientos éstos que cambiaron el rumbo del constitucionalismo no sólo de nuestro país sino de muchas naciones.

Respecto al Poder Legislativo, su organización, estructura y atribuciones, podemos decir que de acuerdo con el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, (Comisión Nacional para las celebraciones del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana.-México.-1985.-Tomos I y II), se llevó a cabo su discusión en las sesiones de 29 de diciembre de 1916; 6, 14, 15 y 29 de enero de 1917.

A continuación presentamos una breve crónica de lo acontecido:

En la sesión del 29 de diciembre de 1916, fue puesto a discusión el artículo 50, relativo al Poder Legislativo, que extinguiómente señalaba: "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".

Fue puesto a discusión y sin ella fue aprobado por unanimidad, en votación nominal.

Correspondió, en la sesión del 6 de enero de 1917, poner a discusión el artículo 71, que se refería al derecho de iniciar leyes o decretos; sin discusión fue aprobado por unanimidad en votación nominal.

En la sesión del 14 de enero de 1917, se puso a discusión el artículo 72 del proyecto de reformas de la Constitución de 1857, relativo al trámite que debía seguir un proyecto de

ley o decreto para que se pudiera promulgar como tal. En esta sesión sólo hubo dos intervenciones:

El Sr. Pastrana Jaimes, habló en el sentido de que en la formación de las leyes se diera mayor ingerencia al poder Judicial: "Discutimos en ese artículo, señores, los medios de armonizar entre sí a los poderes y, si son tres los poderes, es de toda lógica que establezcamos la armonía entre esos tres poderes. Se trata en el artículo de las funciones del Legislativo, que tienen las Cámaras, y que esas funciones invaden el Poder Ejecutivo; vamos a ver si es justo y lógico que en algunos casos el Poder Judicial sea por lo menos oído. Se trata de hacer un Código Civil; la Suprema Corte de Justicia tiene nueve, diez o quince magistrados competentes, y el Poder Ejecutivo puede tener dos o tres abogados. ¿Quien de los dos está en condiciones más adecuadas para hacer el Código Civil?, ¿es acaso el Ejecutivo o es la Suprema Corte, que está siempre aplicando la Ley?.

El Sr. C. Lizardi, contestó acertadamente: "Las observaciones hechas por el ciudadano que acaba de hablar, a primera vista son de gran trascendencia; pero si se tiene en consideración que la Ley Suprema es la Constitución y que los tribunales tienen facultades para no aplicar la Ley cuando ésta es anticonstitucional; si se tiene en consideración también que, por la vía del amparo, el conocimiento de un gran número de negocios llega a la Suprema Corte de Justicia, que en cada caso concreto decide si tal o cual hecho es constitucional o anticonstitucional, es evidente que dejarle iniciativa en la formación de las leyes al Poder Judicial, sería tanto como ponerse en el caso de quitarle su independencia al mismo Poder Judicial, para juzgar si las leyes iniciadas por el son constitucionales o no lo son, y precisamente para

conservar ese equilibrio, para dejarle al Poder Judicial sus funciones propias, es por lo que entiendo que se puso el proyecto en la forma que está, creo, por consiguiente, que debemos apoyarlo...."

También en la sesión de 14 de enero de 1917, se inició la discusión de las primeras fracciones del artículo 73, relativo a las facultades del Congreso de la Unión. Dentro de esta sesión se puso a discusión la fracción VI, cuyo Inciso 2, se refería a la existencia del ayuntamiento en el Distrito Federal, fue el más discutido, siendo aprobada esta fracción hasta la primera parte del inciso 2 por unanimidad de 139 votos.

Sesión de 15 de enero de 1917.- Se puso a discusión la fracción XVI del señalado artículo 73, que establecía: "Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República"; sin tener lugar ésta, fue aprobada por 169 votos.

También se puso a discusión, la fracción XX que indicaba: "Para expedir las leyes de Organización del cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano", fue aprobada sin discusión por 169 votos.

Asimismo se sometió a discusión la fracción XXIII que establecía: "Para formar su Reglamento Interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los Diputados y Senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes. En la discusión únicamente se hizo una consideración acerca de que debía corregirse su redacción para que no se entendiera que sólo pudiera haber Senadores ausentes. Esta se aprobó por 169 votos.

De la lectura del Diario de los Debates de nuestro último Congreso Constituyente, se observa que la reimplantación del Senado hecha en 1870 y su posterior complementación en 1874, había formado en el país un sólido criterio a favor del bicameralismo; por lo que al proponerse en el proyecto de Constitución el régimen bicameral del -- Congreso General, no hubo ya posiciones discordantes.

Capítulo III.- La Organización Interna de las Cámaras.

- A) La Estructura Política.
- B) La Estructura Legislativa.
- C) La Estructura Administrativa.

A) La Estructura Política.

Definir la estructura política de las Cámaras de Diputados y Senadores, que forman el Congreso General, implica partir de la concepción, ya apuntada en el primer capítulo, de que dicho órgano del Estado es el titular del poder legislativo; y de que, por lo tanto se trata de instancias políticas, las que a su vez presentan la característica de ser colegiadas; en consecuencia debe desentrañarse su esencia, su naturaleza jurídica y su forma de integración.

La esencia política de las Cámaras, que finalmente traduce su justificación, la encontramos en el principio de la representación ciudadana, cuestión sobre la que se ha debatido, de manera prolija, en la historia de las ideas políticas.

Al efecto se han elaborado las más diversas teorías, algunas de ellas han recibido denominaciones especiales por los tratadistas y estudiosos. Así, Berlín Valenzuela, en su "Derecho Parlamentario" da cuenta de las siguientes: a) Teoría del mandato imperativo; b) Teoría del mandato representativo; c) Teoría de la representación libre; d) Teoría de la representación virtual; e) Teoría de los órganos de representación; f) Teoría de los representantes como órgano de la nación; y, g) Teoría de la investidura". (1)

Sin embargo, a fin de dejar sentado nuestro punto de vista, seguiremos el análisis de A.H. Birch, que de la representación hace en su ensayo titulado "La Teoría de la representación y la práctica inglesa".

1.- Berlín, Valenzuela Francisco.-Derecho Parlamentario.-Fondo de Cultura Económica.-Primera Edición.-México.-1993.-Pág. 62.

Dice este autor: "El debate sobre el carácter de la representación política, que supera los tres siglos de edad, es un prístino ejemplo de la confusión que puede provocar el uso de términos con más de un significado. Si se quiere clarificar el debate, una necesidad preliminar debe ser la distinción de las diversas formas en que se utiliza el término "representación" en el discurso normal..... Me parece que el término tiene cuatro significados bien diferentes, uno de los cuales -y sólo uno- es puramente político.

"En primer lugar, el término es comunmente utilizado para designar un agente cuya tarea es defender o promover ciertos intereses definidos por su jefe. Un representante de este tipo actúa en defensa de la persona que lo instruye, es útil describir este tipo de representación como delegada".

"El término 'representación' tiene una segunda y bien diferente usanza que está bien ejemplificada en la frase 'una muestra representativa'. De acuerdo con este uso, un representante es una persona cuyas características reflejan las de un tipo de personas más grande, a las cuales pertenece y de las que de alguna manera, es un miembro típico".

"...Sería conveniente describir este tipo de representación como microcósmica".

"Un tercer significado del término se encuentra cuando una persona es descrita como representando a un grupo de una manera simbólica. Normalmente, un símbolo es un objeto físico que recuerda una entidad mucho más grande o abstracta".

"Fuera del mundo de la política, todos los significados del término "Representación" caen dentro de una u otra de las tres categorías descritas anteriormente. Dentro del mundo político se da un cierto problema. Aun cuando se pueden encontrar ejemplos políticos de los tres tipos de representación mencionados, es evidente que la forma más importante de representación política no cae en ninguna de esas categorías".

"La única respuesta satisfactoria de este problema es ver a la representación por elección como forma distinta de representación, con su propio sentido e implicaciones. El término surgió como un concepto independiente en Inglaterra y Francia en el siglo XVIII y fue desarrollado por primera vez por los liberales ingleses. La esencia de su posición fue que, si el parlamento iba a ser el centro del poder, sus miembros debían ser libres para actuar en interés de la nación como pensarán mejor... Algernon Sydney, en los últimos años del siglo XVII, había declarado que los miembros deberían poner los intereses de la nación como un todo por sobre los intereses de sus áreas particulares...Este fue un desarrollo necesario de las ideas por un grupo que postulaba que el parlamento, en lugar del rey, era, o debía ser, la autoridad suprema en el gobierno del país".

"....El colorario lógico de la teoría de la representación elegida era que las disposiciones electorales debían conformarse al lema de John Stuart Mill: "Un hombre, un voto; un voto, un valor". (2)

2.- Finer, S.E., y otros.-Política de Adversarios y Reforma Electoral.-Fondo de Cultura Económica.-Primera Edición en Español.-México.-1980.-Pág. 59-63.

Ahora bien, sentada la base de que las Cámaras del Congreso General constituyen el caso típico de la representación política, elegida o por elección, resulta obvio que para alcanzar esa "representación" se requerirá, además, de la necesaria presencia y participación de los partidos políticos.

Nuestra Ley Fundamental (artículo 41) considera a los partidos políticos como "entidades de interés público", señalándoles como fines "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 estos al ejercicio del poder público..."

Sin entrar a mayores consideraciones respecto a los partidos políticos, digamos que su importancia en este trabajo radica precisamente en esa segunda característica que la Constitución les da, es decir, la de "contribuir a la integración de la representación nacional".

Considerando que Diputados y Senadores, tienen una particular afiliación política; la que, precisamente, les ha permitido llegar a formar parte de las Cámaras, y que consecuentemente nuestro Congreso se basa en un régimen pluripartidista, la Constitución ha establecido que de los 500 Diputados que integran la llamada Cámara baja (artículo 52), 300 se eligen por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional; sucediendo de igual manera con la denominada Cámara alta, (artículo 56), pues de los 128 Senadores que la integran 96 corresponderán al

principio de mayoría y 32 al de primera minoría.

Existiendo esta indisoluble vinculación entre representación ciudadana, partidos políticos y Cámaras legislativas, resulta claro el por qué al interior de estas últimas se genera una estructura política que en nuestro sistema permite a los legisladores conformar "fracciones o grupos parlamentarios".

De esto resulta que los "grupos parlamentarios" constituyen la expresión partidista o forma de organización de los legisladores con una misma identidad político partidista; situación reconocida y regulada por la Constitución en su artículo 70, párrafo 3º: "La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados".

Sin lugar a dudas, el motor de la vida interior de las Cámaras y la riqueza de su obra política y legislativa lo constituyen los grupos parlamentarios. Es tal su importancia que la Ley Orgánica (artículo 39) reconoce entre sus principales funciones, que "coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas camerales; además contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes".

Existe en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, disposición expresa (artículo 42) en la que se consagra el principio de total autonomía

de los grupos parlamentarios, en virtud de que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de sus líderes "serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos".

El primer requisito para la constitución de los grupos parlamentarios es que lo integren por lo menos cinco Diputados, debiendo llevar a cabo una asamblea interna, de la que quedará constancia en acta que al efecto se levante; asimismo, se especificará el nombre del grupo parlamentario y una relación de sus integrantes.

No debemos dejar pasar por alto la consideración de que la organización jurídica, política e ideológica de los Diputados integrantes de los grupos parlamentarios también se refleja en la distribución de áreas y curules en el interior del recinto cameral, lo que da también, un agrupamiento material o espacial de los diputados, lo que ha permitido identificar objetivamente en el salón de plenos a "la derecha", a "la izquierda" y "al centro", términos que describen, además, sus posiciones políticas sociales, económicas y de gobierno.

Especial mención merece la situación que guarda en la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario mayoritario; pues su organización se lleva a cabo por entidad federativa, constituyéndose sus miembros en diputaciones de los Estados y del Distrito Federal.

Cada Diputación debe elegir un Coordinador, pasando estos a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara. Mucho se discute si el Presidente de la Gran Comisión y líder del grupo parlamentario mayoritario debe ser Coordinador de Diputación Estatal o del Distrito Federal; es decir, miembro integrante de la Gran Comisión; o si puede serlo un Diputado de representación proporcional, que legalmente no es Coordinador de Diputación, y por lo tanto, tampoco miembro de la Gran Comisión.

En los términos en que se encuentra redactado el artículo 46 de la Ley Orgánica, permite las dos interpretaciones; huelga decir que no aparece mención expresa de que el Diputado que presida la Gran Comisión necesariamente sea Coordinador de Diputación Estatal o del Distrito Federal; sino sólo la referencia a que sea el líder del grupo mayoritario; sin embargo, políticamente representa un gran respaldo en el cumplimiento de tan importante función que sí reúna aquel requisito; por otro lado, salta a la vista que tal disposición legal responde a una realidad política distinta a la que se ha vivido en los últimos tiempos.

En la Gran Comisión descansa la responsabilidad política, de orientación y conducción de los trabajos legislativos; y, administrativos de la Cámara.

En cuanto hace a la Cámara de Senadores, por su naturaleza de Cámara federal, así como por la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional, no se ha presentado en su vida interna, en el pasado reciente, la cuestión relativa a la integración de una estructura política con grupos partidistas. Debe aclararse que esta situación se ha transformado en virtud de las reformas constitucionales que dieron al Senado una forma de integración

electoral mixta; de hecho se ha sustituido el sistema puro de mayoría, para mixtificarlo con el de "primera minoría", el cual se espera funcione plenamente en el año 2000, para la integración de la LVIII Legislatura.

Existe en el Senado, al igual que en la Cámara de Diputados, una Gran Comisión; pero cuya integración obedece a mecanismos distintos. En este caso la Ley señala que se integrará por un Senador de cada Estado y del Distrito Federal, mediante sorteo (artículo 103); los cuales a su vez, en escrutinio secreto y por mayoría elegirán un Presidente y un Secretario.

También en la Gran Comisión del Senado se deposita el peso de las funciones políticas, de orientación y conducción de los trabajos legislativos; y, administrativas.

Finalmente, debemos señalar que a partir de la LV Legislatura (1991-1994), ha venido funcionando en la Cámara de Diputados, una Comisión denominada "De Régimen Interno y Concertación Política", la que incluso ha quedado plasmada en el proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, discutido el 9 de diciembre de 1992 (Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias y versión estenográfica del debate) el cual después de su discusión en la Cámara de Diputados fue turnado al Senado para sus efectos constitucionales; sin que haya sido discutido ni completado el proceso legislativo para ser derecho vigente.

El artículo 51 del mencionado proyecto de Decreto literalmente establece:

"La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la integrarán los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos del grupo mayoritario en la Cámara. La Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara. A este efecto se reunirá cuando menos una vez al mes".

Asimismo, se observa que en dicho proyecto se asignan algunas atribuciones que en la vigente Ley corresponden a la Gran Comisión; (artículo 47, fracciones III, IV y V).

Para concluir, sólo digamos que la estructura política está determinada por las fuerzas, grupos y factores políticos de la nación, determinando aquella, a su vez, la obra legislativa, sus reformas, modalidades y profundidad social.

B) La Estructura Legislativa.

La parte medular del trabajo que realizan los diputados y senadores tiene que ver con la elaboración de las leyes; en tal virtud las Cámaras cuentan con una serie de órganos que integran la maquinaria cameral cuya finalidad consiste, precisamente, en organizar, coordinar, dirigir y distribuir las tareas concernientes a la tramitación del proceso legislativo, que habrá de producir la ley.

La característica esencial de la denominada estructura legislativa radica en que en ella participan, exclusivamente, los legisladores; aún cuando se puede observar la existencia de instancias y unidades administrativas de apoyo directo al trabajo legislativo de diputados y senadores.

Según apreciamos en las normas jurídicas y en el funcionamiento ordinario de las Cámaras la estructura legislativa se conforma de las siguientes áreas:

- El Pleno.
- La Mesa Directiva.
- Las Comisiones.

El Pleno de la Cámara es lo que constituye la asamblea deliberante, bajo cuya responsabilidad constitucional se encuentra la expedición de la Ley. Se integra por todos y cada uno de los legisladores electos (500 Diputados y 128 Senadores).

La Cámara en Pleno, o simplemente "el Pleno", es en estricto sentido, el titular de la función legislativa, es decir, del poder legislativo; es, además, el órgano supremo para la resolución del cualquier otro asunto de carácter político, administrativo o financiero atinente a la Cámara, los grupos parlamentarios, comisiones, comités u órganos técnicos y de apoyo.

Asimismo, debemos señalar que el Pleno se constituye en el acto mismo de la instalación de las Cámaras; en este sentido la Ley Orgánica (artículo 25 y 75) establece que la víspera del inicio del primer período ordinario de sesiones, después de haberse elegido a la Mesa Directiva, su Presidente hará la declaratoria de que la Cámara ha quedado legalmente constituida.

En los períodos siguientes, la elección de la Mesa Directiva y la instalación de las Cámaras se hará diez días antes "de la apertura de sesiones" (artículos 16 de la Ley y 13 del Reglamento).

En nuestro régimen constitucional el Pleno funciona bajo el sistema de períodos ordinarios y recesos, pudiendo realizar en éstos, períodos extraordinarios.

El artículo 65 de la Constitución establece: "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".

Ahora bien resulta en ocasiones muy difícil que las Cámaras se instalen con la totalidad de sus miembros, razón por la que la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para el Gobierno Interior establecen un número mínimo de miembros presentes, que es lo que se denomina "quorum"; al efecto nuestro Código Supremo ordena: "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros;...".

Pero, tal disposición resulta de aplicación general, en el caso de sesiones por separado de cada Cámara, y siempre y cuando no se trate de reformas a la Ley Suprema, ya que la propia Constitución señala, en algunos casos, una especial concurrencia de Diputados y Senadores en sesiones de Congreso, es decir, de las dos Cámaras.

El artículo 84, señala que en el caso de la falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo Federal en los dos primeros años de su ejercicio constitucional el Congreso nombrará un Presidente Interino, para lo cual deberán concurrir "las dos terceras partes del número total de sus miembros".

Asimismo, el artículo 135 Constitucional requiere que las reformas y adiciones a la Ley Fundamental sean aprobadas "por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes".

Ahora bien, el artículo 9º de la Ley Orgánica contiene la regla general para el caso de sesiones de Congreso.

esto es, de sesiones conjuntas de las dos Cámaras, "con la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes".

De esto debe concluirse que cuando se reuna el Congreso en sesión conjunta de las dos Cámaras, a que se refieren los artículos 69, 85, 86 y 87 de la Constitución, el quorum, se formará con la presencia de la mitad más uno de los integrantes de cada una de las Cámaras.

Por cuanto hace al lugar donde sesiona el Pleno de cada una de las Cámaras, debemos decir que se le conoce como el recinto cameral o Salón de Plenos, que se convierte en el foro donde se dirimen las grandes controversias políticas, económicas, jurídicas y sociales de la Nación y donde se libra el combate de razones y argumentos a través de la oratoria parlamentaria para la creación, reforma o adición de las Leyes.

Al tenor del mandato de la Ley Orgánica (artículo 12) "Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables"; gozando de la protección más absoluta para que los legisladores lleven a cabo sus tareas sin presiones ni interferencias.

La Mesa Directiva funge en la maquinaria del trabajo cameral como órgano de representación, ejecución, conducción de los trabajos legislativos y de comunicación con los otros poderes, las organizaciones y ciudadanos.

Las actividades que lleva a cabo la Mesa Directiva se dan en el ámbito político legislativo con una especial relevancia en lo que se refiere a la tramitación de las leyes.

La Mesa Directiva siempre es elegida por el Pleno en votación cédular y por mayoría, debiendo integrarse en la Cámara de Diputados por un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios.

Respecto a la integración debemos hacer la observación de que en el proyecto de Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General (al que se aludió en el inciso anterior relativo a "La Estructura Política") se propone que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integre con una variante: que se elijan "tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara"; asimismo, se propone que la conducción de las sesiones sea rotativa entre el Presidente y los Vicepresidentes.

En el Senado de la República la Mesa Directiva se integra por un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios y de igual forma que en la de Diputados, es decir, por mayoría y en votación por cédula (artículo 77 de la Ley Orgánica).

Las atribuciones que la Ley otorga al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se corresponden de manera exacta con las asignadas a su homólogo del Senado, con una salvedad: "Presidir las sesiones conjuntas del Congreso General". De las once restantes, (artículos 34 y 83), cinco se refieren al proceso legislativo:

- "Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno".
- "Dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara".

- "Conducir los debates y las deliberaciones del Pleno".
- "Cumplimentar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión y de los Grupos Parlamentarios".
- "Firmar con los Secretarios y, en su caso, el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y Reglamentos que expida la Cámara o el Congreso".

Las funciones de los Vicepresidentes en ambas Cámaras son, primordialmente, de auxilio al Presidente y de suplencia en sus ausencias e impedimentos temporales (artículo 35).

Los Secretarios de las Cámaras ejercen similares atribuciones, observándose que de las dieciseis señaladas por los artículos 36 y 84, la mitad se vincula de manera directa con el trámite de las leyes.

Los Prosecretarios, tienen como función suplir a los Secretarios, ejerciendo las atribuciones que a éstos les señala la Ley.

Referirnos al tema de las Comisiones es adentrarnos al ámbito en el que se desarrolla una de las etapas más importantes del trabajo legislativo por su versatilidad política, riqueza propositiva y profundidad técnica, jurídica y social.

En las Comisiones se encuentra el verdadero laboratorio donde se procesa la Ley, es auténticamente el crisol que le dá contenido y condiciona su eficacia normativa.

La Comisión es la forma de organización y agrupamiento de los legisladores para llevar a cabo sus trabajos de análisis y estudio de iniciativas y dictaminación.

El trabajo legislativo parece desarrollarse en todas las latitudes mediante Comisiones. "En América Latina, las tareas parlamentarias están preparadas por Comisiones especializadas, como el sistema presidencial (sic) norteamericano o el régimen parlamentario inglés o francés. Normalmente el reglamento interno de cada Cámara determina el número, atribuciones y funcionamiento de estas Comisiones. Tan sólo algunas constituciones fijan directamente el régimen de estos órganos, como la ecuatoriana, que instituye tres categorías de Comisiones...." (3)

Las Comisiones en el Congreso mexicano se integran por acuerdo del Pleno a propuesta de la Gran Comisión y en cada una de ellas debe verse reflejada la pluralidad cameral, es decir, deben incorporarse a sus tareas legislativas de todas las ideologías y posiciones políticas.

Aquí vale la pena hacer referencia, nuevamente, al proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ya aprobado por la Cámara de Diputados y pendiente en el Senado, en virtud de que la facultad de proponer a los integrantes de las Comisiones (y Comités) se desplaza del ámbito de atribuciones de la Gran Comisión al de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El artículo 50 de la Ley Orgánica dispone que en la Cámara de Diputados las Comisiones serán: De dictamen, Legislati-

3.- Lions Signoret, Monique.-El Poder Legislativo en América Latina.-SNE.-Edit. U.N.A.M.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-México.-1974.-Pág. 33.

vo: De vigilancia (de la Contaduría Mayor); De Investigación; y, Jurisdiccionales.

Por su parte el artículo 86 de la propia Ley Orgánica señala que en el Senado las Comisiones serán ordinarias y especiales.

Para los efectos del desarrollo de nuestro trabajo sólo importan las de dictamen legislativo y las Ordinarias, que aún cuando reciben distinto nombre en cada Cámara sus funciones son exactamente las mismas.

Tales Comisiones se constituyen con carácter definitivo, al principio de la Legislatura (dentro de los primeros quince días, en la Cámara de Diputados; y, en la primera sesión, en la de Senadores), duran los tres años de su ejercicio constitucional y "se integran por regla general con 17 diputados" en aquella Cámara; sin que exista, en el caso del Senado, disposición expresa en la Ley o en el Reglamento, respecto al número de sus miembros.

Conviene hacer notar que la disposición del artículo 55 de la Ley Orgánica que señala el número de miembros de las Comisiones en la llamada Cámara baja, ha caído en desuso y actualmente los integrantes de las Comisiones son mucho más. Esto se explica en virtud de que la Ley se expidió en 1979, época en la que, incluso, era menor el número de Diputados que formaban la Cámara.

En el multireferido proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica, se propone en el artículo 55, que: "Las Comisiones se integran por no más de 30 Diputados

electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las Secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario!

Respecto al ámbito competencial de las Comisiones, en el caso de la Cámara de Diputados, la Ley establece que la misma, "..... deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal"; fórmula que nos parece un tanto imprecisa, e incompleta, especialmente cuando se observa que algunas Comisiones como la de Justicia, de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y la del Distrito Federal, a partir de las reformas Constitucionales de 1993, relativas a la Capital, no tienen nada que ver con el concepto "áreas de la Administración Pública Federal".

Mencionemos también que los trabajos de consulta, obtención de información, estudio, análisis, propuestas, contrapropuestas, defensas y ataques a las iniciativas de leyes o decretos en el seno de la Comisión culminarán con la formulación de un dictamen, el cual es aprobado por mayoría de votos.

Para la aprobación del Dictamen, las Comisiones actúan como asambleas a escala del Pleno de las Cámaras, coordinadas por un Presidente y un Secretario, con orden y respeto, pero sin tantas formalidades para sus deliberaciones, y toma de resoluciones.

Finalmente recalquemos la importancia que tienen la comisión y sus integrantes en los trabajos del Pleno de las Cámaras, ya que son ellos los que constituyen el eje de los debates, llegando a convertirse en sus actores principales.

C) La Estructura Administrativa.

Existe una gran diversidad de actividades que apoyan y complementan los trabajos políticos y legislativos de las Cámaras, de los cuales se encargan legisladores (Diputados y Senadores) o personal especializado y profesional, que integra la plantilla de servidores públicos de las Cámaras.

En el primer caso debemos mencionar a los Comités de Administración, de Biblioteca y de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados; y al Instituto de Investigaciones Legislativas. En el caso del Senado, las Comisiones Especiales de Estudios Legislativos, de Administración y de Biblioteca.

Entre los órganos administrativos que se encargan a servidores públicos profesionales que no son legisladores, encontramos, en ambas Cámaras, a la Oficialía Mayor y a la Tesorería; en la Cámara de Diputados a la Contaduría Mayor de Hacienda, y, en el Senado el Centro de Información Legislativa.

Los Comités en la Cámara de Diputados se integran por legisladores y se aprueban mediante acuerdo del Pleno, normalmente de manera conjunta con las Comisiones, y a propuesta de la Gran Comisión.

Respecto a la facultad de proponer a sus integrantes, vale la misma consideración hecha para las Comisiones, en el sentido de que en el proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Congreso, a que hemos aludido, la propuesta es que sea la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la que se encargue de ello.

Por mandato del artículo 65 de la Ley, en "su integración, actividad y funcionamiento se atenderá a lo dispuesto por las disposiciones reglamentarias", por lo que no se dan mayores regulaciones en la propia ley; desafortunadamente tampoco las da el Reglamento vigente; es más, ni siquiera contempla la existencia de Comités.

Las llamadas Comisiones Especiales del Senado, salvo la de Estudios Legislativos, equivalen, en sus funciones y materia, a los Comités de Administración y de Biblioteca de la Cámara baja, con la observación de que en aquel existe como Comisión Ordinaria la de Asuntos Editoriales, equivalente al Comité de la de Diputados.

La Ley Orgánica es más explícita en el caso de la regulación de las Comisiones Especiales del Senado; pues el artículo 91 señala, como labor de la Comisión de Estudios Legislativos, hacer "el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y formular los dictámenes correspondientes" conjuntamente con las Comisiones ordinarias. Por su parte el artículo 92, precisa las atribuciones de la Comisión de Administración, consistentes en "Presentar a la Cámara para su aprobación el presupuesto para cubrir las dietas de los Senadores.....sueldos de los empleadosdar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto". En el inciso d) del precepto citado, se observa que de manera inadecuada se señala: "presentar durante los recesos del Congreso, a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación los presupuestos a que se refieren los incisos anteriores", considerándose impropia tal disposición toda vez que se trata de una cuestión económica relativa a su régimen interior (artículo 77 de la Constitución) y que la doctrina ha considerado como del tipo de facultades administrativas comunes a las dos

Cámaras, no exclusivas y de ejercicio por separado y no sucesivo.

Finalmente, el artículo 93, señala que la Comisión de Biblioteca "tendrá a su cargo la atención de la Biblioteca del Senado de la República y todo lo que se relacione con actividades de esa naturaleza".

El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados se creó el 26 de Diciembre de 1981, durante el ejercicio de la LI Legislatura, a propuesta de un grupo pluripartidista, con el objeto de "que auspicie y patrocine estudios históricos, jurídicos y de análisis institucionales sobre la vida parlamentaria en general y la mexicana en particular". (4)

Asimismo, en el punto tercero de dicho acuerdo se señalaba que el nombramiento del Director General del Instituto sería por el "Pleno de la Asamblea, en el curso de cada Legislatura a propuesta de la Gran Comisión y escuchando a los grupos parlamentarios".

El día 30 de Diciembre del mencionado año, se integró una Comisión de cinco Diputados que se encargaría de elaborar el Reglamento Interior del Instituto.

En comunicación fechada el 29 de marzo de 1982, la Comisión envió al Presidente de la Gran Comisión el Reglamento en cuestión; el cual se agregó al Diario de los Debates de la Comisión Permanente con fecha 6 de mayo del mismo año (Año III, T. III, No. 17.-Pag. 8-11).

4.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Año III.- Tomo III.- No. 48.- 26 de Diciembre de 1981.-Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.- Pág. 248.

El Reglamento prevé en su artículo 3º que serán -
órganos de gobierno del Instituto:

- "I.- Una Comisión especial de Diputados, destinada por la Asamblea ... que presidirá el Presidente de la Gran Comisión".
- "II.- Un Consejo académico, integrado por seis personalidades de reconocido prestigio intelectual, que será presidido por el Director del Instituto..."
- "III.- Un Director".
- "IV.- Las Coordinaciones de Investigación; Difusión; Acopio y conservación de los documentos e información bibliográfica; y administración".

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores cuentan con Oficialía Mayor y Tesorería; sus titulares son designados por el Pleno respectivo, a propuesta de la Gran Comisión de cada Cámara, artículo 47 y 105 de la Ley Orgánica.

En lo que toca a la Cámara de Diputados nos permitimos hacer una vez más referencia al proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en su artículo 51, fracción IV, se incluye la propuesta al Pleno de dichos funcionarios como atribución de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Sin lugar a dudas, el renglón olvidado de la Administración es el de las Cámaras del Congreso; toda vez que no existe una regulación específica de sus áreas administrativas; de manera especial de la Oficialía Mayor.

En efecto, salvo lo preceptuado en el artículo 85, de la Ley Orgánica, que alude a la Oficialía Mayor y Tesorería del Senado, y que remite a las normas reglamentarias, no se encuentran mayores referencias normativas respecto a la primera; en cuanto a la segunda, el Reglamento sí contiene un apartado de siete artículos.

En la Oficialía Mayor de las Cámaras se agrupan los órganos de apoyo al trabajo de los Diputados y Senadores. Siendo la subestructura administrativa más importante de las Cámaras, resulta inexplicable la poca o nula atención que ha tenido en las disposiciones normativas de las Cámaras.

Por otro lado, consideramos oportuno hacer mención de que no se precisa ni en la Ley ni en el Reglamento cual es el vínculo jurídico entre la Oficialía Mayor y la Tesorería y la Cámara.

Ante esto caben varias interpretaciones:

- a).-- Que dependen del Comité o Comisión Especial, en su caso, de Administración.
- b).-- Que dependen de la Gran Comisión.
- c).-- Que dependen de la Mesa Directiva de la Gran Comisión.

d).- Que dependen del Presidente de la Gran Comisión.

Aún cuando existen determinadas disposiciones en la Ley y el Reglamento respecto a las Tesorerías, que las vincula al Comité o Comisión Especial de Administración, no se puede afirmar que exista una relación administrativa jerárquica, sino que, en todo caso se trata de un mecanismo de control político de los Diputados y Senadores sobre quien ejerce el presupuesto de la Cámara respectiva, sin que pueda afirmarse que se da la primera hipótesis.

Creemos que tampoco podrá afirmarse que la Oficialía Mayor y la Tesorería dependan de la Gran Comisión, dada su naturaleza política y de órgano colegiado del grupo parlamentario mayoritario; aún cuando la Ley le da la atribución de proponer a sus titulares para aprobación del Pleno.

Lo mismo podemos decir de la Mesa Directiva de la Gran Comisión, órgano ejecutivo y de representación de ésta, a la que únicamente se le atribuye la titularidad de la relación jurídica laboral por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considerando, incluso, que posee la facultad de nombramiento y remoción de los Servidores Públicos de la Cámara.

La cuarta opción, es, según nuestro criterio, la más lógica, la que se confirma por la práctica administrativa de las Cámaras; e incluso la que se ha visto reflejada en algunos instrumentos jurídico-administrativos. En el caso del Manual de Organización que se expidió

en el año de 1988, durante el ejercicio de la LIII Legislatura; en la que se describe la estructura y organización administrativa de la Cámara de Diputados; que se hace depender toda ella del Presidente de la Gran Comisión.

A semejanza del Presidente de la República, respecto a la Administración Pública Federal, toda proporción guardada, el Presidente de la Gran Comisión asume el papel de "cabeza" de la Estructura Administrativa de las Cámaras.

En el caso del citado Manual el artículo 5º, señala "Las Unidades Administrativas a que se refiere el artículo anterior desarrollarán sus actividades y funciones de conformidad con las disposiciones legales correspondientes, los lineamientos y directrices que les fije el Presidente de la Gran Comisión de la Cámara y las que les deleguen por escrito, sus superiores jerárquicos".

Por su parte el artículo 4º, precisa las Unidades Administrativas de apoyo:

"1.- Oficialía Mayor.

A.- Dirección General de Administración.

I.- Dirección de Personal.

II.- Dirección de Adquisiciones.

III.- Dirección de Servicios Generales.

IV.- Dirección de Almacenes, Proveduría e Inventarios.

B.- Dirección General de Asuntos Jurídicos.

I.- Dirección de lo Contencioso.

II.- Dirección de Servicios Jurídicos.

C.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

I.- Dirección de Programación.

II.- Dirección de Organización.

III.- Dirección de Presupuesto.

D.- Direcciones.

Dirección de Servicios Médicos.

Dirección de Resguardo.

Dirección de Servicios Sociales.

Dirección de Talleres Gráficos.

Dirección Diario de los Debates.

Dirección de Registro Parlamentario.

Dirección de Proceso Legislativo.

2.- Tesorería General.

3.- Oficialía Mayor de la Gran Comisión.

A.- Dirección de Programación Legislativa.

B.- Dirección General de Apoyo Parlamentario.

C.- Dirección Consultiva.

D.- Dirección de Bibliotecas.

4.- Dirección General del Sistema de Información Legislativa.

5.- Dirección General de Comunicación Social.

6.- Dirección General de Eventos Especiales.

7.- Instituto de Investigaciones Legislativas.

8.- Promotoras Voluntarias.

Por su parte el artículo 6º, del Manual establece un catálogo de atribuciones administrativas no delegables del Presidente de la Gran Comisión, destacando:

"I.- Establecer las políticas y lineamientos generales de las unidades a que se refiere el artículo 4º de este reglamento (sic), así como, planear, coordinar y evaluar las actividades de éstas".

"II.- Designar a los funcionarios de la Cámara cuyo nombramiento no corresponda a ningún otro órgano de la misma".

Nos parece que esta última atribución constituye un verdadero despropósito jurídico, toda vez que sólo la Ley puede otorgar este tipo de atribuciones, además de ser una disposición del todo imprecisa.

Ahora bien, planteadas así las cosas se hace necesario llevar a cabo un análisis de la facultad de nombramiento y remoción de los titulares de las Unidades Administrativas y de apoyo de las Cámaras.

El artículo 70 Constitucional, en su 2º párrafo, determina que "El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos".

Por su parte, el artículo 77 fracción III, establece como facultad de cada una de las Cámaras "nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma".

El artículo 123, apartado "B" constitucional, ordena que el Congreso de la Unión, expedirá la Ley que regule la relación laboral entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, de acuerdo con las bases que al efecto se señalan en el precepto constitucional; asimismo, la fracción XIV, literalmente señala: "La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

En el artículo 1º, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se precisa que la misma será de observancia para los titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión.

Por otra parte, el artículo 2º, establece que la relación jurídica laboral será entre los titulares de las Dependencias y los trabajadores de base. De manera especial se precisa que en el Poder Legislativo "Las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

Asimismo, el artículo 5º, fracción III, menciona de manera casuística los cargos que serán de confianza en el Poder Legislativo: Oficial Mayor, Director General de Departamentos y Oficinas, Tesorero General, Cajero, Director General de Administración, Oficial Mayor de la Gran Comisión, Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y Director de la Biblioteca del Congreso.

La anterior disposición se complementa con lo dispuesto por el artículo 7º, que establece: "Al crearse categorías

o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación".

La Ley Orgánica del Congreso, de conformidad con la disposición contenida en su artículo 47, fracción III, ordena que corresponderá al Pleno de la Cámara de Diputados designar al Oficial Mayor y al Tesorero, a propuesta de la Gran Comisión.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en su artículo 2º literalmente ordena: "Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de la terna propuesta por la Comisión de Vigilancia,...."; de lo que se desprende que corresponderá al Pleno la designación de este funcionario.

El artículo 7º, fracción XI, consigna como una atribución del Contador Mayor: "Proponer en los términos de la Ley, a la Comisión de Vigilancia, el nombramiento y remoción del personal de confianza de la Contaduría Mayor, para que sea sometida a la aprobación de la Cámara de Diputados". Asimismo, el artículo 10, fracción IX, señala, como una de las atribuciones de la Comisión de Vigilancia; "proponer a la Cámara de Diputados, en los términos de esta Ley: a) La terna para el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda, b) El nombramiento del personal de confianza, y c) La remoción de aquel y éste".

En la fracción X, del propio artículo 10, se establece que es atribución de la Comisión de Vigilancia: "Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y del Reglamento de Escalafón correspondiente".

Debe señalarse también que el artículo 9º, en su fracción I, define quienes serán trabajadores de confianza: "El Contador y el Subcontador Mayor de Hacienda, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados, y aquellos a quienes asigne tal carácter la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado"; y en la fracción II, quienes serán de base: "... los que desempeñen labores en puestos no incluidos en la fracción anterior y establecidos en el presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados".

Del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 21, fracción XII, precisa como una de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva de cada Cámara, la de "firmar, en unión de los Secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que hayan acordado... conforme a la fracción III, del artículo 77 constitucional".

Asimismo, el artículo 25, fracción XI, contiene similar disposición, al señalar como una de las obligaciones

de los Secretarios de cada Cámara, la de "firmar, en unión del Presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado.... conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional....".

El artículo 75 dispone que: "La Gran Comisión someterá a la consideración y resolución de su Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma...".

Los artículos 198 y 200, se refieren al nombramiento de Tesorero y de su personal por la Cámara, a propuesta de la Gran Comisión.

El punto tercero del Acuerdo de Creación del Instituto de Investigaciones Legislativas, establece que: "El nombramiento del Director General del Instituto corresponderá hacerlo al Pleno de la Asamblea, en el curso de cada legislatura a propuesta de la Gran Comisión y escuchando a los grupos parlamentarios".

En virtud de lo establecido en los ordenamientos jurídicos citados, se hacen las siguientes consideraciones:

1.- El artículo 70 de nuestro Código Supremo, solamente señala de manera muy clara la facultad del Congreso de expedir su propia Ley Orgánica, a fin de regular su estructura y funcionamiento internos.

Dentro de una interpretación lógico-sistemática de las distintas normas jurídicas constitucionales y legales que se refieren al asunto en cuestión, debe considerarse

que lo ordenado por el artículo 77, fracción III, establece una facultad básica y fundamental, para que sean precisamente, las propias Cámaras de Diputados y Senadores, sin intervención de otro Órgano, las que nombren y remuevan a sus funcionarios y empleados; pero, por tratarse de la norma constitucional y por su naturaleza de disposición general, tiene que analizarse también a la luz de lo establecido por las Leyes secundarias que la complementan, de manera específica: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Consecuentemente, lo preceptuado por el mencionado artículo 77, fracción III, no puede interpretarse de forma aislada y tan extensa que llegue a afirmarse que la facultad de nombramiento y remoción de todos los funcionarios y empleados de la Cámara de Diputados, corresponde al Pleno.

Dicha cuestión la tamizan y resuelven la Ley Orgánica del Congreso, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otro lado, la Constitución establece en su artículo 123, apartado "B", las bases generales conforme a las cuales el Congreso de la Unión, expedirá la Ley Reglamentaria de dicho apartado en el que quedan comprendidas las relaciones de los tres Poderes de la Unión y sus trabajadores.

2.- En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontramos disposición expresa que establece la forma de relación jurídica laboral en los tres Poderes de la Unión con sus trabajadores; y de manera específica la que se refiere al Poder Legislativo; al efecto, el artículo 2º, ordena que "Las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

Ahora bien, de la interpretación estricta de dicho precepto se desprende que la relación laboral dentro de las Cámaras se establece entre "La Directiva", es decir, la Mesa Directiva de la Gran Comisión, que se compone de un Presidente, dos Secretarios y dos Vocales, y los funcionarios y empleados que ahí prestan sus servicios.

A mayor abundamiento, debe hacerse notar que las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por determinación del artículo 6º, se aplican de manera exclusiva al personal considerado "de base"; y se excluye de dicho régimen legal al personal de confianza; sin embargo, la propia Ley se encarga de determinar cuales son los cargos que se consideran como tales; ordenándose que las personas que los desempeñan "disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Por otro lado, en virtud de las reformas al Título IV de la Constitución y a la expedición de su Ley Reglamentaria, en el lenguaje administrativo, ha ido perdiendo terreno el uso de los términos "funcionarios" y "empleados", observándose un mayor arraigo del concepto "servidor público"; sin embargo, también aquí existen clasificaciones. Pues hay "servidores públicos de base" y "servidores públicos de confianza"; y aun más, entre estos

Último existen "mandos medios", expresión que comprende a los Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores de Área; y, los "mandos superiores", entre los que se encuentran los cargos de Directores Generales hacia arriba.

3.- De lo ordenado por el artículo 47, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso, por los artículos 2º y 10, fracción IX de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y tercer punto del Acuerdo que crea el Instituto de Investigaciones Legislativas, se puede afirmar que existe un primer grupo de cargos considerados de confianza, cuya designación corresponde única y exclusivamente al Pleno de la Cámara.

A esta categoría pertenecen específicamente los siguientes:

- a) Oficial Mayor, Tesorero General y Director General del Instituto de Investigaciones Legislativas, propuestos por la Gran Comisión; y,
- b) Contador Mayor, Subcontador Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores y Secretarios Particulares de dichos funcionarios; propuestos por la Comisión de Vigilancia.

Estos nombramientos deberán ser suscritos por el Presidente y los Secretarios de la Mesa Directiva, de la Cámara.

El segundo grupo de cargos está constituido por aquellos que la Ley Orgánica del Congreso no reserva para ser designados por el Pleno; pero que son considerados legalmente de confianza; de los cuales algunos forman

parte de los mandos superiores de la Cámara, como son el Oficial Mayor de la Gran Comisión y los Directores Generales; y otros, que conforman los denominados mandos medios (Directores de Area, Subdirectores y Jefes de Departamento), cuyas designaciones deben corresponder a la Mesa Directiva de la Gran Comisión.

Si bien es cierto que no existe disposición jurídica expresa, respecto a la facultad de nombramiento, en los casos ya mencionados, debe tomarse en consideración que después del Pleno, el órgano al que la Ley Orgánica del Congreso otorga facultades para intervenir en cuestiones administrativas, presupuestarias y de nombramiento de funcionarios de la Cámara, es la Gran Comisión, y en este último caso a su Mesa Directiva.

Asimismo, debe servir de fundamento a lo afirmado, el hecho de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establezca que la relación laboral en la Cámara de Diputados se da entre la "Directiva" de la Gran Comisión y los funcionarios y empleados a su servicio, de donde resulta que a la "Mesa Directiva" como órgano ejecutivo y de representación jurídica de la Gran Comisión, le corresponde la facultad de nombramiento y remoción de los mencionados funcionarios.

En tal virtud, estos nombramientos deberán suscribirse por el Presidente, Secretarios y Vocales que integran la Mesa Directiva de la Gran Comisión.

El tercer grupo lo forma el personal de base, condición que se regula de manera expresa por la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciéndose la relación jurídica laboral entre estos trabajadores y la Mesa Directiva de la Gran Comisión.

También deben considerarse dentro de este grupo a los trabajadores temporales o supernumerarios, así como al personal por tiempo fijo o para obra determinada.

De todo lo dicho hasta aquí una cosa salta a la vista: la necesidad de contar con un Reglamento Interior en cada Cámara, que fije la estructura y organización administrativa, de sus órganos de apoyo y que fije sus atribuciones y ámbitos competenciales.

Tal afirmación, nos parece que encuentra su apoyo, en diversas disposiciones de la Constitución y de Ley Orgánica; además, de la materia misma objeto de su regulación y de la imperiosa necesidad de subsanar tan evidente omisión en cuanto al régimen interior de las Cámaras.

Así, el artículo 77, de la Constitución en su fracción III, parte final, reserva como facultad de cada una de las Cámaras, sin la intervención de la otra: "...hacer el reglamento interior de la misma".

Por otra parte el artículo 3º de la Ley Orgánica dispone que: "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".

El artículo 66 de la propia Ley menciona: "El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará,

con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones".

A su vez el artículo 106 contiene similar disposición respecto al Senado.

Debemos aclarar que en nuestra opinión debe existir un Reglamento Interior para cada Cámara; pero insistimos, que deben tener por objeto regular las estructuras y organización administrativa internas, sin que ello implique que cada una de ellas posea también Reglamento de Debates, como parece derivarse de los citados artículos 66 y 106 de la Ley Orgánica; toda vez que el hablar de debates, se alude a la etapa de discusión de la Ley, la cual se da con la necesaria intervención de las dos Cámaras del Congreso General en ejercicio de la función legislativa; es decir, ejerciendo cada Cámara atribuciones por separado, pero en forma sucesiva, lo que - desde cualquier punto de vista haría impropio, inadecuado, inconveniente, innecesario e injustificado técnica y jurídicamente que existan dos Reglamentos para discutir las leyes en cada una de las Cámaras del Congreso General.

Por otro lado, debe considerarse que el proceso legislativo, implica unidad conceptual, funcional, orgánica y teleológica, por lo que no existe razón válida para separarlo por el hecho de tratarse de un sistema bicameral.

Para concluir este capítulo sólo nos resta referirnos a un órgano de la Cámara de Diputados, de singular importancia y trascendencia política, jurídica y económica: La Contaduría Mayor de Hacienda que en nuestro sistema constitucional

funge como órgano superior de fiscalización.

Se trata de un órgano camaral de rango constitucional, cuya existencia obedece a la facultad exclusiva que la Ley Fundamental otorga a la llamada Cámara baja de revisar la Cuenta Pública, según lo dispone el artículo 74, fracción IV, última parte del primer párrafo. En el párrafo cuarto de dicha fracción se ordena que: "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

Entre las Comisiones de la Cámara de Diputados, existe una constituida especialmente para la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, a ella se refieren los artículos 50, inciso 3, 51 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso.

Por su parte la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, reitera, en su artículo 1º, las anteriores disposiciones; y en el artículo 3º se establece el catálogo de atribuciones de dicho órgano técnico, destacando:

"I.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, comprendidas en la Cuenta Pública:

- a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y cumplieron con las disposiciones de las Leyes General

de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados...."

"II.- Elaborar y rendir:

- a) A la Comisión de Presupuesto (sic) y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

- 1.- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
- 2.- Los resultados de la gestión financiera;
-
- 4.- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

- b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal.

el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo".

Finalmente hagamos algunas consideraciones en referencia a las atribuciones que se han otorgado a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en materia de recepción y custodia de Declaraciones de Situación Patrimonial de los Ciudadanos Diputados y servidores públicos de esa Cámara (que incluye a los de la Contaduría Mayor); así como dar seguimiento y evaluar la forma en que ha evolucionado su patrimonio; en virtud de las reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de julio de 1992.

Con fundamento en el artículo cuarto transitorio del decreto de reformas señalado, se determinó, en acuerdo tomado por la Gran Comisión y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, de fecha 2 de septiembre de 1992, que la Contaduría Mayor entrara en ejercicio de las atribuciones que la Ley otorga a la Cámara de Diputados en materia de Situación Patrimonial, con carácter provisional, habiéndolo llevado a cabo los Diputados en 1993, por primera ocasión, la presentación de sus Declaraciones de Situación Patrimonial ante un órgano de su propia Cámara.

Sin embargo, para complementar este proceso será necesario llevar a cabo las adiciones correspondientes a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Reglamento

Interior; lo que daría a dicho Órgano técnico de la Cámara de Diputados el carácter definitivo para un ejercicio pleno de las facultades en materia de registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los Diputados y Servidores Públicos de la Cámara y de la propia Contaduría Mayor de Hacienda.

**Capítulo IV.- Las Facultades Legislativas
del Congreso General.**

A). Análisis y Regulación Constitucional.

**B) La Vinculación Funcional de las
Cámaras.**

A) Análisis y Regulación Constitucional.

Como ya lo hemos hecho patente, por ser el objeto de este ensayo el tema estrictamente legislativo, en el desarrollo del presente capítulo descartamos la cuestión relativa a las atribuciones que la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión en materia de reformas y adiciones constitucionales; asimismo, las presupuestarias, de control, de política exterior, etc.

Sin embargo, debe decirse que el conjunto de atribuciones del Congreso General puede ser clasificado para su estudio y análisis a partir de diversos criterios doctrinales, de los cuales el que se refiere a su ejercicio nos parece el más relevante especialmente por su conexión con el desarrollo del presente trabajo.

Se afirma que tales atribuciones son:

a) Facultades del Congreso cuyo ejercicio debe darse en forma separada por cada una de las Cámaras, pero vinculadas mediante actuaciones sucesivas; las cuales son primordialmente la fuente de las leyes; pero también debe considerarse en este grupo al juicio político.

b) Facultades del Congreso que requieren del accionar conjunto de las dos Cámaras constituidas en asamblea única, cuyo ejercicio dá lugar a decretos y actos políticos.

c) Facultades exclusivas cuyo ejercicio deriva de ámbitos competenciales expresos para cada una de las Cámaras y que se materializan en decretos o acuerdos.

d) Facultades comunes a ambas Cámaras que se ejercen por separado, relativas a su régimen interno y que se traducen en actos administrativos.

Ahora bien, hablar de facultades "legislativas" del Congreso General, significa, ni más ni menos, que competencia para hacer las "leyes"; por lo que convendría hacer algunas consideraciones en torno a tal concepto.

A la Ley, en primer lugar, la conceptuamos como un acto que realiza el órgano legislativo, lo que denota el llamado por la doctrina, elemento formal; pero igualmente, se alude al elemento material o intrínseco, esto es, que se trata de "normas jurídicas abstractas, impersonales y generales".

De esto desprendemos que el primer elemento para definir a la Ley, radica precisamente en su carácter formal, lo que equivale a estimar que la Constitución al establecer la primera y fundamental distribución de competencias entre los órganos del Estado ("división de poderes"), impone, en esencia la predominancia del criterio formal al otorgar a favor del Congreso General la atribución de crear las leyes; y sólo por excepción y frente a verdaderas emergencias autoriza que otro órgano del Estado emita normas jurídicas que impropriadamente reciben la denominación de Leyes, y a las cuales la doctrina trata de distinguir dándoles el nombre de Decretos-Ley (aparte el caso de la facultad reglamentaria).

En tal virtud, no estamos de acuerdo con la doctrina, cuando identifica, aludiendo al "aspecto intrínseco", ley y reglamento.

Dicho criterio se basa en dos razonamientos. Uno estrictamente jurídico; y, el otro, simplemente lógico.

A partir de las normas y su jerarquía, consideramos que no existe ningún punto de comparación, ni formal o "extrínseco", ni material o "intrínseco": toda vez que la Ley se crea en ejercicio de competencias constitucionales y el Reglamento hace depender su existencia misma de la Ley; en otras palabras, se trata de una norma jurídica derivada de la ley.

Vale la pena hacer notar una excepción a este principio, que tuvo lugar con motivo de la reforma constitucional al artículo 73, fracción VI, por la cual se otorgaron a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal facultades reglamentarias a partir de disposiciones constitucionales. Sin embargo, se aclara que tal situación se transformó con posterioridad, mediante diversa reforma al Código Supremo, que otorgó facultades legislativas al mencionado órgano de representación ciudadana.

Tampoco se puede considerar que Ley y Reglamento compartan la misma característica de generalidad, ya que en todo caso, si bien es cierto que éste no constituye una norma individual, estimamos que un reglamento debe ser considerado "específico", en la medida que "desarrolla" las disposiciones generales de la Ley; resultando totalmente ilógico considerar a la ley y al reglamento como normas jurídicas generales, ya que, si así fuera, elaborar una norma reglamentaria con apoyo en una legal, significaría pasar de una disposición general a otra general.

Por otro lado, resulta conveniente hacer algunas reflexiones en torno al tema relacionado con las limitaciones del órgano legislativo, a fin de aclarar tanto lo relativo a su ámbito competencial como a la naturaleza del acto legislativo.

En este terreno, nos proponemos seguir la exposición que hace H. L. A. Hart:

"En primer lugar, las limitaciones jurídicas a la autoridad legislativa no consisten en deberes impuestos al legislador de obedecer a algún legislador superior, sino en incompetencias establecidas en reglas que lo habilitan para legislar". (1)

Si bien Hart lleva a cabo su análisis a partir del sistema inglés, formulando un alegato que pretende negar que el Derecho y en especial el acto legislativo constituya un acto de obediencia a órdenes dadas por otra u otras personas, en esencia el argumento nos parece aceptable; en tanto que nuestro régimen constitucional establece de manera expresa un catálogo de atribuciones del órgano legislativo, que conforman su ámbito competencial (artículo 73, fundamentalmente); pero, además, por tratarse de un sistema federal, se dividen las competencias entre la Federación y los Estados, haciéndolo limitativamente en el caso de la primera y de reserva para los segundos (artículo 124).

"En segundo lugar, para determinar si una pretendida norma sancionada es derecho....tenemos que demostrar que fue

1.- Hart, H.L.A.-El concepto de Derecho.-Segunda Edición (reimpresión).-Traducción de Genaro R. Corrio.-Editora Nacional.-México 1980.-Pág. 87.

creada por un legislador que estaba habilitado para legislar de acuerdo con alguna regla existente, y que, o bien esta regla no establece restricciones, o no hay ninguna que afecta la particular norma de que se trata". (2)

De tal afirmación desprendemos que en el hecho de legislar, dos son los elementos primordiales, el uno positivo, el otro negativo: el primero lo constituye la determinación, por una norma jurídica, de la condición o status de órgano legislativo, que le dá la calidad o "lo habilita" para crear normas; y, el segundo, consistente en que no exista una norma jurídica que prohíba, limite o impida a dicho órgano expedir la ley.

"En tercer lugar....demostrar, simplemente, que las reglas que habilitan al legislador no confieren autoridad superior a quienes tienen autoridad sobre otro territorio. Inversamente, el hecho de que el legislador no está sometido a tal autoridad extranjera no significa que tiene autoridad ilimitada dentro de su territorio". (3)

Según nuestro punto de vista este señalamiento se hace en el sentido de que no es jurídicamente posible la dualidad de órganos legislativos superiores como tampoco una relación de subordinación del órgano competente en un determinado ámbito espacial a otro competente en otro territorio; ya que esto significaría por un lado, la aniquilación del órgano y, por otro la pérdida de la independencia de su sistema jurídico. Pero, el hecho de la exclusividad del órgano legislativo dentro de su específico territorio, tampoco significa que deba actuar sin límites.

2.- Ibidem.-Pág. 87-88.

3.- Ibidem.-Pág. 88.

"En cuarto lugar, tenemos que distinguir entre una autoridad legislativa jurídicamente ilimitada y una que, aunque limitada es suprema en el sistema". (4)

Este argumento refuerza lo ya apuntado, pues el órgano encargado de expedir las leyes en un determinado sistema jurídico no sólo es excluyente de otros órganos, sino además supremo, pero de competencia limitada.

Así, resulta explicable por qué la doctrina jurídica y política y su práctica cotidiana otorgan al órgano legislativo y a su creación: la Ley, la mayor importancia y trascendencia; si bien es cierto, como ha dicho Natale: "La Ley concepto, fundamental dentro del sistema de Derecho, todavía busca una definición universal, que salga indemne de las críticas que se le pueden hacer". (5)

Afirma Stein que "la gran importancia de la Ley se debe al principio democrático: la representación popular, al ser el único órgano superior del Estado elegido directamente por el pueblo, se encuentra por encima de todos los demás; expresa su voluntad, generalmente, en forma de una ley". (6)

Bobbio, por su parte ha señalado: "...un funcionamiento correcto de un régimen democrático solamente es posible en el ámbito de gobernar que, de acuerdo con una tradición que se remonta a los antiguos, se llama gobierno de las Leyes". (7)

4.- Ibidem.-Pág. 88.

5.- Natale, A.-Derecho Político.-Edición sin número.-Ediciones de Palma.-Buenos Aires, Arg.-1979.

6.- Stein, Eikehart.-Derecho Político.-Traducción de Fernando Sainz Moreno.

Aguilar, S.A. de Ediciones.-Primera Edición.-Madrid, España.-1979.-Pág. 55

7.- Bobbio, Norberto.-El Futuro de la Democracia.-Primera Edición.- en español.-Fondo de Cultura Económica.-México.-1986.-Pág. 10

Por último, valdría la pena considerar que según Karl Deutsch, "la ley tiene tres funciones principales: permitir que se puedan predecir las operaciones del gobierno, que sean técnicamente consistentes entre sí y moralmente legítimas, es decir, consistentes con los principales patrones de valor de la comunidad". (8)

Y más adelante agrega: "Para asegurar reglas predecibles y legales, se ha creado toda una maquinaria política. En la mayoría de los países se ha hecho de la función del legislador un trabajo especializado de tiempo completo. Los legisladores están sujetos a elección y reelección, de manera que tengan que ganar y conservar la confianza de los votantes de su distrito. En los países más avanzados, los legisladores nacionales están adecuadamente pagados para evitar que los cargos legislativos sean un monopolio de quienes tengan suficientes riquezas para soportarlos, o de quienes estén subsidiados por intereses económicos especiales". (9)

8.- Deutsch, Karl.-Política y Gobierno.-Primera Edición en Español.-Fondo de Cultura Económica.-México.-1976.-Pág. 203
9.- Ibidem.-Pág. 204

B) La Vinculación Funcional de las Cámaras.

Ya hemos afirmado que el proceso legislativo en nuestro sistema bicameral se da con la necesaria participación de las Cámaras de Diputados y del Senado, en ejercicio de atribuciones por separado, pero en forma sucesiva. De tal manera, podemos aseverar que el bicamismo en México opera de manera primordial en tratándose de actos legislativos, es decir, de creación de las Leyes.

Como es propio de los sistemas bicamerales en México se ejerce el derecho de iniciativa ante una de las Cámaras; se puede decir, que ella recibe un proyecto de Ley "en representación" del Congreso General, convirtiéndose en "Cámara de Origen" o "Primera Cámara"; esto último porque el proceso legislativo que involucra a las dos Cámaras se inició en ella constituyéndose en el primer peldaño del proceso legislativo, pues puede no haber "aprobación" por el órgano responsable de la función legislativa.

La denominación "Cámara de Origen" proviene del propio texto constitucional, en concreto del artículo 72, ya que en él se encuentra tal expresión en varios de sus incisos: "Artículo 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..."

"b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen...."

"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...."

Con la excepción a que se refiere el subsecuente párrafo, vale la pena resaltar que en nuestro sistema constitucional no existe el principio de predeterminación de alguna de las Cámaras para ser la "de origen"; por el contrario, se aplica el criterio de la indistinción, para que una u otra puedan ser "Cámara de Origen" y ante ella se ejercite el Derecho de Iniciativa.

Sin embargo, conviene dejar claro que la propia Constitución limitativamente ordena que respecto de las iniciativas en materia de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, la de Diputados, en todo caso, actuará como Cámara de Origen. He aquí el texto: "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".

Asimismo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en su artículo 62, reitera la disposición constitucional.

Ahora bien, dado que el inciso "i" del supracitado artículo 72, establece que "Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara que se presenten, a menos de 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", podría llegarse a considerar que existe una seria y grave contradicción de este inciso con el "h", que establece el aludido principio de indistinción; o más aún, que por señalarse un término preciso para el tratamiento, por la Comisión respectiva, de las iniciativas de leyes y decretos y vencido aquel no hubiere dictamen, se pudiera prestar a la interpretación de que las materias señaladas pudieran tener como "Cámara de Origen" no a la de Diputados sino al Senado, resulta necesario plantear líneas de interpretación, a fin de llevar luz a este interesante tópico.

Dos criterios deben utilizarse para dar a esta cuestión la respuesta adecuada.

Considérese en primer lugar que la Constitución, en su artículo 72, establece reglas a las que debe sujetarse el trabajo legislativo de las Cámaras, resultando algunas fundamentales y otras complementarias, vale decir, generales y de excepción; así, la establecida en el inciso "a", que se refiere al caso en que un proyecto de ley es aprobado en la Cámara de origen, el cual seguidamente debe pasar a su revisión a la colegisladora; y siendo aprobado por ésta se remitirá al Ejecutivo para su publicación, resulta básica y general en relación a los incisos "b" y "c", respecto a las

relaciones del Congreso General con el titular del Poder Ejecutivo, en virtud de que señalan hipótesis en las que se configura una especie de negativa ficta por el simple transcurso del término para hacer observaciones a la Ley por parte del Presidente de la República y la relativa al caso en que éste deseche total o parcialmente el proyecto de ley, para lo cual se devolverá a la Cámara de origen requiriéndose su aprobación por una mayoría calificada, debiendo suceder de manera similar en la Cámara revisora, para volver al Ejecutivo para su promulgación. También resultaría una regla fundamental la contenida en el aludido inciso "a", en relación con las de los incisos "d" y "e", por cuanto hace a la vinculación de las dos Cámaras en la realización de los trabajos legislativos, toda vez que precisan las situaciones de excepción en que existen diferencias entre las Cámaras respecto de un proyecto de ley o se le hicieran observaciones, modificaciones o adiciones por la revisora.

Consecuentemente, la regla a que alude el inciso "h", sería fundamental y la del inciso "i", resultaría complementaria; sin que ésta pudiera efectar a aquella, de la cual depende.

Por otro lado, el señalamiento de las materias a que hace alusión el inciso "h" constituye en el fondo una verdadera prohibición para que el Senado pueda fungir como Cámara de Origen, en tratándose de iniciativas sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, por lo que no cabría aplicar en contra ninguna otra disposición ni mucho menos interpretarla en el sentido de salvar dicho obstáculo de orden constitucional.

En nuestra historia constitucional se registran algunos casos en que el Código Supremo estableció el principio de determinación de una de las Cámaras como "Cámara de Origen".

Así sucedió con las llamadas constituciones centralistas, de las Siete Leyes de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. En el artículo 25 de la Tercera Ley se ordenaba: "Toda Ley se iniciará precisamente en la Cámara de Diputados..."; y en el artículo 55 de las Bases se lee: "Toda iniciativa de ley se presentará en la Cámara de Diputados".

Por cuanto se refiere a la Constitución de 1824, su artículo 51 estableció el criterio de la indistinción: "La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras".

La Constitución de 1857, por haber establecido originalmente el régimen unicameral no se refirió al asunto que venimos tratando; sin embargo en 1874, al restablecerse el Senado y con el bicameralismo, su artículo 70, reformado, estableció: "La formación de las leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras....."

La actuación de una de las Cámaras del Congreso General, como Cámara de Origen, produce algunos efectos jurídicos e incluso políticos, dignos de destacarse.

En primer lugar, resalta la costumbre de dar preferencia a una de las Cámaras, por quien ejerce el derecho de iniciativa, en virtud de la materia o contenido del proyecto de Ley, lo que matiza el referido principio de indistinción.

Así, podemos dar a manera de ejemplos, algunos casos de proyectos cuya presentación resultaría políticamente inconsecuente si se hiciera sin "seleccionar" debidamente la "cámara de origen", como sucede con las leyes electorales, en la que difícilmente podría justificarse que el Senado actuara como "primera cámara"; pudiendo decirse lo mismo de la legislación del Distrito Federal.

Este acto de "selección" de la Cámara ante la que se presenta el proyecto de ley por el titular del derecho de iniciativa, implica necesariamente, que la comunicación escrita, la exposición de motivos del proyecto y el proyecto mismo se le haga llegar por conducto de los secretarios, de la Mesa Directiva, a fin de que se incluya en el orden del día y se dé cuenta de ellos al Pleno (Artículo 36 inciso e), h) y j) de la Ley Orgánica).

Hablamos de "selección" de una de las Cámaras para ser "Primera" o "de origen", en virtud de que el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se encuentran en la más absoluta libertad para decidir la presentación de sus proyectos de Ley ante la de Diputados o la de Senadores; no sucediendo así con las Diputaciones de los Estados y los Diputados, en lo individual; así como, con los Senadores, que únicamente pueden promover iniciativas ante su propia Cámara.

En segundo lugar, corresponde a la Cámara de Origen, poner en marcha la maquinaria legislativa del Congreso.

lo que significa, nada menos, que en dicha Cámara se cumple la primera etapa del proceso legislativo, dando lugar a las hipótesis contenidas en los incisos a), b), c), d); y, e) del artículo 72 constitucional, las que ya han quedado precisadas renglones arriba.

En tercer lugar, si la "Cámara de Origen" rechaza el proyecto de ley presentado, éste no podrá ser objeto de iniciativa durante los periodos ordinarios de sesiones del año legislativo en que esto acontezca.

En tal sentido debe interpretarse la disposición contenida en el artículo 72, inciso g), de la Constitución cuyo texto es el siguiente: "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".

A mayor abundamiento debe recordarse que según lo dispone el artículo 2º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, una Legislatura se forma de tres años legislativos, los que no coinciden con los años naturales; asimismo, cada año legislativo comprende dos periodos ordinarios de sesiones y sus correspondientes recesos.

Habría que aclarar que tal impedimento opera en el caso de Diputados y Senadores, en sus respectivas Cámaras; pero, en tratándose del titular del Poder Ejecutivo, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal será respecto de ambas Cámaras; es decir, que una iniciativa rechazada o desechada por la

Cámara de Diputados, no sólo no puede ser presentada en la propia Cámara de Diputados durante los períodos ordinarios de sesiones de un determinado año de los tres que forman la legislatura, sino que tal prohibición abarca al Senado; sucediendo exactamente igual en el caso de la de Diputados cuando el Senado actúe como "Cámara de Origen", ya que debe entenderse que la iniciativa en cuestión ha sido desechada por el órgano legislativo.

En cuarto lugar, el vínculo que se dá entre la Cámara de Origen y el titular del Poder Ejecutivo, ocurre en el caso de que un "proyecto de ley sea desechado por éste, en todo o en parte", debiendo remitirse precisamente a la "Cámara de Origen".

En quinto lugar, el vínculo jurídico que se establece entre la Cámara de Origen y quien presenta la iniciativa pretende generar el efecto señalado en el último párrafo del artículo 71 de la Ley Fundamental, en el sentido de dar un tratamiento distinto a las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o las Diputaciones de éstos; sujetándose a los trámites reglamentarios las que promuevan Diputados y Senadores en lo individual o en grupo.

Sin embargo, a pesar de la disposición constitucional, que pareciera sugerir un distingo en el tratamiento de las iniciativas presentadas por Diputados y Senadores en lo individual o de los primeros en grupo, pero sin formar una Diputación, sujetándolas a los trámites del Reglamento de Debates, conviene señalar que el vigente Reglamento para

el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 56, igualmente ordena que "pasarán desde luego a Comisión".

De lo afirmado, queda claro que a la "Primera Cámara" o "Cámara de Origen", su intervención en esta primera etapa de tramitación de un proyecto de Ley, le representa un grado más intenso de actividad, así como un despliegue mayor de recursos humanos, materiales y financieros en sus mecanismos internos de operación, lo que no sucede en el caso de la "Segunda Cámara" o "Cámara Revisora".

Ya hemos dicho que, producto de nuestro régimen bicameral, las Cámaras del Congreso General ejercen sus atribuciones legislativas en forma separada pero sucesiva, lo que en todo caso, convierte en colegisladoras tanto a la de Diputados como al Senado, independientemente de cual haya actuado como "Cámara de Origen".

A la "Segunda Cámara", o colegisladora se le denomina en nuestro Código Supremo "Cámara Revisora" o "Cámara de Revisión"; así, el artículo 72, en su inciso d), señala: "Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión....."; y más adelante el inciso e) dice: "Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora....."

La existencia de una "Cámara Revisora", es en nuestra historia constitucional casi constante, salvo durante los diecisiete primeros años de vigencia de la Constitución de 1857, en que se estableció un régimen unicameral.

Como ya señalamos en el apartado anterior, las Constituciones de 1824, 1857 (después de la restauración del Senado) y la vigente de 1917, establecieron el principio de indistinción de las Cámaras para fungir como "Cámara de Origen" y obviamente, "Cámara Revisora".

También hemos afirmado que las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, si determinaron que la Cámara de Diputados, en todo caso actuaría como "de origen" o "Primera Cámara", reservando a la de Senadores el papel de "Revisora" o "Segunda Cámara".

En tal virtud, la segunda parte del artículo 25 de la Constitución de las Siete Leyes señalaba: "....a la de Senadores sólo corresponderá la revisión".

Por su parte las Bases Orgánicas, establecieron en el artículo 56: "Los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados, pasarán al Senado para su revisión".

En la vigente Ley Suprema, como resultado del señalamiento del artículo 72, inciso h), para que se inicie la formación de las leyes "que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas", en la Cámara de Diputados, encontramos que en estas materias se dá el caso de la determinación de "Cámara Revisora" al Senado de la República, especialmente si consideramos que tal disposición encierra una auténtica prohibición para que éste funja como cámara de origen.

Las etapas del proceso legislativo que se llevan a cabo en el seno de la "Cámara Revisora" difieren en lo

tocante a la presentación - recepción del proyecto de Ley, comunicación y vinculación con quien ejerce el derecho de iniciativa y con el titular del Poder Ejecutivo, cuando éste ejercita el veto.

El conocimiento del proyecto de ley llega a la "Segunda Cámara" por envío que hace la "Cámara de Origen", mediante oficio al que se anexa la correspondiente minuta Proyecto de Ley o Decreto; resultando evidente que no existe comunicación ni relación entre la "Cámara Revisora" y quien ejerce el derecho de iniciativa; pero esto no significa que no pueda haberlas.

Propiamente la función revisora de la "Segunda Cámara" se agota en la revisión del proyecto de Ley o Decreto; pero, debe hacerse notar que ésta última tiene facultad constitucional para hacerle observaciones, modificarlo, adicionarlo o rechazarlo total o parcialmente, dando lugar a su reenvío a la "Cámara de Origen".

A estos casos se refieren los incisos d) y e) del artículo 72 constitucional.

El primero de los incisos plantea la hipótesis de que el proyecto de ley o decreto sea desechado en su totalidad por la "Segunda Cámara", motivo por el cual se devolverá a la "Cámara de Origen" con las observaciones hechas por aquella, debiendo sujetarse a la mecánica procesal siguiente: "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); si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en

en el mismo período de sesiones".

El segundo inciso alude al caso de rechazo parcial, modificación o adición al proyecto de Ley o Decreto, llevados a cabo por la "Cámara Revisora", debiendo la "Cámara de Origen" someterlos a un nuevo debate, exclusivamente sobre la porción del texto desechado o su modificación y adición; para lo cual deberá proceder en los siguientes términos: "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 aprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su Origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, si por mayoría 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 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".

Si bien es cierto que existen algunas diferencias, a las que ya hemos aludido, entre la "Cámara de Origen"

y la "Cámara Revisora"; también lo es que las etapas procesales de dictaminación, debate, votaciones y aprobaciones se cumplen de manera exacta en ambas Cámaras.

Aún cuando en la elaboración de la Ley actúan dos Cámaras, el proceso legislativo mantiene su unidad y coherencia, razón por la cual la ley que expiden se atribuye al Congreso General.

Resulta, por tanto oportuno insistir en la afirmación ya hecha, en el sentido de que no puede haber pluralidad de reglamentos de debates, es decir, uno para la "Cámara de Origen" y otro para la "Cámara Revisora", sino un sólo reglamento del Congreso General.

Para dar fin a este capítulo dejemos asentado que la existencia del sistema bicameral, y, por lo tanto de que funcione una "Cámara de Origen" y otra "Cámara Revisora", a cuyo cargo corre el ejercicio del poder legislativo en México, tiene como principales propósitos evitar el monopolio por una Cámara de las funciones de creación de la ley, con sus riesgos políticos y legislativos; y, que al repetirse en dos ámbitos camerales su proceso de formación, garantiza leyes mejores, producto de mayor reflexión y por lo tanto provistas de normas socialmente eficaces.

Capítulo V.- La Preparación del Anteproyecto de Ley y la Facultad de Iniciativa.

- A) La Consulta Ciudadana.
- B) Estudio de Propuestas y Elaboración del Anteproyecto de Ley.
- C) El Derecho de Iniciar Leyes.
- D) La Exposición de Motivos y el Texto del Proyecto.
- E) La Recepción del Proyecto y su Envío a Comisión.

A) La Consulta Ciudadana.

La creación de la Ley, ya lo hemos afirmado, no puede referirse única y exclusivamente a su tramitación por el órgano legislativo; encierra etapas procedimentales previas y posteriores que deben ser consideradas, analizadas y explicadas; su conocimiento permite fundamentar y apoyar los estudios doctrinales sobre el proceso y la técnica legislativos, es decir, conocer íntegramente las actividades desplegadas por las Cámaras del Congreso General.

Hablar solamente del proceso legislativo, es decir, de las etapas entre la iniciativa y la expedición de la Ley, sin considerar previamente cuestiones relativas a las necesidades y requerimientos sociales o a la preparación o elaboración de una propuesta que permita satisfacerlos, proporcionaría un estudio trunco, incompleto y obscuro.

Hemos considerado conveniente, y así lo expusimos en el primer capítulo de esta tesis, abarcar tanto las etapas previas como posteriores al denominado "proceso legislativo", utilizando el concepto de "Procedimiento Legislativo", a fin de abarcar las etapas que están fuera del ámbito de acción del órgano legislativo, pero que guardan una relación directa e indisoluble con la formación de la ley.

Por tal razón, el tema al que dedicamos este apartado tiene que ver con esa etapa que algunos denominan de "identificación y diagnóstico del problema a legislar". (1)

También se observa que esas etapas de consulta o identificación y diagnóstico y de preparación del anteproyecto de Ley, son

consideradas como "prelegislativas" (2), término que sólo puede denotar, en primer lugar, que se pueden dar sin la intervención del órgano legislativo; y en segundo lugar, que suceden con anterioridad al proceso legislativo; esto es, que pueden ser promovidas por el propio órgano legislativo antes de la tramitación del proyecto de Ley por sus Cámaras; en todo caso debe aclararse que son etapas de gran importancia en la formación de la ley, razón por la que resultaría mejor utilizar el término "paraprocesales legislativas" para definir las.

En tal orden de ideas, el concepto "etapas paraprocesales legislativas" servirá igualmente para referirse y explicar tanto las ya mencionadas, como aquellas que se dan con posterioridad al proceso legislativo, es decir, las de promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

Ahora bien, la consulta ciudadana debe ser considerada como una forma política de participación para complementar y mejorar un sistema que aspira a fortalecer y consolidar la democracia representativa.

La consulta ciudadana ha constituido un mecanismo, propiamente, excepcional, que ha antecedido al proceso de tramitación legislativa en el Congreso; es decir, que no se encuentra establecido ni por la ley, ni mucho menos por la Constitución como una forma procedimental que necesaria e indispensablemente debe llevarse a cabo y en forma previa a la formación de las leyes.

Sostenemos lo anterior porque ahora existe, la alusión que hace el párrafo 4º del artículo 26 de nuestra Ley Fundamental al establecer el principio de la planeación democrática del desarrollo nacional: "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta

popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo". Asimismo, en el artículo 73, fracción VI (actualmente reformado), se otorgaba facultad a la Asamblea de Representantes del D.F., para: "convocar a consulta pública"

Se observa que la Constitución emplea los conceptos "consulta popular" y "consulta pública". Nosotros hemos preferido utilizar, por considerarlo más propio, el de "consulta ciudadana", en virtud de que alude de manera clara y precisa al interlocutor de la autoridad pública que promueve la consulta; en otras palabras, al "consultado", que en todo caso lo es el ciudadano, actor, eje y justificación de toda acción política. Por otro lado, el término "pública" denota la forma en que puede llevarse a cabo la consulta, pero no aclara su significado primordial; y, la expresión "popular" conlleva cierta ambigüedad, propia de su raíz lingüística, ya que deriva del vocablo pueblo: sin embargo, consideramos que pueden utilizarse como sinónimos.

La consulta ciudadana, en virtud de su naturaleza política, en tanto mecanismo de participación ciudadana, que aplican los órganos del Estado, se da sobre una multiplicidad de ámbitos; así, se observa que puede ser llevada a cabo por diferentes niveles de gobierno, por cualquiera de los tres poderes públicos, por las Cámaras del Congreso General, por las diferentes dependencias y entidades de la administración pública, etc.; sin embargo presenta un denominador común: asegurar la eficacia de una decisión política.

La consulta ciudadana, nos parece, que aun no ha adquirido el rango y la importancia de una institución jurídica permanente

en los procesos políticos o legislativos, sino que se utiliza solamente a partir de criterios de oportunidad política.

Así, durante las campañas político-electorales, resulta que se convierte en una forma de trabajo de los candidatos, especialmente, de los que aspiran a la Presidencia de la República.

En un documento de la campaña del candidato del P.R.I., de junio de 1982, se dice: "En su recorrido por los estados, la consulta popular de Miguel de la Madrid se ha expresado por múltiples canales y en ella se ha manifestado la opinión de todos los grupos y clases sociales del país. Hablando con el pueblo, y con el propósito de llegar a respuestas más concretas y a políticas cada vez más precisas, se llevaron a cabo 32 reuniones campesinas entre Foros y Asambleas; 24 reuniones sobre Fortalecimiento Municipal y 24 actos con la comunidad universitaria".

Y más adelante se afirma: "Corresponde a esta nueva etapa de la Revolución desarrollar y perfeccionar todas las formas de participación popular en todos los ámbitos de las prácticas sociales. La consulta popular no debe quedar sólo como un medio de trabajo en campaña; debe ser directriz cotidiana del ejercicio político partidista y constituirse en instrumento de análisis de los problemas de la nación; en sus planteamientos, en sus estrategias y en el seguimiento y juicio sobre la forma en que se desarrollen los programas aprobados". (3)

En la práctica la "consulta ciudadana" se da a través de reuniones, foros, audiencias, jornadas, etc.; no obstante, debe aclararse que no necesariamente este tipo de eventos constituyen, propiamente "consulta ciudadana", ya que la experien-

3.- Partido Revolucionario Institucional.-Secretaría de Información y Propaganda.-Miguel de la Madrid.-Nacionalismo Revolucionario.-México.-Junio de 1982.-Pág. 7 y 8.

cia confirma que, en ocasiones se trata de foros de expresión gubernamental o simplemente de reuniones partidistas, académicas, de industriales, de cabildo, etc., en las cuales se desahogan temas de interés social o político, pero desde ningún punto de vista pueden considerarse "consulta ciudadana"; aún cuando, si podrían quedar comprendidas en el genérico concepto de "consulta pública" o "popular".

Para satisfacer el elemento esencial de la "consulta ciudadana", consideramos que indefectiblemente debe existir, por parte de la autoridad consultante, apertura, pluralidad, libertad y equidad en las oportunidades de participación. Asimismo, debe ser la ciudadanía, en lo individual o a través de partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas y culturales, centros de investigación, etc., los que manifiesten sus opiniones y puntos de vista.

Ahora bien, la "consulta ciudadana" a la que nos referimos en el desarrollo de este capítulo, es, precisamente, la que tiene relación directa con la creación de las leyes, y que constituye una etapa del procedimiento legislativo, previa a la intervención del Congreso General.

Durante 1988-1991, trienio en que estuvo en ejercicio la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y por ser una de sus funciones principales, se convocó a la ciudadanía a opinar y debatir sobre los más diversos problemas de la Ciudad de México, bajo la responsabilidad de las Comisiones Ordinarias, en coordinación con el Comité de Promoción y Participación Ciudadana de la propia Asamblea.

Una enseñanza, que a nuestro juicio puede desprenderse de tales "consultas", consiste en que por su marcada autonomía

respecto del proceso de creación de los Reglamentos que expidió la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sólo desembocaron en "recomendaciones" a las autoridades del gobierno capitalino.

Resulta, entonces, que la "consulta ciudadana", no debería tener tal autonomía de los procesos de creación de las disposiciones legislativas o reglamentarias, ya que pierde su eficacia como mecanismo de participación política y social para la adopción de las leyes, pues sólo como etapa previa al proceso legislativo y vinculada a éste adquiere valor y esencia democráticos.

El ejemplo más importante en nuestra praxis política legislativa es, sin duda, el relativo a la materia electoral; en tal virtud, resulta conveniente y oportuno revisar el proceso político de "consulta" que desembocó en las iniciativas de nueva ley electoral en 1989, la cual fue precedida por una amplia participación de partidos políticos, académicos y especialistas en la materia, lo que habría de dar a luz, cumplido el proceso legislativo, el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al iniciarse el gobierno del Presidente Carlos Salinas se planteó, entre otras, la siguiente tesis:

"Modernización democrática, porque la llevaremos a cabo de manera concertada, mediante la participación corresponsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores, porque está destinada a ampliar los espacios políticos y crear las vías institucionales que requiere la mayor participación de la sociedad".

Para lograr que México alcance la modernización y el cambio "por la vía institucional, legal y pacífica", el Ejecutivo Federal propuso el 1º de diciembre de 1988, en su discurso de toma de posesión tres acuerdos nacionales, siendo el primero de ellos un acuerdo esencialmente político, que tenía como objetivo la ampliación de nuestra vida democrática.

Con fecha 9 de enero de 1989, el Presidente de la República solicitó al Secretario de Gobernación: "sírvasse usted comunicar a la Comisión Federal Electoral mi atenta y respetuosa solicitud para que, en su seno, se realicen audiencias y consultas públicas, en las que se recojan las distintas opiniones de los mexicanos en la materia. La revisión del marco jurídico electoral será consecuencia del grado de acuerdo que los partidos políticos logren alcanzar". (4)

A dicha comunicación se le dió lectura en la sesión de la misma fecha de la Comisión Federal Electoral, en el segundo punto de la orden del día.

Por su parte, el Secretario de Gobernación y Presidente del señalado órgano electoral, afirmó: "El señor Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, me ha encomendado solicitar, respetuosamente, a esta Comisión Federal Electoral, acuerde lo necesario para realizar una amplia Consulta Popular, a fin de revisar la legislación federal en materia electoral. Estamos en el mejor de los tiempos para iniciar dicha consulta. Ella contribuirá a recoger sugerencias y a identificar puntos de coincidencia que enriquezcan la iniciativa de reformas legales, que en este sentido

habrá de someterse en su oportunidad a la consideración del Honorable Poder Legislativo convocamos así a un diálogo franco y respetuoso. Diálogo para construir consenso, consenso para legislar y plasmar en el derecho los nuevos caminos de la Nación".

"Por todas las consideraciones anteriores, continuó el Presidente de la Comisión Federal Electoral, y a partir del consenso logrado entre las organizaciones partidistas y las instituciones gubernamentales aquí representadas, se ha acordado la creación de una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reformas Electorales y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales. Comisión Especial que será responsable de recoger los puntos de vista y las propuestas en torno a las reformas a la legislación federal en materia electoral". (5)

Con fecha 17 de enero de 1989, se procedió a instalar dicha Comisión Especial, para cuyo trabajo se estableció el siguiente temario:

- 1.- Derechos Políticos y Representación Nacional.
- 2.- Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales.
- 3.- Política y Medios de Comunicación Social.
- 4.- Registro Nacional de Electores.
- 5.- Organismos, Procesos y Contencioso Electoral.
- 6.- Instituciones Políticas del Distrito Federal.

Se llevaron a cabo doce audiencias, el primer tema se trató en las sesiones del 1º y 8 de febrero; el segundo, los días 15 y 22 del mismo mes; el tercero, en las sesiones

de los días 1º y 8 de marzo; el cuarto el día 15 de marzo; el quinto abarcó las sesiones de los días 29 de marzo, y 12 de abril; y, el sexto, el 19 y 26 de abril.

"En la consulta comparecieron 48 representantes de los seis partidos políticos nacionales y 43 invitados por consenso de los integrantes de la Comisión Especial. Asimismo se recibieron numerosos trabajos en respuesta a la convocatoria expedida". (6)

Por otro lado, también en la Cámara de Diputados, por conducto de su Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se tomó el acuerdo, con fecha 26 de Enero de 1989, de celebrar sesiones de audiencia pública, creando al efecto una subcomisión pluripartidista, integrada por 21 Diputados, que se encargaría de la coordinación de los trabajos.

Asimismo, fueron convocados "los ciudadanos, representantes de los partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, legisladores, organizaciones sociales y de trabajadores, instituciones de educación superior o académicas, así como estudiosos y especialistas en materia político-electoral,..." (7)

Las referidas "audiencias públicas" se llevaron a cabo en el Palacio Legislativo, celebrándose 21 sesiones, del 14 de febrero al 28 de abril, bajo el siguiente temario:

- I.- Las Bases sociales, políticas y jurídicas para el Desarrollo de las Instituciones Democráticas.
- II.- El Sistema Electoral de la Constitución.

6.- Ibidem.- Pág.

7.- Documentos de Análisis Político.-"Carpeta Informativa en Materia Electoral No. 5.-Presidencia de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.-LIV Legislatura.-Oficialía Mayor de la Gran Comisión.-Julio de 1989.-Pág. 1.-B-5 (Relatoría General).

- III.- El Sistema de Partidos Políticos.
- IV.- Las Organizaciones Sociales, Sindicatos y Partidos Políticos.
- V.- La Democracia directa y la Democracia Representativa en la Federación, Estados y Municipios.
- VI.- El Registro de los Electores.
- VII.- El Proceso Electoral.
- VIII.- Lo Contencioso Electoral y sus Organos.
- IX.- La Calificación de las Elecciones.
- X.- Los Medios de Comunicación y la Actividad Político-Electoral.
- XI.- La Democracia y la Desobediencia Civil.
- XII.- La Organización Política del Distrito Federal.
- XIII.- El Estado y las Agrupaciones Religiosas denominadas Iglesias.
- XIV.- El Congreso de la Unión.

Una vez conocidos los resultados de las consultas públicas organizadas por la Comisión Federal Electoral y por la Cámara de Diputados, el 22 de junio el Presidente de la República, con fundamento en los artículos 67, 79, fracción IV y 89 fracción XI de la Constitución, solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocara a un periodo extraordinario de sesiones para tratar entre otros asuntos, el de las reformas a la Legislación Electoral.

En virtud de encontrarse en receso el Congreso General, la Comisión Permanente con fecha 27 de junio expidió el Decreto que convocaba al período extraordinario, cuya apertura estuvo prevista para el día 28 de agosto y que no podía prolongarse más allá del 20 de octubre; ocupándose de las iniciativas de modificación constitucional y a la legislación secundaria que en materia electoral se hubieran presentado desde el 1º de septiembre de 1988 y hasta antes del día 15 de agosto de 1989.

Como podrá observarse, en los casos relatados la "Consulta Ciudadana" se dió de manera excepcional no se trató de una etapa procedimental legislativa de carácter obligatorio.

Resultaría altamente provechoso para nuestra atribulada democracia, el hecho de que pudiera instituirse la "Consulta Ciudadana" como una fase preparatoria de la tramitación de un proyecto de ley por el órgano legislativo, que repetimos, ya la practica, pero no en todos los casos.

Podría llegar a considerarse, incluso, como una forma de participación de la sociedad que constituyera el puente o la transición hacia los denominados mecanismos de la democracia semidirecta: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación.

A mayor abundamiento, podría afirmarse que la "Consulta Ciudadana" por su naturaleza general, podría abarcar no sólo la materia legislativa, sino también la social y política; sin embargo, para el objeto de este ensayo, nos referimos exclusivamente a la "Consulta Ciudadana" como etapa del procedimiento legislativo.

Al efecto debe ponderarse que el referéndum, que constituye un mecanismo político para conocer la opinión de la ciudadanía a fin de "implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo", (8) presenta determinadas características; de entre ellas, algunas que pueden ser atribuidas a la "Consulta Ciudadana". De lo afirmado resulta obvio que sería "consultiva", y "legislativa", debiendo ser también "obligatoria", esto es, "que la legislación establece como ineludible". (9) Asimismo, deberá ser "preventiva", en tanto que "se lleve a cabo antes de que el propio Poder Legislativo se pronuncie". (10) Por lo demás, deberá tener carácter "consultivo y especial", en virtud de que, por un lado, "da lugar a la implantación de una medida legislativa", (11) y, por el otro, "se reserva alguna o algunas materias a la competencia de órganos especializados o, por el contrario, solamente se establece... para determinadas materias específicas". (12)

Si bien la "consulta ciudadana" adopta ciertas características del referéndum, vale la pena aclarar que su naturaleza jurídica y su mecánica política son totalmente diferentes.

En países con democracia incipiente o en desarrollo la "consulta ciudadana", puede ser un excelente recurso para complementar y fortalecer el sistema democrático; sin embargo debe decirse que reviste una peculiaridad predominantemente de grupos y organizaciones, que podríamos llamar corporativa, razón por la cual se encuentra por debajo de las formas de la democracia semidirecta, en las que se impulsa predominantemente la acción del ciudadano en lo individual, vía el sufragio, como sucede con el referéndum y la iniciativa popular.

- 8.- Valadés, Diego.-La Constitución Reformada.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-U.N.A.M.-México.-1987.-Pág. 271.
- 9.- Ibidem.- Pág. 271
- 10.- Ibidem.- Pág. 272
- 11.- Ibidem.- Pág. 272
- 12.- Ibidem.- Pág. 272

De ello opina David Magleby, refiriéndose al caso de Estados Unidos: "El Debate acerca de la iniciativa y el referéndum o en un sentido más amplio, la legislación directa, se origina entre los defensores de la democracia directa y los defensores de la democracia representativa. Los defensores de la Democracia directa valoran la participación general de los votantes para elegir a los candidatos (elecciones primarias) y para cambiar y decidir la legislación (la iniciativa y el referéndum). Ellos buscan acrecentar la importancia del electorado mientras que al mismo tiempo minimizan el poder de las organizaciones intermedias como son las legislaturas, los mandatarios elegidos y los partidos políticos". (13)

Más adelante agrega el autor citado: "La legislación directa es el proceso mediante el cual los votantes deciden directamente los asuntos del sistema público, al votar por proposiciones de pepelotas. Los votantes pueden actuar como legisladores en los Estados que cuentan con el sistema de iniciativas y referéndums popular. En el caso de una iniciativa, un número determinado de votantes pide se propongan estatutos o enmiendas constitucionales, que serán adoptadas o rechazadas por ellos mismos en las casillas electorales. En un referéndum popular determinado número de votantes puede solicitar que se remita la acción legislativa a los votantes en las casillas electorales....". (14)

Finalmente, debemos llamar la atención de que no en todos los casos en que las Cámaras del Congreso convocan a una "consulta ciudadana", se puede hablar de una etapa del procedimiento legislativo; ya que tales órganos, por la

13.- Magleby, David B.-Legislación Directa.-Editorial Limusa.-Primera Edición México.-1992.-Pág. 9

14.- Idem.- Pág. 13.

función política y social que desempeñan, también pueden llevar a cabo dicha consulta con otros propósitos distintos al de la creación de las leyes.

Así sucedió, por ejemplo, con la extensa consulta ciudadana que el Senado de la República llevo a cabo de 1990 a 1992, a fin de conocer las diferentes opiniones de los partidos políticos, académicos, especialistas, representantes obreros, empresarios y ciudadanos en general, respecto de la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, del cual correspondería su ratificación a la propia Cámara de Senadores, lo que aconteció el 22 de noviembre de 1993.

En nuestra opinión, introducir la "Consulta Ciudadana", como una etapa procedimental legislativa, requerirá adicionar algunos preceptos de nuestra Ley Fundamental.

Al efecto, debe considerarse, en primer lugar, como una prerrogativa del ciudadano, la de "opinar libre y respetuosamente sobre aquellos asuntos que sean sometidos a consulta ciudadana por los órganos públicos", lo que haría necesario adicionar el artículo 35 constitucional.

En segundo lugar, sería necesario adicionar un párrafo al artículo 71 de la Ley Fundamental a fin de que los órganos a los que se otorga el derecho de iniciativa lleven a cabo procesos de "consulta ciudadana" en determinadas materias para la elaboración de los correspondientes proyectos de ley.

En tal orden de ideas, somos del criterio de que incluir la "Consulta Ciudadana" como elemento de formación de la Ley,

en nada desvirtúa la naturaleza del proceso legislativo; por el contrario, reportaría considerables beneficios a nuestro sistema democrático, ya que las grandes decisiones nacionales inmersas en la expedición de la ley lograrían mayor apoyo social, claridad de propósitos y certeza de los intereses en juego.

B) Estudio de Propuestas y Elaboración del Anteproyecto de Ley.

Realizados los trabajos de "Consulta Ciudadana", en cuyos foros, reuniones, asambleas o audiencias, se habrán vertido las más diversas opiniones y puntos de vista sobre algún determinado asunto, resultará imperativo proceder a su revisión, estudio, ordenación, clasificación temática, e incluso, a su ampliación, a fin de obtener las propuestas más valiosas social, económica y políticamente.

Para ello habrán de desarrollarse diversas actividades técnicas, a fin de obtener de una masa amorfa de datos, cifras, juicios y conclusiones los elementos trascendentes que permitan configurar un catálogo de ideas útiles que sirva de base al anteproyecto de ley que se pretende elaborar.

De ahí que las propuestas individuales, extremistas o de difícil aplicación, deberán ser descartadas en el proceso mismo de su revisión.

En tal virtud, la etapa de "Consulta Ciudadana", que presenta como principal elemento característico su publicidad, debe ser seguida por una fase de trabajo interno, a fin de llevar a cabo las operaciones arriba descritas, las cuales corren, también, a cargo de los representantes de los órganos del Estado bajo cuya responsabilidad se ha desarrollado la "Consulta Ciudadana", pero, apoyados por equipos de colaboradores de un alto nivel profesional y técnico.

Así, en el caso de la consulta sobre reforma electoral celebrada en el seno de la Comisión Federal Electoral, observa--

mos que con fecha 30 de junio de 1989, en la sesión ordinaria del mencionado Órgano electoral, se presentó el Informe de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, señalándose que: "El 4 de mayo se inició una nueva ronda de reuniones de trabajo para la construcción de consensos, estableciéndose tres sesiones por semana. Finalmente, con el propósito de intensificar los trabajos y concluirlos durante el mes de junio, los participantes en la Comisión Especial establecieron un calendario de 10 sesiones para desarrollar sucesivamente los temas siguientes: Organización Electoral; Contencioso y Calificaciones Electorales; Integración de las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión; Régimen de Partidos; e Instituciones Políticas del Distrito Federal". (15)

Lo mismo puede afirmarse respecto a la consulta llevada a cabo sobre la misma materia en la Cámara de Diputados: "Una vez concluidas las audiencias y en observancia a lo dispuesto por el artículo Décimo Primero del acuerdo por el que se determinó la organización de este foro, los miembros de la subcomisión se reunieron con la finalidad de deliberar sobre las iniciativas presentadas sobre la materia y las intervenciones presentadas en las audiencias públicas, así como para definir los puntos que permitieran el acuerdo y el consenso entre los diversos grupos parlamentarios". (16)

La subcomisión efectuó 8 reuniones los días 4 y 30 de mayo; y, 1, 6, 8, 15, 27 y 29 de junio; hubo 239 intervenciones de los Diputados al final de las cuales "en cumplimiento

15.- Consulta pública sobre Reforma Electoral.-Memoria 1989.-Op. Cit.-Pág. 596.

16.- Documentos de Análisis Político.-Op. Cit.-Pág. 3-B-7 (Relatoría General)

del artículo noveno del Acuerdo, presentó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en forma sistematizada y sintetizada, las proposiciones, puntos de vista y comentarios que se expusieron en las audiencias públicas. Asimismo, entregó un resumen con los resultados de las deliberaciones realizadas entre sus miembros". (17)

En nuestro sistema legislativo, la inmensa mayoría de las iniciativas son presentadas por el Ejecutivo así se desprende de los Diarios de debates de las Cámaras; en tal virtud resulta lógico considerar que los trabajos de acopio de información, análisis y estudio previos a la formación del anteproyecto de Ley se lleven a cabo en las oficinas de las Dependencias del Poder Ejecutivo; siendo los técnicos y especialistas de la administración pública quienes tienen bajo su responsabilidad llevar a cabo esta fase de la etapa preliminar del proceso legislativo.

Este factor, entre muchos otros, se traduce en esa posición predominante del Presidente de la República frente a las Cámaras del Congreso General, de tal manera que como afirma González Casanova: "En resumen, se advierte que el sistema de 'equilibrio de poderes' no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cual es la función del Poder Legislativo".

"Aparentemente el legislativo tiene una función simbólica sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísica, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes..." (18)

17.- ~~Idem.~~ Pág. 3-B-7 (Relatoría General)

18.- González Casanova, Pablo.-La Democracia en México.-Editorial Era.-Décimo Primera Edición.-México.-1979.-Pág. 32-33.

Sin embargo, parece observarse a nivel mundial el mismo fenómeno hegemónico del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes, especialmente en el caso del Legislativo.

La situación en regímenes parlamentarios no varía, por el contrario, resulta más evidente, dada la conformación de los gobiernos por la vía de la Cámara popular; en tal sentido, resulta natural que participe el gobierno en los trabajos de preparación del anteproyecto de Ley; así, al describir Stein el procedimiento legislativo en Alemania, afirma: "Normalmente los proyectos son preparados por el gobierno federal. Por ello los procesos legislativos suelen comenzar con la preparación de un proyecto en el Ministerio federal competente; según el Reglamento del Gobierno Federal, todos los proyectos legislativos de los ministerios deben ser sometidos al Gabinete para discutirlos y darles la redacción final antes de presentarlos al Parlamento..." (19)

En nuestro sistema político resulta necesario y hasta indispensable revalorar el papel de nuestros órganos legislativos y promoverles un mayor peso e importancia, especialmente en el procedimiento legislativo y no atribuirles sólo una función meramente formal de tramitadores de la ley, sin una real y verdadera participación en la determinación de sus contenidos. A fin de que intervengan de manera decisiva en materias, como la electoral, a la que nos hemos referido anteriormente, resulta urgente que ciertas materias se consideren de la exclusiva competencia del órgano legislativo, con el propósito de que sus integrantes lleven a cabo las tareas de preparar los anteproyectos de Ley, que en su oportunidad serán objeto del ejercicio del derecho de iniciativa; y no sólo considerar la relativa a su Ley Orgánica, como actualmente sucede.

En tal orden de ideas, nos parece también indispensable reforzar las estructuras de apoyo técnico especializado de las Cámaras, para un óptimo desarrollo de las atribuciones que la Constitución y la ley les otorgan.

En ese sentido, nos parece aceptable la propuesta que Novoa Monreal hace, si bien con un enfoque diferente, ya que plantea el claro objetivo de que los órganos legislativos formulen leyes que no marchen a la zaga de los cambios sociales: "Hay una medida de importancia que podría permitir la elaboración de leyes más adecuadas, aun cuando, frente a la crisis del sistema mismo, pudiera ser considerada apenas como un paliativo. Es la de apoyar a los parlamentos actuales con un organismo técnico multidisciplinario que los asesore en sus tareas."

"Si tal organismo técnico dispone de un centro de documentación apropiado y cuenta con personal apto de variadas especialidades, que esté analizando permanentemente, en el más alto nivel científico y técnico los problemas políticos, sociales, económicos y jurídicos que se presenten en el cuadro nacional, sería posible llegar a conciliar el respeto de la voluntad popular con las exigencias de una legislación más adecuada a las siempre más complejas exigencias sociales." (20)

Consideramos apropiado señalar, que en muy diversos casos, hemos observado que si bien es cierto que se ejecutan estos trabajos de clasificación y estudio, también lo es que los mismos no se lleven a cabo sobre propuestas formuladas

en una etapa previa de "Consulta Ciudadana", sino que se dan de manera totalmente autónoma y al margen de ella, obedeciendo primordialmente a "diagnósticos directos" de la problemática social, política, económica o administrativa, los cuales tienen su origen en observaciones, entrevistas, quejas, sugerencias, recomendaciones, negociaciones políticas o requerimientos de las propias instancias de gobierno.

Al efecto debemos destacar que la gran mayoría de las leyes en nuestro sistema jurídico se dan precisamente bajo estos criterios, en aras y al abrigo de la democracia representativa; y que sólo por excepción se llevan a cabo después de la "Consulta Ciudadana", lo que reafirma la necesidad de perfeccionar nuestra vida democrática, abriendo cauces a la participación de la Ciudadanía y consecuentemente a formas de democracia semidirecta.

Concluidas las actividades concernientes al acopio de propuestas; así como su clasificación y estudio, debe procederse a la formación de un documento que considere esas propuestas, dándole a su contenido la forma de disposiciones jurídicas o normas de derecho, estructurándolas desde la denominación de lo que será la Ley, hasta su organización en libros, títulos, secciones, capítulos, artículos, fracciones, incisos, etc.

Con tales elementos se dará forma a lo que hemos denominado el anteproyecto de Ley; denominación que pretende hacer énfasis en su carácter provisional y en proceso de perfeccionamiento; así como diferenciar y precisar el momento previo de elaboración material del documento, que comprende -

desde la conclusión de los trabajos de estudio y análisis hasta su entrega a quien, en ejercicio del derecho de iniciativa, lo presentará ante alguna de las Cámaras del Congreso General, convirtiéndose entonces en proyecto.

Así, el documento seguirá su curso de formación a lo largo del proceso de cambios, revisiones y mejoras que lleve a cabo o introduzca el titular del derecho de iniciativa, hasta superar su carácter provisional y considerarlo firme y consistente para iniciar el proceso legislativo.

La elaboración de un anteproyecto de Ley implica una serie de trabajos metodológicos o técnicos, esencial y predominantemente jurídicos; constituye una labor que debe quedar bajo la responsabilidad de juristas con un alto nivel de especialización a fin de garantizar las mejores condiciones del anteproyecto.

En la preparación de un anteproyecto deberán atenderse los siguientes aspectos: a).- Su constitucionalidad; b).- Su congruencia con otras leyes del sistema jurídico; c).- Su precisión normativa; y, d).- Su claridad de redacción.

Del primer elemento podemos afirmar que se relaciona íntimamente con el principio de supremacía de la Constitución, de la cual se hace depender todo el orden jurídico; de ahí que al plantearse la simple posibilidad de elaborar un anteproyecto de ley deba observarse el "principio de constitucionalidad de las leyes."

Al respecto afirma Duverger: "A finales del siglo XVIII, aparecieron, en Estados Unidos primero, y en Francia después,

unas 'Constituciones', es decir, unos textos que definían los órganos esenciales del Estado y proclamaban, en general, las libertades públicas fundamentales. Estas Constituciones o 'leyes constitucionales' se consideraron superiores a las leyes ordinarias votadas por el parlamento y establecieron, de este modo, por encima de la ley misma, un grado superior de legalidad, una especie de superlegalidad."

Y más adelante agrega este mismo autor: "Decir que la Constitución es superior a las leyes- y a las normas inferiores- significa que una ley contraria a una disposición constitucional es irregular y no debe aplicarse. Este es el principio de la constitucionalidad de las leyes." (21)

En torno a la congruencia con otras leyes, el anteproyecto debe considerarse en el contexto de las relaciones con otras normas que forman parte del mismo sistema jurídico, evitando contradicciones, duplicidades o conflictos; en este sentido, vale la pena hacer referencia a las consideraciones que hace Rolando Tamayo en el prólogo de la obra de Raz, en torno a las "Relaciones entre disposiciones jurídicas..... Relaciones internas y externas. Las primeras, por mucho las más relevantes, son aquellas que existen entre dos disposiciones jurídicas sí, y sólo sí, una de ellas es condición (o parte de ella) para la existencia de la otra, o bien afecta su significado o aplicación." (22)

En este caso, estaríamos ante el hecho de que al referirnos a la congruencia del anteproyecto la misma no se daría en el caso de que siendo ley sus relaciones con otras leyes afecten su significado o aplicación, y aún provoquen conflictos.

21.- Duverger, Maurice.-Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.-Colección Demos.-Ediciones Ariel.-5a. Edición Española.-Barcelona, España.-1970
Pág. 239-242.

22.- Raz, Joseph.-El Concepto de Sistema Jurídico.-Op. Cit.-Pág. 12.

La precisión del anteproyecto de Ley significa que en su contenido normativo deben señalarse de manera exacta los elementos materiales, espaciales, temporales y personales que pretende regular, evitando desorden y planteamientos ilógicos.

Vale la pena considerar que cuando hablamos de congruencia del proyecto nos referimos a su relación con las otras leyes que integran el orden jurídico; en cambio cuando admitimos como elemento del proyecto su precisión, aludimos al aspecto interno, es decir, a su concepción y formulación lógica, rigurosa y armónica desde el punto de vista estrictamente jurídico.

Finalmente, un anteproyecto de Ley debe ser redactado en forma clara y sin ambigüedades, seleccionando los términos adecuados y aplicando con pulcritud las reglas gramaticales y de redacción.

Viene al caso la siguiente cita de Novoa Monreal: "El deseo de proteger la libertad de los ciudadanos condujo,..... en la legislación revolucionaria, deseosa en convertirse en amparo contra la tiranía a una forma de redacción la más clara y precisa posible. La Leyes no habrían de requerir ni admitir interpretaciones para su aplicación. Con ellos se querían evitar decisiones arbitrarias del Poder Ejecutivo y obligar al juez a aplicarlas sin posibilidad de filtrar en ellas algo de su personal apreciación por la vía de una interpretación que se tenía por muy sospechosa e inconveniente." (23)

23.- Novoa Monreal, Eduardo.-Op. Cit. Pág. 34.

Cumplidos los requisitos mencionados, y aprobados por el titular del derecho de iniciativa, el anteproyecto de Ley estará listo para su presentación ante alguna de las Cámaras del Congreso a fin de incoar el proceso legislativo.

C) El Derecho de Iniciar Leyes.

Con el presente apartado iniciamos la descripción de lo que hemos denominado el proceso legislativo; es decir el análisis de la tramitación de la Ley, por el órgano legislativo; a lo largo de todos y cada uno de los considerandos que iremos haciendo, desarrollaremos la explicación de las facetas relevantes de esta primera etapa procesal legislativa.

En la doctrina existe consenso respecto de la iniciativa como punto de arranque para la creación de la Ley, no así por lo que hace a su naturaleza jurídica e implicaciones constitucionales.

Podemos afirmar que, en términos generales los tratadistas han sido en extremo parcos en el desarrollo de esta etapa procesal legislativa, poniendo énfasis únicamente en su definición y en quienes son los titulares del derecho de iniciar leyes.

Don Felipe Tena Ramírez nos dá la siguiente definición: "El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de Ley o Decreto". (24)

Por su parte el Maestro García Máynez afirma: "Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de Ley". (25)

El Dr. Burgoa ha considerado que la iniciativa "entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión. ..." (26)

24.- Tena Ramírez, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano.-Op. Cit.-Pág. 285.

25.- García Máynez, Eduardo.- Op. Cit. Pág. 54

26.- Burgoa, Ignacio.-Op. Cit.-Pág. 487.

Moisés Ochoa Campos, a su vez, ha dicho de la iniciativa "que es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de Ley." (27)

Fernando Gómez Flores y Gustavo Carvajal Moreno, entienden a la iniciativa, como "la facultad de presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de Ley". (28)

En el Derecho Argentino, Alberto A. Natale, estima que la iniciativa "consiste en la promoción del procedimiento destinado a conocer la creación de una Ley". (29)

Para el autor Brasileño José Alfonso Da Silva, la iniciativa "no se resume en el derecho de presentar proyectos de ley al poder legislativo, es un momento culminante en la actuación del poder político en el proceso de formación de las leyes. Es ahí en donde se dá la intervención del poder en la predeterminación de las normas jurídicas, en la formación de las reglas de conducta, y engloba una elección de las vías posibles difusas en el vivir social".

"La iniciativa aparece así, como poder de elección de intereses sociales a ser tutelados por el orden jurídico".

"De ahí su connotación de acto político relevante, porque sólo a la función política le cabe la elección libre e indiscriminada de las vías a seguir".

"Pero además de ser un poder de elección de intereses a ser tutelados, la iniciativa es un acto que pone en movimiento al proceso legislativo. Sin iniciativa, los órganos que les incumbe la legislación no pueden ejercer su función. Quien tiene el poder de iniciativa detenta el dominio del proceso

- 27.- Ochoa Campos, Moisés.-Derecho Legislativo Mexicano.-XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión.-1a. Edición.-México.-1973.-Pág. 63.
28.- Gómez Flores, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno.-Manual de Derecho Constitucional.-1a. Edición.-Editorial Porrúa.-México.-1976.-Pág. 65.
29.- Natale, Alberto A.-Derecho Político.-Op. Cit.-Pág. 263.

de formación de las leyes. Y más: define que intereses deben ser tutelados por el orden jurídico". (30)

Sin extendernos más en torno a las definiciones, salta a la vista una gran diferencia entre los autores citados; por un lado, los que consideran a la iniciativa como "facultad"; y los que la consideran como "acto".

Entre los primeros, como ya vimos están Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Fernando Gómez Flores y Gustavo Carvajal; al segundo grupo pertenecen García Máynez, Ochoa Campos, Natale y Da Silva.

Valdría la pena señalar que, en nuestra opinión, tal como lo hacen Tena, Burgoa, Gómez Flores y Carvajal, la iniciativa es antes que otra cosa una facultad, esto es, un derecho subjetivo público de hacer; en consecuencia, el primer elemento a considerar para explicar la iniciativa, debe ser su naturaleza esencialmente jurídica.

Asimismo, debemos tomar en cuenta que la iniciativa no corresponde a cualquier sujeto, sino que se da de manera limitativa; lo que significa considerar que sólo "se faculta" a determinados entes del Estado, los que adquieren la calidad de titulares de ese derecho o facultad, de manera exclusiva, descartándose a todos los demás.

Nos parece que hablar de la iniciativa como acto no desentraña, ni mucho menos explica ni describe su naturaleza jurídica; por el contrario desplaza su conceptualización del plano normativo al terreno de los hechos.

30.- Da Silva, José Alfonso.-El proceso legislativo como objeto del Derecho Parlamentario, en Derecho Parlamentario Iberoamericano.-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.-Primera Edición.-Editorial Porrúa.-1987.-México.-Pág. 96-97.

Apreciamos en esto una confusión de los varios significados que se le ha venido dando al término "iniciativa".

Resulta explicable la ambigüedad del término derivado de su uso en el trabajo Cameral; así, además del sentido de facultad o derecho, nos percatamos que se aplica al acto de presentación o entrega recepción de un proyecto de Ley o Decreto ante alguna de las Cámaras del Congreso; así como, para describir al proyecto mismo; es decir, al documento.

En consecuencia, el aspecto netamente jurídico, vale decir formal, de la "iniciativa" es el de ser un derecho o facultad que se ejercita ante el Congreso General, como órgano responsable del proceso legislativo y, obviamente de la creación de la ley. Por lo tanto, consideramos impreciso en cuanto a esa face meramente jurídica, referir el ejercicio de tal derecho de "iniciativa" como un acto que se realiza ante una de las Cámaras; pues, en tal caso se estaría aludiendo al aspecto meramente material de la presentación del documento.

Por otro lado, la iniciativa, en su acepción jurídica, engendra, a su vez, una relación jurídica entre órganos del Estado que, en nuestro régimen constitucional, determina un sistema de colaboración de poderes para la formación de las Leyes.

Nuestra Constitución en su artículo 71, establece expresamente 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".

Asimismo, el artículo 122 constitucional otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión --

en aquellas materias que no formen parte de su propia competencia legislativa.

Respecto a la facultad de iniciativa que se concede al Presidente de la República, procede afirmar que, en México, por razones de orden estrictamente político, su ejercicio ha resultado casi monopólico: aun cuando, también debe reconocerse, que tal situación ha ido transformándose, aunque lentamente.

Es bien conocida la referencia que hace González Casanova, en su libro "La Democracia en México", en torno a la relación que se da entre el Presidente de la República y el Congreso, especialmente con la Cámara de Diputados.

"Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, en el periodo 1935-1959, tanto al finalizar el primer año del periodo presidencial (Cámara heredada) como al llevarse a cabo el primer periodo de sesiones de la Cámara renovada (tercer año del periodo presidencial) nos encontramos con los siguientes hechos: En 1935, 1937 y 1941- esto es durante los gobiernos de Cárdenas y Avila Camacho- el 100% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos (1943), el 74% de los proyectos (1947), el 77% (1949), el 50% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), el 82% (1961)". (31)

Ahora bien, analizando el desarrollo de las actividades de la LV Legislatura (1991-1994), encontramos que en el primer periodo ordinario de sesiones (noviembre-diciembre de 1991), del primer año de ejercicio constitucional, de 20 iniciativas de leyes y decretos de reformas y adiciones, incluso constitucionales, 19 de ellas fueron enviadas por el Presidente de la

República (13 a la Cámara de Diputados y 6 al Senado), y sólo una fue presentada por los Diputados de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional. (32)

Asimismo, durante el segundo período ordinario de sesiones (abril-julio de 1992), se presentaron 37 iniciativas, de las cuales 26 lo fueron por el titular del Poder Ejecutivo (14 ante la Cámara de Diputados y 12 ante el Senado), y 11 por los diferentes grupos parlamentarios (3 por el P.R.I.; 3 por el P.A.N.; 1 por PRI-PAN-PFCRN-PARM; 1 PRI-PAN, 1 por los seis grupos parlamentarios; 1 PARM; y, 1 PRD. (33)

En el primer período (Noviembre-Diciembre de 1992), del segundo año de la mencionada legislatura, se conocieron 27 iniciativas, de las cuales 23 fueron enviadas por el Ejecutivo Federal (15 a la Cámara de Diputados y 8 a la de Senadores), el resto, es decir, 4, lo fueron por los grupos parlamentarios (1 por los seis Grupos Parlamentarios; 1 por el PARM, 1 por el PRI; y, 1 por el PPS. (34)

Al segundo período ordinario (abril-julio de 1993) del segundo año correspondió el tratamiento de 30 iniciativas, siendo presentadas 27 por el Ejecutivo Federal (1 conjuntamente con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y 17 más ante la Cámara de Diputados y 9 ante el Senado) y 3 por los Grupos Parlamentarios (2 por los 6 Grupos Parlamentarios y 1 por el PRI). (35)

En cuanto hace a las actividades legislativas realizadas en el primer período ordinario de sesiones (Noviembre-Diciembre de 1993) del tercer año se presentaron 23 iniciativas, de las cuales 22 correspondieron al titular del Poder Ejecutivo Federal; y, solamente una al Grupo Parlamentario del PPS. (36)

- 32.- Crónica Legislativa.-Año I.-Número 1.-Abril de 1992.-Pag. 58-65
33.- Crónica... Año I.-Número 4.-Julio-Agosto de 1992.-Pág. 98-111
34.- Crónica... Año II.-Número 7.-Enero de 1993.-Pág. 72-78
35.- Crónica... Año II.-Número 10.-Agosto-Septiembre de 1993.-Pág. 54-61
36.- Crónica... Año III.-Número 13.-Enero-Marzo de 1994.-Pág. 80-87

De lo señalado, resulta consecuente afirmar que existe un notable grado de dependencia de las Cámaras del Congreso respecto a la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que denota la peculiaridad de nuestro régimen presidencialista.

Respecto a las causas de tal estado de cosas, acudimos al análisis que Biscaretti di Ruffia, hace del presidencialismo en América Latina; afirma este autor: "En casi todos los casos, parecen ser dos las características político-jurídicas esenciales del llamado 'presidencialismo' de América Latina: Un estricto predominio del Presidente y un papel político importante asumido por el ejército".

"En el primer aspecto, debe ponerse de relieve que la estricta subordinación del Legislativo al Ejecutivo se debe en la mayor parte de los casos a situaciones particulares de hecho, más que a normas jurídicas expresas. Entre dichas situaciones pueden mencionarse, por ejemplo, la facultad de iniciativa legislativa que a menudo se reconoce explícitamente al Presidente o a sus ministros y la atribución del veto inclusive sobre una parte de una ley, es decir, el llamado ítem veto..."

"Pero el reforzamiento del cargo presidencial deriva, de manera principal de una serie de factores ambientales, (sic) tales como el bajo nivel social, el amplio analfabetismo, la debilidad y el carácter meramente personalista de los partidos, la actitud conservadora que observó el clero por largos decenios, factores que han llevado a conferir a las personalidades de cierto prestigio elevadas al cargo de Jefe del Estado, una preeminencia absoluta en el plano de los valores políticos". (37)

Por cuanto hace a los diputados y senadores, a las legislaturas de los Estados, y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como lo señalan algunos constitucionalistas, resulta lógico y natural que los miembros de las Cámaras federales y las Asambleas legislativas locales tengan a su favor esta facultad, toda vez que son ellos los responsables del ejercicio de la función legislativa en materia común; pero además, por ser representantes populares y ser electos bajo principios democráticos, merecen la calidad constitucional de entes o sujetos aptos jurídicamente para el ejercicio del derecho de iniciativa; resultaría inadmisibles que con esas características se les privara de tal derecho.

En la doctrina y en el Derecho comparado el tema de la facultad de iniciativa a los integrantes del órgano legislativo se ha planteado en dos vertientes: la que considera su ejercicio en forma individual y se llega, incluso, a prohibir la colectiva; y, la que se pronuncia por ésta y no admite la individual.

Sobre este tema, afirma Orlando Tovar: "La Constitución venezolana se afilia a las constituciones que establecen la iniciativa colectiva, en oposición a los Estados, donde sólo se admite la iniciativa individual, criterio éste el clásico usado en Norteamérica, donde toda iniciativa colectiva está prohibida. El criterio de iniciativa colectiva está contemplado en Irlanda, Ducado de Luxemburgo, Bélgica, y ha tomado gran importancia en algunos Estados de democracia popular. Bulgaria y Rumania exigen para la iniciativa que el proyecto de ley sea presentado cuando menos por cincuenta y treinta miembros, respectivamente. En las Cortes españolas la iniciativa es colectiva, debiendo cincuenta procuradores presentar el proyecto de Ley. La verdad es que dejar la iniciativa a un sólo parlamentario puede resultar inconveniente puesto que obligaría siempre a la Cámara a entrar en consideración del proyecto y permitiría que en muchos casos -

y por razones demagógicas pudiera abusarse de esa facultad. El criterio puede conducir también a muchos abusos e incluso llegar a hacer inoperante, por razones políticas, al Parlamento mismo". (38)

En nuestro caso, la Constitución Mexicana, en su artículo 71, establece un sistema mixto que permite en su fracción II, el ejercicio del derecho de iniciativa de leyes y decretos por Diputados y Senadores en lo individual; pero, también por diputaciones de los Estados, según dispone el último párrafo de dicho precepto.

A esto habría que agregar la modalidad que se ha desarrollado en nuestra práctica cameral de que la facultad de iniciativa, también se ejerza por los grupos parlamentarios.

Por otro lado, si vivimos en un sistema jurídico-político de estructura federalista, resulta un imperativo otorgar la facultad de iniciativa de las leyes federales a los órganos legislativos de los Estados que conforman nuestra federación.

A mayor abundamiento, tómese como justificación plena del derecho de iniciativa de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, el hecho de que la propia Ley Fundamental, en su artículo 135, otorga a ambos la potestad de intervenir en las reformas y adiciones constitucionales; por lo que con mayor razón deben participar en tratándose de las leyes ordinarias.

En lo que toca a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a partir de la entrada en vigor de las reformas a nuestro Código Supremo, del 25 de noviembre de 1993, en el artículo 122, reservado al Distrito Federal, señala en su fracción IV, inciso f), como facultad de la Asamblea de Representantes

del Distrito Federal: "Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión".

Conviene aclarar que el inciso g) de dicho artículo y fracción, por su parte, precisa las materias sobre las que puede legislar la propia Asamblea, lo que, contrario sensu, deben tenerse como prohibiciones o impedimentos para legislar por el Congreso de la Unión.

Por otro lado, resultaría impensable, por absurdo e inconveniente, que los Representantes o el Jefe del Distrito Federal, ejercieran la facultad de iniciar leyes ante el Congreso General en materias competencia de la Asamblea.

Como fácilmente podrá deducirse, la facultad de iniciativa que se otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es específica, contrariamente con lo que sucede en el caso de los titulares de tal derecho a que alude el artículo 71 de la Ley Suprema, que es genérica.

Finalmente, cuando hablamos del derecho de iniciativa y de sus titulares, de inmediato surge una interrogante: ¿por qué no se otorga tal derecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

La cuestión se ha planteado en nuestra historia constitucional, habiéndose llegado a establecer en el artículo 26 de la Tercera Ley de la llamada Constitución de las Siete Leyes, -- utilizando la expresión:..." en lo relativo a la administración de su ramo".

El tema se discutió en el Congreso Constituyente de 1916-1917, habiéndose considerado impropio otorgar tal facultad a la Suprema Corte de Justicia, en aras de su imparcialidad

al decidir sobre cuestiones de constitucionalidad de las leyes.

Sin embargo, vale la pena reflexionar en que nunca ha tenido la Corte derecho de iniciativa genérica, sino que en 1836, sólo la tuvo específica; también considérese que igualmente compartimos el punto de vista que afirma que es conveniente que no se otorgue tal facultad de iniciativa en términos amplios, pero sí con una única salvedad la relativa a su ley orgánica; cuestión que podría reforzar la autonomía del Poder Judicial Federal y su condición igualitaria frente a los otros dos poderes, de manera singular frente al Ejecutivo.

Al efecto puede señalarse el caso de la Constitución de la República de Venezuela que establece en su artículo 165: "La iniciativa de las leyes corresponde":

"4º.- A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales;"

De tal asunto, el jurista venezolano Orlando Tovar afirma: "...quiso el constituyente venezolano dar también el derecho de iniciativa en las materias que le están vinculadas directamente al más alto tribunal de la República nada más lógico que, siendo éste el órgano más importante del Poder Judicial, tenga la posibilidad de recomendar al Congreso la aprobación de medidas que le sean útiles en el correcto funcionamiento de sus cometidos judiciales". (39)

D) La Exposición de Motivos y el Texto del Proyecto.

Ya hemos explicado que el concepto "iniciativa" presenta una connotación material, que la identifica como documento que contiene el proyecto de una ley.

Ahora bien, ese documento, propiamente, se integra de dos partes: La exposición de motivos y el texto del proyecto de la ley o decreto; sin embargo, debe hacerse notar que con la mención de este último se abarca a la primera. Igualmente debe aclararse que estos dos elementos no se dan de manera autónoma o desarticulada; sino que, por el contrario, guardan una unidad indisoluble, y, no sería lógica, jurídica ni materialmente posible explicar uno sin el otro.

Sobre la exposición de Motivos, nos dice el Lic. Miguel Angel Camposeco, en su Manual de Temas Legislativos: "...se llama así a la parte que expone las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas, que justifican, explican, motivan y dan razón de ser, y procedencia a la proposición de creación, o solicitud de reformas o derogaciones de una Ley, artículo de la misma, o Decreto". (40)

Del análisis realizado a diversas "iniciativas" podemos estructurar el desarrollo de esta porción de nuestro ensayo en dos vertientes.

Observamos que en la parte del documento relativa a la exposición de motivos, se destacan los siguientes elementos:

- Destinatarios
- Introducción

- Justificación del Proyecto de Ley
- Descripción de la estructura y contenido del Proyecto
- Fundamentación Jurídica
- Presentación

Ahora bien, en la realidad legislativa no siempre se siguen o se producen estos elementos; su incorporación es variable, resultado de voluntad política o del contenido de la iniciativa.

Por cuanto hace al texto del proyecto, se organiza con los siguientes componentes normativos:

- Denominación
- Títulos
- Capítulos
- Artículos
- Fracciones
- Artículos Transitorios

A veces, si el proyecto es muy grande, se incluyen libros y subtítulos.

A fin de llevar a cabo una descripción del tema, que cumpla cabalmente con el requisito de objetividad, nos permitimos aludir a cada una de las partes observadas en la exposición de motivos, tomando como ejemplo la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, enviada a la Cámara de Senadores, como cámara de origen, en diciembre de 1982, por el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal.

DESTINATARIOS:

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

INTRODUCCION:

"En un Estado de Derecho el ambito de acción de los poderes públicos determinados por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad social y corrupción, su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos".

"El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".

"La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir en un Estado de Derecho".

"Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Proponer nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidad de sus servidores públicos".

JUSTIFICACION:

"Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrirán por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

"La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una

laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

"Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público que desnaturaliza la función encomendada, así como, garantizar una buena presentación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

"Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujeta a las leyes relativas, y la política y la administrativa, que se regulan por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

"La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos, con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

"Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

"La Ley de Responsabilidades que se propone, desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa de Título Cuarto.

"En primer término, liquida la desafortunada confusión entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas; la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales".

DESCRIPCION DE LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO:

"Responsabilidades Políticas".

"En consecuencia, la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales....

"Declaratoria de procedencia.

"La iniciativa también regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal....

"Las responsabilidades administrativas.

"La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional supera una deficiencia que ya ha venido mostrando nuestra legislación. La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral....

"Registro de situación patrimonial.

"Por otra parte, la iniciativa responde al propósito de completar y modernizar la manifestación de bienes

de los servidores públicos que rige la Ley en vigor para que se asegure su operatividad y eficiencia. Así, evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de la información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento; sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar casos adicionales..."

FUNDAMENTACION JURIDICA:

"... y con fundamento en la fracción I, del Artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,..."

PRESENTACION:

"...Por el digno conducto de Ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los siguientes términos:

A continuación revisemos la cuestión relativa a la estructura del texto del proyecto de Ley al que nos venimos refiriendo, dentro de la cual encontramos:

Denominación:

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Títulos:

(A fin de que no se pierda la visión ordenada de la estructura del documento también incluiremos capítulos.)

Título Primero: (No lleva leyenda.)

Capítulo Unico: "Disposiciones Generales".

Título Segundo: "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia".

Capítulo I: "Sujetos, causas de Juicio Político Sanciones.

Capítulo II: "Procedimientos en el Juicio Político".

- Capítulo III: "Procedimiento para la Declaración de Procedencia".
- Capítulo IV: "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo".
- Título Tercero: "Responsabilidades Administrativas".
- Capítulo I: "Sujetos y obligaciones del Servidor Público".
- Capítulo II: "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas".
- Título Cuarto: (No lleva leyenda.)
- Capítulo Unico: "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos".
- Artículos: El proyecto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se integró de 90 artículos.
- Fracciones: 16 Artículos del proyecto contenían fracciones.
- Artículos Transitorios: El proyecto presentó cuatro artículos Transitorios.

Conformada de esta manera la iniciativa de ley o decreto, estará en condiciones para que se lleve a cabo el acto de su entrega-recepción, e iniciar el camino procesal que puede conducir a ser derecho positivo.

E) La Recepción del Proyecto de Ley y su Envío a Comisión.

En este apartado nos proponemos hacer algunas reflexiones que tendrán por objeto el momento en que un proyecto de ley, para usar una metáfora, "toca a las puertas de alguna de las Cámaras del Congreso".

Conviene precisar que cuando hablamos de la "iniciativa", como acto material de presentación de un proyecto de ley, lo hacemos desde la perspectiva del titular de la facultad de iniciar leyes. En cambio cuando nos referimos a la "recepción del proyecto", lo hacemos considerando la posición del órgano encargado de su tramitación legislativa.

De esto colegimos que la recepción de un proyecto de Ley es un acto material en el que una de las Cámaras actúa como receptora del documento, la cual es elegida por el titular del derecho de iniciativa, no legislador, para fungir como Cámara de Origen.

Para ser explicada de manera clara y precisa la recepción del proyecto de ley, se requiere mencionar que ésta se verifica por intermedio de las unidades administrativas encargadas - de ello en cada una de las Cámaras: esto es, de la Oficialía Mayor. Esta recepción convierte al respectivo órgano colegiado en Cámara de origen si la iniciativa es promovida por el titular del Ejecutivo Federal, por las Legislaturas locales, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En tratándose de las iniciativas del Ejecutivo Federal, en virtud del mandato contenido en el artículo 27, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su presentación se hace por conducto de la Secretaría de Gobernación; al efecto, su titular suscribe y envía oficio a los Secretarios de la Cámara escogida, anexando la correspondiente iniciativa.

En el caso de las Legislaturas de los Estados, y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su Presidente y los Secretarios serán los encargados de suscribir y enviar el oficio con que se remita la iniciativa de ley o decreto.

En el caso de iniciativas promovidas por las Diputaciones de los Estados, los grupos parlamentarios, por los diputados en forma individual, o por los senadores, en su caso, el ejercicio del derecho de iniciativa y la forma de recepción son directas, llevándose a cabo ésta última por los secretarios y ante el Pleno de la respectiva Cámara.

Podemos considerar, a partir de lo observado, que la cuestión relativa a la presentación de las iniciativas, ofrece dos aspectos: el primero, que es al que nos hemos venido refiriendo, que tiene que ver con el funcionamiento de las Cámaras durante los periodos ordinarios de sesiones del Congreso General; y el segundo, que se presenta cuando el Órgano legislativo se encuentra en receso, y consecuentemente funciona la Comisión Permanente.

Respecto a este Órgano, la Constitución, en su artículo 79, fracción III, le otorga, entre otras atribuciones, la de: "... 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 se despachen en el inmediato período de sesiones".

Ahora bien, si cada año, de los tres que dura una Legislatura, tiene 2 periodos ordinarios de sesiones, lógicamente, cada año, igualmente tendrá 2 recesos; en tal virtud, el artículo 110 de la Ley Orgánica del Congreso estable-

ce, que para el primer receso el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los diputados; y para el segundo se hará entre los senadores.

Lo anterior debe ser destacado, en virtud de que, dependiendo de quienes presidan la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, diputados o senadores, sus órganos administrativos, vale decir, la Oficialía Mayor de la respectiva Cámara, será la instancia encargada de recibir los proyectos de ley o decreto, para a su vez, incluirlas en la orden del día de la sesión de la Comisión Permanente.

A su vez, la Presidencia de dicho órgano colegiado, deberá turnar los proyectos de ley o decreto a las Comisiones competentes de la Cámara que hubiere señalado el titular del derecho de iniciativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 113 de la Ley Orgánica del Congreso y 179 del Reglamento para su gobierno interior.

El trámite encuentra su explicación en el hecho de que, si bien es cierto que el Pleno de cada Cámara se encuentra en receso, no sucede lo mismo con las Comisiones, que son órganos que funcionan ininterrumpidamente los tres años de la Legislatura; así lo define el artículo 94 del Reglamento: "Las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso".

Por otro lado, en las sesiones ordinarias se sigue un orden para el conocimiento de los asuntos por el Pleno; al efecto el artículo 30 del Reglamento preceptúa que:

"En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

- I.- Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara.
- II.- Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores;
- III.- Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara;
- IV.- Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;
- V.- Memoriales de los particulares;
- VI.- Dictámenes señalados para discutirse; y
- VII.- Minutas de ley.

Por último hagamos notar que la recepción del Proyecto de Ley adquiere relevancia para el desarrollo de este trabajo, en virtud de que constituye, en estricto sentido, el punto de partida del proceso legislativo; ya que representa el momento en que el documento hace contacto con la Cámara de origen, poniendo en movimiento la maquinaria procesal del Congreso.

Recibido un proyecto de ley en alguna de las Cámaras, tras de haberse incluido en la orden del día, se procede a dar cuenta de él al Pleno; en seguida el Presidente de la Mesa Directiva conforme al artículo 21, fracción III, del Reglamento deberá dar el trámite correspondiente a dicho proyecto de ley o decreto.

Este trámite corresponde a lo que se denomina en el lenguaje cameral: "el turno a comisión".

Del trámite que debe darse al proyecto de ley, el párrafo final del artículo 71, constitucional ordena: "Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

De la disposición constitucional transcrita pareciera desprenderse, que uno sería el tratamiento que se dé a los proyectos de ley o decreto que tengan como origen al titular del Ejecutivo, a los Congresos locales o a las Diputaciones federales de los Estados; y, otro distinto el que corresponda a los presentados por Diputados y Senadores en lo individual.

Sin embargo, dado que el texto constitucional se remite al Reglamento de Debates, habrá que complementar tal apreciación con lo dispuesto por este ordenamiento jurídico.

El artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice: "Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión".

Como podrá apreciarse, lo que pudiera ser en principio una distinción inequitativa en los trámites a los proyectos de ley, dependiendo de quien ejercite el derecho de iniciativa,

viene a resultar un tratamiento exactamente igual, dado que, finalmente, no se hace ninguna distinción.

Aún cuando resulte obvio, se hace notar que los proyectos de ley o decreto deben ser turnados a la Comisión cuya denominación corresponde a la materia de su competencia; pudiendo, incluso, turnarse a dos o más comisiones para el estudio y dictaminación de un proyecto de ley o decreto.

El turno a Comisión o a Comisiones representa, en la mecánica legislativa, el envío del documento por el Pleno para que aquella o aquellas procedan a realizar los trabajos técnicos y políticos que se requieren a fin de que el proyecto de ley mediante dictamen sea puesto a la consideración de todos y cada uno de sus integrantes.

Enviar la iniciativa a la Comisión Dictaminadora implica el propósito de someter el proyecto de ley a la prueba de la crítica más severa y de la confrontación de los intereses en ella representados.

El turno a Comisión es un paso insalvable de toda iniciativa, ya que de lo contrario no podría discutirse por el Pleno. Así lo señala el artículo 60 del Reglamento: "Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución".

Los casos de excepción al principio de turnar a Comisión los proyectos sólo se darán si así lo aprueba una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros al tenor de la disposición contenida en el artículo 59 del Reglamento.

Capítulo VI.- La Dictaminación y el Debate Legislativo.

- A) La Negociación Política.
- B) Los Trabajos de Estudio y Análisis.
- C) El Dictamen de Comisión y el Voto Particular.
- D) La Discusión del Proyecto de Ley.
- E) Las Reglas del Debate Legislativo.

A) La Negociación Política.

En el planteamiento de este tema radica el supuesto básico de que la ley y su proceso de creación se dan en el marco del juego del poder político.

Conforme avanzan las sociedades el poder político se distribuye entre sus diferentes estratos, grupos y organizaciones, mediante acuerdos o pactos; en tal orden de ideas Karl Deutsch afirma: "Así pues, en cierto sentido, el proceso político es resultado de la negociación entre diferentes grupos". (1)

El mismo Deutsch agrega que: "... todos los grupos de interés tienden a desarrollar una élite propia. Si las élites de interés se acostumbran a trabajar de común acuerdo, a conocerse mutuamente, a intercambiar opiniones y pequeñas cortesías entre sí, se pueden coaligar en un establishment. Se puede afirmar que un establishment es la reunión de las élites de grupos de interés que han aprendido a trabajar juntos". (2)

Se ha observado que los grupos de interés al vincular las necesidades y requerimientos de sus miembros, plantean exigencias de leyes o acciones de gobierno; sin embargo son incapaces de traducir sus demandas en acciones concretas; para lo cual deben evolucionar y constituirse en partidos políticos.

"Los partidos políticos son organizaciones clave para obtener resultados sociales y políticos. Lo logran agregando varios grupos de interés en una coalición estable que es más fuerte y poderosa que cualquiera de los grupos por separado". (3)

1.- Deutsch, Karl W.-Política y Gobierno.-Op. Cit.-Pág. 69
2.- Ibidem.-Pág. 71
3.- Ibidem.-Pág. 72

La acción de los partidos políticos, a su vez, determina un sistema interdependiente, en la medida en que todos sus componentes interactúan mediante transacciones.

Esta interdependencia entre partidos políticos y la celebración de pactos, transacciones, acuerdos o concertaciones se refleja de manera exacta en el desarrollo de acciones al interior de las Cámaras.

Hasta 1994 la interdependencia era notable, solamente en la Cámara de Diputados, por encontrarse su integración vinculada al sistema de partidos, este modelo de transacción resulta claro en el actuar de los grupos parlamentarios; sin embargo, a partir del mencionado año, tal fenómeno se observa en el Senado, al establecerse la figura de Senadores de primera minoría.

Ya hemos analizado, en otro capítulo, en el que tratamos las estructuras políticas de las cámaras, cómo los Diputados se unen a partir de su origen partidista en fracciones parlamentarias; además, en el caso del Senado, sus miembros responden a intereses de las Entidades Federativas, a fin de mantener un régimen de equilibrio entre las partes de la federación.

Planteadas así las cosas, resulta explicable por qué en el seno de las comisiones dictaminadoras se da este necesario proceso de negociación política.

Tómese en cuenta, también, que una Comisión, en cualquiera de las dos Cámaras, -por los miembros que concurren en ella y por la manera de realizar sus trabajos, si bien es cierto que con menos formalidades,- debe considerarse como otra asamblea "a escala" del Pleno.

En consecuencia las posiciones ideológicas, políticas, económicas y sociales, que se expresan respecto de un determinado asunto en el Pleno, casi siempre se corresponde de manera fiel en los trabajos de las Comisiones.

A la mecánica de negociación o concertación política que llevan a cabo los líderes de los grupos parlamentarios y los propios legisladores, se le ha denominado "cabildear" o "cabildeo".

De este término, nos dice el Lic. Camposeco en su Manual: "Traducción de la expresión anglosajona 'lobby' que significa tanto la capacidad de negociación o conciliación de los parlamentarios intragrupos legisladores, como la presencia en los corredores y despachos de los legisladores, de abogados de intereses que procuran inclinar a favor de sus representantes cualquier determinación o resolución de Comité, Comisión o de la misma Asamblea". (4)

El cabildeo es una actividad metajurídica y metaprocesal que se lleva a cabo como un requisito para cumplir la parte formal de la dictaminación de un proyecto de ley o decreto.

La concertación política constituye, entonces, fácticamente, una *condictio sine qua non* para producir un dictamen eficaz; en virtud de que se convierte, además en un mecanismo que permite sumar voluntades y apoyos al proyecto de ley o bien aclarar alguno de sus puntos y aceptar propuestas tendientes a mejorarlo.

Refiriéndose a este asunto, Stein afirma que: "Las asociaciones que sostienen a los partidos gubernamentales intentan lograr, a través de sus diputados, normas que les sean

favorables. Las demás asociaciones afectadas procuran también que se tengan en cuenta sus intereses moviendo en caso necesario a la opinión pública. Este procedimiento es el mejor de los posibles para fijar los objetivos que debe perseguir la actividad de la comunidad, ya que conduce a un compromiso entre los intereses contrapuestos a través de un proceso autónomo, desarrollado a la luz pública". (5)

En este sentido los legisladores, en el seno de las Comisiones dictaminadoras, se convierten en los auténticos artifices y procesadores de las leyes.

De nuestra práctica legislativa podemos colegir que la negociación política se da en tres vertientes principales: La primera es la que ya hemos hecho referencia, y consiste en esa conciliación al interior de las Cámaras entre legisladores de signos ideológicos y políticos diversos; la segunda, se manifiesta en el intercambio de opiniones y puntos de vista que sostienen los legisladores con representantes de los grupos de interés, que pueden ser desde las entrevistas más informales y privadas, hasta reuniones públicas celebradas de cara a la ciudadanía; y, tercera, las consultas o conferencias con representantes del gobierno.

En este aspecto Miguel Angel Camposeco ha reflexionado y opina que: "Esta actividad para tratar de influir en las decisiones legislativas, en beneficio de grupos, organizaciones, sectores o clases sociales, se ha legitimado en nuestro medio legislativo a través de reuniones de trabajo donde los personeros explican sus argumentos a los legisladores. (6)

5.- Stein, Elkehart.-Derecho Político.-Op. Cit.-Pág. 55

6.- Camposeco.-Op. Cit.-Pág. 48

Respecto a la segunda forma de concertación política que se da con los grupos de interés, ha resultado una práctica muy socorrida, el llevar a cabo reuniones o foros de consulta, habiéndose ya presentado la iniciativa y turnado a Comisión.

En este tenor, por ejemplo, leemos en la revista "Crónica Legislativa", sección "El orden de los días".- Quehaceres de las Comisiones, las actividades desplegadas por la Comisión de Bosques y Selvas, a fin de dictaminar sobre el proyecto de reformas y adiciones a la Ley Forestal:

"Para escuchar opiniones y propuestas de todos los sectores involucrados en la actividad forestal nacional, esta Comisión decidió organizar diversas reuniones de trabajo, foros de consulta y visitas a las áreas productoras forestales. Todo esto, con el fin de recabar elementos que permitan decidir sobre los cambios a la Ley Forestal vigente, para hacerla congruente con el nuevo texto del artículo 27 constitucional, reformado en diciembre pasado".

"En una primera etapa, la Comisión, presidida por el Diputado Veracruzano Gustavo Carvajal, realizó giras de trabajo y foros de consulta en los Estados de Veracruz, Guerrero, Nuevo León, Colima y Jalisco. En una segunda etapa se efectuaron otros foros de consulta en nueve entidades federativas, que representan en conjunto los tres ecosistemas forestales: bosques, selvas y zonas áridas. Los estados elegidos fueron Quintana Roo, Chiapas, Veracruz, Estado de México, Oaxaca, Durango, Coahuila, Hidalgo, así como el Distrito Federal. Para obtener mejores frutos de estas actividades, se acordó invitar a representantes de uniones ejidales, comunidades indígenas, asociaciones de productores, uniones industriales, grupos ecologistas, asociaciones de profesionales, además de representantes de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y del Desarrollo Social".

"Las propuestas derivadas de estos foros se pueden agrupar alrededor de seis grandes rubros: desregulación de la actividad forestal, desconcentración y descentralización del Servicio forestal federal; fomento a la creación

de asociaciones entre comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios, y con inversionistas, definición, investigación y planeación de la actividad forestal, financiamiento, educación y cultura forestales". (7)

De esta segunda variante de la negociación política, debe hacerse el señalamiento de que se encuentra regulada en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso: "Las reuniones de las Comisiones Ordinarias de dictamen legislativo no serán públicas; sin embargo, cuando así lo acuerden podrán celebrar reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto".

A su vez, las consultas o conferencias que las Comisiones efectúan previamente a la formulación del dictamen de un proyecto de ley o decreto con funcionarios del gobierno, se encuentran previstas en el artículo 90 del Reglamento, que a la letra dice: "Pueden también las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión".

Por su parte, el artículo 53 del Reglamento menciona a los siguientes servidores públicos: "Secretarios del Despacho, Jefe de los Departamentos Administrativos, Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria".

B) Los Trabajos de Estudio y Análisis.

Recibido un proyecto de ley en la Comisión de dictamen legislativo, además de la negociación política que debe llevarse a cabo y a la cual ya nos hemos referido, sus miembros deben abocarse a estudiarlo y analizarlo.

Se hace notar que en el Senado, además de las Comisiones competentes interviene conjuntamente una sección de la Comisión de Estudios Legislativos.

Ahora bien, conviene precisar que los conceptos de estudio y análisis, son mencionados en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso, por cuanto hace a la Cámara de Diputados; y, en los artículos 87 y 91 de la propia Ley respecto al Senado.

Consideramos, que la labor de estudio y análisis conlleva el ejercicio de la percepción del asunto, su comprensión y reflexión, actividades de carácter estrictamente intelectual, las cuales se realizan en forma individual por los legisladores y se caracterizan por ser actividades "de gabinete". Los trabajos de estudio y análisis forman la parte meramente técnica del proceso de formación de la ley.

Si bien es cierto que la responsabilidad de tales trabajos es por entero de los legisladores que integran la Comisión, se llevan a cabo con la ayuda de asesores y personal técnico y de apoyo que les permite desahogarlos de manera pronta y eficiente.

Así, dentro de la plantilla del personal al servicio de la Cámara, se encuentra considerado el que colabora en

las Comisiones en calidad de Secretarios técnicos, asesores, y de apoyo secretarial y administrativo; se trata en muchos casos de servidores públicos con un alto grado de permanencia en las Cámaras lo que permite confiar en sus conocimientos y experiencia.

Por tratarse de períodos trianuales de ejercicio en cada legislatura, resulta poco recomendable que los servidores públicos que conforman la estructura profesional, técnica y de apoyo en las comisiones de ambas Cámaras, se renueven al mismo ritmo que los Diputados y Senadores, toda vez que, insistimos, se requiere un grado elevado de especialización y experiencia para el desarrollo de los trabajos de estudio y análisis de los proyectos de Ley; así como, para la preparación de los dictámenes.

Además del cuerpo especializado de colaboradores directos de las Comisiones, éstas para el cumplimiento de sus tareas, cuentan adicionalmente con el apoyo de las unidades administrativas de la Cámara respectiva.

El personal adscrito a las Comisiones debe considerarse permanente, en virtud de que no sólo debe realizar sus actividades de estudio de las iniciativas, en apoyo de los legisladores durante los períodos ordinarios de sesiones; sino que también debe efectuarse durante los recesos; toda vez que, según lo establece, expresamente, el primer párrafo del artículo 94 del Reglamento: "Las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso".

Resulta conveniente aclarar, que lo afirmado respecto a las actividades de estudio y análisis que individualmente llevan a cabo Diputados y Senadores, constituye una faceta de tales actividades; pero, que existe otra que se realiza en forma colectiva en sesiones de Comisión, e implica la confrontación de opiniones y puntos de vista e incluso una fase de deliberación, la cual concluye con una votación.

El estudio y análisis colegiado de la iniciativa requerirá, de la convocatoria a todos y cada uno de los legisladores que forman parte de la Comisión, formalidad que corre a cargo de su presidente, según lo ordena el artículo 93 del Reglamento: "Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán, mediante cita de sus respectivos Presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las formen".

Es conveniente y oportuno mencionar que de conformidad con el contenido del artículo 83 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la responsabilidad de los expedientes que se turnan a la Comisión es de su propio Presidente, para lo cual debe firmar de recibido, cesando tal responsabilidad con la devolución, al concluir las labores de dictaminación.

Es así que para llevar a cabo el estudio y análisis del proyecto de ley, se requerirá la acción del "Pleno de la Comisión", lo que la convierte como ya lo advertimos, en una asamblea "a escala" del Pleno de la Cámara.

Esta fase colegiada o colectiva de estudio y análisis, es en la que verdaderamente toma forma y se procesa el dictamen de Comisión, es la prueba de fuego para que el dictamen salga airoso y con él el proyecto de ley o decreto.

Las reglas de aprobación del dictamen, (aunque propiamente debe hablarse de proyecto de dictamen hasta el momento de ser votado y aprobado por la Comisión) se establecen en los artículos 64 y 98 de la Ley Orgánica; y, 88 del Reglamento.

Las señaladas disposiciones de la Ley se encuentran establecidas en los mismos términos para la Cámara de Diputados, y para el Senado: "Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Su presidente tendrá voto de calidad en caso de empate".

Por su parte, el mencionado precepto del Reglamento ordena: "Para que haya dictamen de Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen".

En cuanto al sentido afirmativo o negativo del dictamen, debe decirse que la Comisión tendrá, necesariamente, que pronunciarse en tal documento, a favor o en contra del proyecto de ley o decreto.

No obstante lo anterior, nuestra práctica legislativa ha ido generando otras formas de desahogo de proyectos de ley o decreto, en las que no existe dictamen, siendo la más notoria "el retiro" o "desistimiento" de las iniciativas por los Diputados o los grupos que las presentaron, incluidas en esta hipótesis las que lo fueron en otras legislaturas; se trata, en todo caso, de iniciativas presentadas por legisladores de partidos de oposición, que se encontraban pendientes de dictamen en las Comisiones.

No se ha dado la situación de "retiro" o "desistimiento" de iniciativas promovidas por el titular del Poder Ejecutivo,

por las Legislaturas locales, las Diputaciones de los Estados o diputados del partido mayoritario.

Resulta adecuado señalar la necesidad de que se introduzcan modificaciones tanto en la Ley Orgánica, como al Reglamento, a fin de que pueda otorgarse a las Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo una ampliación en su competencia resolutive para que determinados asuntos, excluidos los proyectos de Ley, pueden ser dictaminados, discutidos, votados y aprobados en las Comisiones, devolviéndose al Pleno sólomente para su declaratoria de aprobación cameral y posteriormente enviarse a la colegisladora.

En esta propuesta deben considerarse los casos de permiso y licencias que requieren los ciudadanos mexicanos para prestar "servicios oficiales a un gobierno extranjero", "aceptar o usar condecoraciones extranjeras" o "admitir del gobierno de otro país títulos o funciones", que no sean "literarios, científicos o humanos que puedan aceptarse libremente".

En tal sentido se han venido planteando, algunas propuestas en las propias Cámaras. Al efecto transcribimos algunos fragmentos de la intervención del C. Dip. Fernando Ortiz Arana, entonces Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, en la reunión de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, que tuvo lugar en el Palacio Legislativo Federal, el 26 de marzo de 1992.

"Hace falta darle mayores atribuciones, mayores facultades decisorias a las Comisiones Legislativas de la Cámara".

"La Cámara ocupa, a veces, mucho tiempo para otorgarle permiso a nacionales para prestar trabajos en las embajadas o delegaciones diplomáticas en nuestro país... "

"Esas y varias tareas más, conviene que reflexionemos respecto a la necesidad de que esa decisión quede en el seno interno de las Comisiones competentes y no requiera de una aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados". (8)

Finalmente, concluida la votación del dictamen y aprobado éste por la mayoría de los miembros de la Comisión, se procederá a suscribirlo. La Ley Orgánica establece que, en caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad, es decir, que la decisión se inclinará a favor o en contra dependiendo del sentido del voto del Presidente.

Las firmas serán autógrafas y las que aparezcan simple y llanamente en el documento deberán tenerse como votos a favor; para manifestar el voto en contra o cómo abstención deberá señalarse así, en forma expresa, a un lado de la firma.

8.- Versión estenográfica de las palabras del Dip. Fernando Ortiz Arana, durante los trabajos de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, que se llevó a efecto hoy en el Recinto de San Lázaro.- 26 de marzo de 1992.-Dirección General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados.

C) El Dictamen de Comisión y el Voto Particular.

Los trabajos de estudio y análisis que las Comisiones llevan a cabo luego de que les es turnada una iniciativa, necesariamente deben desembocar en la elaboración de un documento que se denomina "Dictamen de Comisión", en cumplimiento de lo ordenado por los artículos 56, párrafo segundo, 87 y 91 de la Ley Orgánica del Congreso y, 87 y 88 del Reglamento.

De la estructura, contenido y forma de elaboración del Dictamen el artículo 87 reglamentario determina que: "Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

Esta disposición reglamentaria nos permite establecer que todo dictamen debe contener una parte "expositiva" y otra "propositiva". Como resultado de la revisión de diversos dictámenes, podemos afirmar que cada una de esas dos partes se puede desagregar en varios elementos.

Parte Expositiva:

- Introducción.- En ella se menciona quien envió la iniciativa, su denominación; así como, la o las Comisiones que presentan el documento.
- Antecedentes.- Datos o comentarios referenciales sucedidos en el pasado que sirven de marco al dictamen.
- Relación de actividades específicas de la Comisión. Desarrolladas durante la etapa de estudio y análisis de la iniciativa. Se dará cuenta de éstas en el caso

de que la Comisión considere necesario destacarla en el documento; de otra manera este elemento no aparecerá en el dictamen; o bien, en ocasiones, en los antecedentes.

- Consideraciones.- Son las razones históricas, jurídicas, políticas, sociales, o económicas que justifican el dictamen; y, consecuentemente, el proyecto de ley o decreto. Este constituye un elemento esencial e indispensable en todo dictamen; siendo tal su importancia que en él se funda la "parte expositiva" del documento.
- Modificaciones a la iniciativa.- Igualmente, cuando éstas se hayan verificado se señalarán, en caso contrario el dictamen no contará con este elemento.
- Descripción del Contenido del Proyecto.- Se constituye de alusiones pormenorizadas de cada uno de los apartados o grandes temas que dan cuerpo al proyecto de ley o decreto.
- Fundamento Jurídico.- Se precisan los artículos Constitucionales, de la Ley Orgánica y del Reglamento en que se apoya la Comisión para dictaminar en la materia.
- Presentación.- Se integra de las expresiones por las cuales la Comisión somete a la consideración del Pleno el dictamen elaborado.

Parte Propositiva:

- Estructura normativa del proyecto de ley o decreto.
- Artículos transitorios.

Asimismo, debemos mencionar que en el documento que contiene el dictamen, se incluyen otros elementos que llamaremos accesorios que son:

- Destinatario.- Siempre lo será el Pleno de la Cámara. Es usual utilizar la expresión: Honorable Asamblea.
- Lugar donde se emite el dictamen.- Que es la sede del Órgano legislativo; en general se anota: Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados (o Senadores) del H. Congreso de la Unión.
- Fecha.- Se precisa día, mes y año en que se emite el dictamen.
- Nombre, firma y sentido del voto de cada uno de los miembros de la Comisión dictaminadora.

A continuación nos permitimos ilustrar lo arriba señalado con el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria de la iniciativa de Ley Agraria de 1992, en su versión estenográfica:

Destinatario:

"Honorable Asamblea"

Introducción:

"A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de Ley Agraria, presentada por el ciudadano Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos".

Antecedentes:

"La iniciativa de Ley Agraria, fue presentada ante el Pleno de la Comisión Permanente el pasado 10 de febrero de 1992".

"La Presidencia de la Comisión Permanente dictó el siguiente trámite: Tórnese a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria en la Cámara de Diputados, con opinión de la Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos de la misma".

"Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, en sesión celebrada el día 12 de febrero del actual, decidieron la estructura del presente dictamen y acordaron la conformación de un grupo plural de dictamen para acometer el estudio de la iniciativa de referencia".

"También se llevaron a efecto reuniones con las Comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores, para integrar puntos de vista en relación con la iniciativa".

"La Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados envió a las Comisiones Unidas, un informe que contiene los criterios aprobados por esa Comisión en relación con la iniciativa de Ley Agraria. El dictamen recoge las deliberaciones llevadas a efecto con los Senadores de la República y la parte conducente de la opinión de la Comisión Agraria de esta Cámara".

Consideraciones:

"Esta Cámara de Diputados, de acuerdo a sus propias prerrogativas y cumpliendo su función legislativa, reformó el artículo 27 constitucional. El dictamen aprobado por el Pleno reconoció, que la lucha por la justicia y la reivindicación de libertades en el campo, han marcado nuestra historia y contribuyen a definir los propósitos comunes de nuestra sociedad: Soberanía, justicia, libertades y democracia. La Revolución Mexicana, movimiento social que da origen a nuestro Estado contemporáneo, nació en el campo y movilizó, luego a la nación. La Constitución de 1917 recoge los anhelos justicieros de los campesinos y los integra a los derechos sociales que ella consagra para todos los mexicanos".

"Afirmamos que en el tránsito de México al Siglo XXI enfrentamos nuevos desafíos. La urbanización acelerada

y el crecimiento demográfico exigen nuevas bases productivas para abrir a los mexicanos un futuro de progreso y mayor justicia social, con más bienestar y nuevas oportunidades para todos, en especial, para los que menos tienen. Ante la globalización económica actual, lograr este propósito demanda un crecimiento sostenido y una economía competitiva".

"Expresamos que el campo mexicano reclama hoy una nueva mentalidad y una nueva manera de hacer las cosas. Atentos a nuestra historia, fieles al espíritu de justicia de la Constitución y con una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras, reformamos el artículo 27 para lograr la permanencia de sus altos fines a través de la actualización de los medios".

"Los objetivos y presupuestos generales del artículo 27 dan su estructura a la nueva Ley Agraria".

"La nueva Ley Agraria constituye el marco jurídico concreto de la acción de los hombres del campo para llevar a cabo la reforma integral de éste, atendiendo a los legítimos intereses de los campesinos y de la sociedad. En sus diez títulos y 199 (sic) artículos; más los 7 (sic) transitorios, ella contiene los instrumentos y medios que han de permitir llevar a la realidad los objetivos y presupuestos del artículo 27 de la Constitución...."

"Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra".

"La seguridad jurídica de las tres formas de tenencia de la tierra, propiedad ejidal, comunal y pequeña propiedad, es el primer presupuesto que ha de cumplirse, si se quiere que todos los demás instrumentos cumplan sus propósitos de mayor justicia, más bienestar y más libertad para los campesinos de México. Sin certidumbre jurídica se anulan los esfuerzos individuales y colectivos".

"Definitividad de Derechos sobre sus Tierras de Ejidatarios y Comunereros".

"La Ley Agraria otorga definitividad de derechos sobre sus tierras a ejidatarios y comuneros. Propone una clasificación de las tierras ejidales: las del asentamiento humano, las de uso común y las parcelas".

"Las nuevas Responsabilidades del Estado en el Campo"

El objetivo fundamental del Estado de promover el bienestar de la población rural se refrenda en la Ley Agraria

y ella enumera las políticas y los instrumentos a través de los cuales habrá de alcanzarse..."

"Organizaciones para Liberar la Iniciativa de los Ejidatarios"

"La Ley Agraria modifica la naturaleza de la organización interna del ejido, dando una nueva orientación a las funciones de sus diferentes órganos y propiciando la amplia participación de todos sus integrantes. El ejido se transforma en la organización que promueve, recoge y orienta las iniciativas de los ejidatarios..."

"La Asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia dejan de considerarse como autoridades, para convertirse en órganos de representación y gestión..."

"Libertades de Opción y Asociación".

"La Ley Agraria permite, dentro del marco de la libertad que establece, que los ejidatarios adopten las formas de organización que consideren más adecuadas y que celebren cualquier contrato con objeto de diversificar oportunidades e incrementar sus ingresos. Esto ha de propiciar la atracción de capitales y de nueva tecnología hacia el sector rural, para revertir el rezago y garantizar el crecimiento sostenido de sus actividades productivas. Para ello son indispensables las formas modernas de sumar esfuerzos y recursos. La asociación en sus múltiples versiones, puede ser el gran instrumento para lograrlo si éste puede concretarse sin obstáculo..."

"Democracia y Transparencia en las Decisiones".

"El cambio para la justicia en el campo descansa en la democracia. Ella permite recoger inquietudes y propuestas y, al final del proceso deliberativo, tomar las decisiones más adecuadas. Sin la participación decidida de cada quien se cae en el burocratismo y se desalienta el esfuerzo de todos. En el campo, por ello, hemos de refrendar y consolidar el papel privilegiado de la democracia en su fortalecimiento productivo..."

"Capitalización del Campo".

"La Ley Agraria instituye el marco normativo para asociar esfuerzos, trabajo y canalizar mayores recursos al campo para dar salida a las potencialidades sociales, económicas y culturales que en él se encierran. Se abren posibilidades de

nuevas formas de asociación para los ejidatarios y de participación de sociedades civiles y mercantiles en las actividades agrícolas, ganaderas y forestales..."

"Conservación de la Tierra y Protección de la Ecología".

"El problema ecológico real y potencial, que resulta de la situación del campo mexicano, es preocupante. Abarca la erosión de los suelos por falta de técnicas de conservación y uso; la contaminación y agotamiento de los mantos acuíferos derivados de la sobreexplotación del recurso; la deforestación por los problemas derivados de la regulación, la falta de infraestructura, la escasa competitividad y rentabilidad de la actividad forestal y la falta de oportunidades de sus poseedores. Cerca del 80 por ciento de las tierras existentes de México están afectadas por la erosión. La categoría de erosión severa alcanza cerca de 40 por ciento del territorio...."

"Justicia Agraria".

"La iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo fue enriquecida en el debate parlamentario con propuestas importantes. Una de ellas fue la creación de un órgano para la procuración agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la nueva Ley Agraria propone la creación de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal: Procuraduría Federal de la Defensa Agraria...."

Modificaciones a la Iniciativa:

"Se adiciona un párrafo al artículo 4º. con objeto de que las organizaciones de productores puedan elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación".

"Dentro de las diversas opiniones vertidas en las reuniones de las Comisiones Unidas se consideró conveniente excluir la posibilidad de que las autoridades municipales reconozcan la calidad de vecindad dentro de los núcleos de población, por lo que consecuentemente se modificó el artículo 10. Asimismo, se sustituyó personas por mexicanos".

"Por lo que toca al artículo 24 se consideró pertinente que veinte, y ya no diez por ciento de los ejidatarios, puedan solicitar al comisariado o consejo de vigilancia que convoquen a asamblea".

"Por lo que hace al artículo 61, a efecto de dar mayor oportunidad a las minorías, se reduce del veinticinco al veinte por ciento el número de ejidatarios que pueden impugnar la asignación de tierras por la asamblea".

"Al final del artículo 70 se resolvió agregar el siguiente párrafo: "El reglamento interior del ejido normará el uso de la parcela escolar".

"A efecto de precisar las obligaciones del Registro Agrario Nacional y del comisariado ejidal en relación con la enajenación de derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados, se juzgó conveniente cambiar la redacción del segundo párrafo del artículo 80 para quedar en estos términos: "Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo".

"Respecto del artículo 94, dentro de las diversas opiniones vertidas por los diputados en las Comisiones Unidas, se consideró conveniente modificar su texto de la siguiente forma:

"Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido sustancialmente con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercitará las acciones necesarias para reclamar la reversión de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio".

"En el Título Décimo, tocante a la justicia agraria, las Comisiones Unidas revisaron con cuidado el texto de la iniciativa y han resuelto proponer algunas adecuaciones que, sin modificar la acertada intención de contar con un procedimiento muy simple y claro, logren precisar conceptos y complementar algunos mecanismos".

Descripción del Contenido del Proyecto:

"Dentro del TITULO PRIMERO denominado "Disposiciones Preliminares", se establece la materia y el ámbito de aplicación de esta ley; la supletoriedad de la legislación

civil y mercantil; y la coordinación de los niveles de gobierno, federal, estatal y municipal para su correcta aplicación, con el objeto de propiciar el uso óptimo de las tierras y de los demás recursos naturales del país".

"La Ley Agraria reglamenta y detalla los preceptos constitucionales que se refieren a la protección de las tierras ejidales: las del asentamiento humano, las de uso común y las parceladas".

"El núcleo puede usar directamente las tierras de uso común o decidir aportarlas a una sociedad mercantil o civil en que participen como accionistas el núcleo de población o los propios ejidatarios, con el objeto de lograr una explotación más adecuada y remunerativa de estos recursos, y ofrecer así una alternativa más para su aprovechamiento".

"En cuanto a las tierras parcelarias la Ley prevé que los poseedores de éstas podrán aprovecharlas directamente o conceder a otros ejidatarios o a terceros su uso. Los ejidatarios también podrán aportar libremente el usufructo sobre su parcela a sociedades civiles o mercantiles y transmitir sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o a los vecindados del mismo núcleo de población".

"Asimismo, ofrece libertad y autonomía a los ejidatarios para determinar su organización económica y social, así como decidir la forma de aprovechamiento de sus tierras. Con el mismo espíritu permite que los ejidatarios celebren cualquier contrato, entre ellos o con terceros. Los contratos que involucren tierras ejidales tendrán una duración máxima de treinta años y serán renovables".

"Para que el núcleo pueda modificar el régimen de propiedad ejidal al de dominio pleno se requerirá que la mayor parte de las parcelas hayan sido deslindadas y asignadas, y que la asamblea otorgue su aprobación con el voto favorable de las dos terceras partes de los asistentes. La ley fija condiciones especiales para la instalación de la asamblea que decida sobre este punto y dispone que en la misma deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria así como un fedatario".

"Por otra parte, la ley permite constituir nuevos ejidos o ampliar la superficie de los existentes, mediante la adquisición de tierras de dominio pleno y su conversión al régimen ejidal".

"Por lo que toca a la expropiación de tierras ejidales o comunales, se prevé que tales actos deberán realizarse por decreto presidencial, en el que se determine la causa de utilidad pública en que se base, y mediante indemnización".

"La Ley abre la posibilidad para que los productores puedan adoptar cualquiera de las formas asociativas que nuestras leyes les ofrecen y regula las sociedades que han venido operando en el campo. Recupera las figuras organizativas contenidas en la legislación de crédito rural, flexibiliza su estructura y funcionamiento, reduciendo el número de socios, ampliando su objetivo social, dando mayor autonomía a sus integrantes para adecuar la figura asociativa a sus necesidades específicas y permitiendo la agrupación de productores con independencia del régimen a que sus tierras estén sujetas".

"La ley integra como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal a la Procuraduría Federal de la Defensa Agraria que tendrá a su cargo la defensa de los intereses de los hombres del campo para asegurar el cabal ejercicio de los derechos que esta ley les otorga".

"Para lograr la seguridad documental que las transacciones requieren, la ley regula el funcionamiento del Registro Agrario Nacional, en el que se inscriben los actos de constitución y transmisión de derechos sobre la propiedad ejidal y comunal. Para lograr un estricto control sobre la propiedad de sociedades sobre la tierra, contará con una sección especial en donde deberán inscribirse éstas, así como los actos, documentos o información que sea necesaria para vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas de la ley".

Fundamento Jurídico:

"Artículos 72, 73 fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 56 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos".

Presentación:

"Las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, se permiten someter a la consideración de este Pleno...."

Estructura Normativa del Proyecto de Ley:

- Denominación .- Ley Agraria.
- Títulos .- (a fin de dar una visión ordenada de su estructura, se mencionarán también, los capítulos).
- Título Primero .- Disposiciones Preliminares.
(sin capítulos)
- Título Segundo .- De los Ejidos y Comunidades.
- Capítulo I .- De los Ejidos.
- Sección Primera.- Disposiciones Generales.
- Sección Segunda.- De los Ejidatarios y Vecindados.
- Sección Tercera.- De los Organos del Ejido.
- Capítulo II .- De las Tierras Ejidales.
- Sección Primera.- Disposiciones Generales.
- Sección Segunda.- De las Aguas del Ejido.
- Sección Tercera.- De la Delimitación y Destino de las Tierras Ejidales.
- Sección Cuarta.- De las Tierras del Asentamiento Humano.
- Sección Quinta.- De las Tierras de Uso Común.
- Sección Sexta .- De las Tierras Parceladas.
- Capítulo III .- De la Constitución de Nuevos Ejidos.
- Capítulo IV .- De la Expropiación de Bienes Ejidales.
y Comunales.
- Capítulo V .- De las Comunidades.
- Título Cuarto.- De las Sociedades Rurales.
(sin capítulos)
- Título Quinto.- De la Pequeña Propiedad Individual
de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales.
(sin capítulos)

- Título Sexto -- De las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales. (sin capítulos)
- Título Séptimo -- De la Procuraduría Agraria. (sin capítulos)
- Título Octavo -- Del Registro Agrario Nacional. (sin capítulos)
- Título Noveno -- De los Terrenos Baldíos y Nacionales. (sin capítulos)
- Título Décimo -- De la Justicia Agraria.
- Capítulo I -- Disposiciones Preliminares.
- Capítulo II -- Emplazamiento.
- Capítulo III -- Del Juicio Agrario.
- Capítulo IV -- Ejecución de las Sentencias.
- Capítulo V -- Disposiciones Generales.
- Capítulo VI -- Del Recurso de Revisión.

Artículos:

El Proyecto de Ley Agraria aprobado en el Dictamen constaba de 198 artículos.

Fracciones:

33 artículos se encontraban divididos en fracciones.

Artículos Transitorios:

El Proyecto se complementó con 8 artículos transitorios.

Lugar donde se emite el dictamen:

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

México, D.F.

Fecha.-- 15 de febrero de 1992.

Para completar el tratamiento del tema relativo -- al Dictamen de Comisión, haremos alusión a dos cuestiones: la primera, que encontramos que el artículo 87 del Reglamento se refiere al término de cinco días, que corren a partir de aquél en que se haya turnado un determinado asunto, para que la Comisión o Comisiones presenten su dictamen. La segunda es la relativa a la ampliación de dicho término, para lo cual deberá cumplirse con el trámite a que alude el artículo 91 del propio Reglamento: "Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviese en su poder un expediente por más de cinco días, la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente".

Respecto al primer asunto, debe decirse que en la realidad el término señalado, es rebasado con exceso, en diversas ocasiones, dándose el caso de iniciativas que durante los tres años de una legislatura, nunca fueron dictaminados; e incluso siguieron considerándose como "iniciativas pendientes" en sucesivas legislaturas.

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas, no existe en la Ley Orgánica ni en el Reglamento disposición alguna respecto al "acuerdo conveniente" que debe tomar el Presidente de la Cámara en los casos en que las Comisiones no dictaminen en el plazo señalado y no den cumplimiento al procedimiento estatuido por el artículo 91 reglamentario.

Es en la Constitución, artículo 72, inciso i) en donde encontramos una posible alternativa de solución, ya que señala: "Las de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara que se presenten, a menos de 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".

Sin embargo, resulta oportuno recordar que tal hipótesis se podría presentar solamente en aquellos casos en que la iniciativa fuera enviada por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; no así en tratándose de Diputados y Senadores, ya que respecto a ellos opera el principio de que sólo podrán hacerlo en la Cámara de la que forman parte.

A fin de cerrar el desarrollo de este capítulo, sólo nos resta referirnos a "El Voto Particular", asunto que se relaciona íntimamente con los trabajos de estudio y análisis de un proyecto de ley; y, desde luego con la formulación del Dictamen de Comisión o Dictamen Legislativo.

La oportunidad para plantear la inconformidad y objeción que pudiera ser materia de un voto particular se da precisamente al debatir, votar y aprobar el documento que contiene el Dictamen en el seno de la Comisión. Su propósito es permitir que se haga patente la posición de desacuerdo, de alguno de los legisladores miembros de la Comisión, con el sentido del Dictamen o con alguna de sus partes.

Aún cuando la práctica en nuestro sistema legislativo ha sido optar por la simple manifestación en contra al votarse

y suscribirse un Dictamen en las Comisiones, la existencia de una institución procesal legislativa como es el voto particular, constituye un factor de enriquecimiento de la vida democrática, al permitir que sea debidamente escuchada y tomada en cuenta la opinión minoritaria.

La regulación del voto particular la encontramos en la Ley Orgánica del Congreso en los artículos 64, segundo párrafo, por lo que corresponde a la Cámara de Diputados ; y, en el artículo 98, segundo párrafo, respecto a la de Senadores; así como en el artículo 88 del Reglamento.

Existe, como resultará obvio, una diferencia en cuanto a su manejo en cada una de las Cámaras, dado que en la primera interviene el líder del grupo parlamentario a que pertenece el Diputado que objeta o se inconforma con el Dictamen, no sucediendo así en el Senado.

Así, en la Ley Orgánica se ordena que en la mal llamada Cámara baja el destinatario del voto particular sea el líder del grupo parlamentario, turnándose copia al Presidente de la Comisión ; en la Cámara Alta, el trámite de presentación se hace directamente a este último.

De la forma en que se regula el voto particular en los preceptos citados de la Ley Orgánica, observamos que se otorga al líder del grupo parlamentario, en el caso de la Cámara de Diputados; y al Presidente de la Comisión, en tratándose del Senado, una atribución de carácter discrecional para remitir al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara el documento que contiene el voto particular, ya que se emplea la siguiente fórmula: "....si lo estima conveniente".

Nos parece que tal expresión debería suprimirse y modificar la disposición legal en el sentido de que el voto particular, en todo caso, deba correr anexo al Dictamen, por el simple hecho de haberse presentado; si se toma en cuenta por un lado, que para ser discutido debe ponerse a consideración del propio Pleno; y por el otro la práctica parlamentaria de hacerlo llegar de manera directa al Presidente por el Legislador o su grupo parlamentario.

Sobre esto Miguel Angel Camposeco expresa: "si el autor del voto particular insistiera en que su voto sea leído, el Presidente de la Mesa puede otorgarle el uso de la tribuna para tal efecto". (9)

El voto particular siempre debe constar por escrito y ser firmado por su autor; correrá agregado al Dictamen y se hará del conocimiento del Pleno de la Cámara, a fin de que decida sobre su discusión.

La formulación de un voto particular encierra, en términos generales, los mismos elementos de que consta el Dictamen, tomando en cuenta que se trata de un documento que plantea argumentos en contra de éste.

En seguida señalaremos como se presentó en la Cámara de Diputados el voto particular que formuló un grupo de diputados del Partido de la Revolución Democrática contra el dictamen a la iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones de Diversas Leyes Relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Destinatario:

Este grupo de diputados haciendo caso omiso al procedimiento señalado en el artículo 64 de la Ley, dirigieron el voto particular al Presidente de la Cámara y no "al líder de su grupo parlamentario con copia para el Presidente de la Comisión".

Fundamento Jurídico:

Debe serlo el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley y, 88 del Reglamento. En el caso que se analiza, únicamente se mencionó el fundamento reglamentario.

Presentación:

"...el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presenta al Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente":

"Voto Particular en Contra"

"del Dictamen y del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga disposiciones de diversas Leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte".

Consideraciones en contra del Dictamen:

"En primer lugar el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática impugna el procedimiento por el que fue ratificado por el Senado de la República el TLCAN".

"Además, el Senado de la República violó su propio sometimiento a la Constitución al ratificar un tratado que no es coherente con nuestra carta magna, por lo que dicha ratificación es nula".

"El TLCAN ratificado por los poderes legislativos de los tres países tendrá en México valor de Ley Suprema, pero hay que notar que nuestra carta magna condiciona su validez a que no contradiga nuestra constitución. Afirmamos que esta no se cumple, en consecuencia, dicha ratificación es nula".

"La presente administración está implementando un proyecto económico, en el cual el TLCAN es una pieza fundamental para su consolidación, olvidando empero los objetivos nacionales plasmados en la Constitución de 1917".

"Estas políticas responden a un nuevo modelo de desarrollo que, aunque se niegue, corresponde a la línea del modelo ortodoxo neoliberal, caracterizado en nuestro país por el abandono del Estado de su papel como promotor y rector de la economía; por intentar dejar en manos del capital privado (nacional y extranjero) el futuro del país; por favorecer los intereses del capital extranjero al fomentar una política de apertura comercial que beneficia al inversionista y al productor foráneos a costa del productor nacional; por intentar acabar con la propiedad social, consagrada en nuestra Carta Magna; y por el brutal deterioro en los niveles de vida en la población".

"Ciertamente el actual grupo en el poder piensa que el proyecto económico constitucional ya es anacrónico. No compartimos su idea, y en todo caso ello es cuestión de un amplio debate nacional, llamar a un nuevo constituyente previa una genuina reforma político-democrática y proponemos que ello sea ratificado en un referéndum. La política económica es debatible, se puede no estar de acuerdo con la implementada por el actual grupo en el poder, dicho grupo puede discrepar de los planteamientos y propuestas de la oposición, pero lo que no puede discutirse es que en el debate teórico o político-económico debemos guiarnos por la Constitución aún vigente mientras ella no sea modificada con el consenso de los ciudadanos mexicanos".

"En la exposición de motivos del presente paquete de modificaciones a diversas leyes el Ejecutivo hace un reconocimiento explícito de que la apertura comercial emprendida se ha dado "....reduciendo de manera unilateral los aranceles y eliminando otros obstáculos de carácter no arancelario a la importación y exportación de mercancías".

"El resultado de esta política de apertura unilateral e indiscriminada ha impactado negativamente nuestra planta productiva. En los últimos años el 20% de las medianas, pequeñas y micro empresas existentes desaparecieron y algunas industrias y sectores de la economía viéronse severamente golpeadas".

"Otro aspecto que el Ejecutivo destaca en su exposición de motivos consiste en una supuesta ampliación de nuestros vínculos económicos con otros países y regiones. Más allá de la ininidad verbal y de la enumeración de productos de suscripción y adhesión de acuerdos internacionales minilaterales la evidencia empírica sigue demostrando que las relaciones de México con el exterior son taxativas".

"El TLCAN impone mecanismos y condiciones que nos atan a un bloque. Un bloque en creciente confrontación y rezagos competitivos. El TLCAN crea una zona de protección comercial y no de libertad comercial. Lo anterior no sólo va contra el interés nacional sino contra la universalización del comercio".

"El Ejecutivo expone que se propone "...hacer compatible nuestro marco jurídico (.....) con los compromisos contraídos internacionalmente" en otras palabras, hacer que la Constitución y las leyes que de ella emanan se ajusten al TLCAN y no, como jurídicamente está obligado el Ejecutivo, a la inversa".

Descripción de cada una de las disposiciones del proyecto que se impugna:

"1) ARTICULO PRIMERO. Iniciativa para reformar los artículos 60, 68 primer párrafo; 97 primer párrafo y fracción I y 98 primer párrafo y fracciones I y II de la LEY DE COMERCIO EXTERIOR".

"El artículo primero de la presente iniciativa de DECRETO propone reformar los artículos 60 y 68 en su primer párrafo con la finalidad de dar participación a las "partes interesadas" para determinar si una mercancía está sujeta a cuota compensatoria y el de su revisión. El gran problema, presente tanto en la Ley de Comercio Exterior como en el TLCAN, es lo que se entenderá por las "partes interesadas". Las "partes interesadas", de acuerdo a nuestra lectura, alude por un lado, a los Estados Partes y por el otro, a los particulares, desde luego, siempre y cuando estos últimos sean "representativos".

"Las reformas que se proponen, en los artículos 97 y 98, amplían el ámbito de las resoluciones y los actos referidos a cuotas compensatorias por las cuales, "cualquier parte interesada" (ya vimos que no cualquiera) podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio contenido en tratados internacionales de los que el país sea signatario (artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior). En tales casos, las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones V, VI y VIII del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, el recurso de revocación previsto en ese mismo artículo 94 así como, el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y las resoluciones dictaminadas por la Secretaría

"Las disposiciones a esta Ley se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte".

"Dicha adición, sin ninguna reserva interna que garantice reciprocidad y simetría jurídica y, en consecuencia soberanía aduanera, comercial e industrial, entre las partes de un tratado del que el país sea miembro lesiona severamente el desarrollo nacional".

"La importancia de los procedimientos y derechos aduanales es que permite el acatamiento de las medidas sanitarias fitosanitarias y zoonosanitarias; el cumplimiento de las restricciones cuantitativas de las cuotas, licencias y permisos pactados; en la recaudación de impuestos y sobretasas de salvaguardas y otras (dumping, impuestos compensatorios, etcétera); en la protección de los derechos de autor; en la ejecución de normas de reglas de origen y solución de controversias, entre otras actividades".

"Sin embargo, en México a la luz del proceso de apertura e integración con Norteamérica, el sistema aduanero observa una mengua en su manejo soberano. Las reformas del 20 de julio de 1992 y las dos de este año a la Ley aduanera favorecen la privatización y desregulación del sistema aduanero".

"Respecto al TLCAN, y en general a los tratados internacionales celebrados por México, la Ley en su artículo 103 A, párrafo XXV confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades excesivas. Se pretende usurpar facultades del Congreso de la Unión referentes a ingresos tributarios, comercio exterior y otros".

"Expedir, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, reglas de carácter general para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte".

"Mientras no se defina el alcance de las reglas de carácter general, la fracción parlamentaria del PRI denuncia el riesgo de usurpar funciones propias del Congreso de la Unión conferidas por la Constitución en su artículo 73 fracciones VII y XXIX".

"3) ARTICULO TERCERO. Iniciativa para reformar los artículos 10., primer párrafo; artículo 52, fracción I; artículo 202 fracción XII; y adición a la fracción XIII y XIV del artículo 202 del CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION".

"A nuestro juicio, las reformas que se proponen intentan sustraer a los extranjeros, con quienes México ha suscrito tratados internacionales, de las obligaciones a que los mexicanos si están obligados".

"El artículo 10. se refiere a la obligación de las personas físicas y morales de contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. El artículo 52 tiene que ver con los dictámenes formulados por los contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, los cuales se presumirán ciertos".

"Se propone que personas extranjeras dictaminen sobre la contabilidad y sobre las obligaciones fiscales de los contribuyentes de acuerdo y sin perjuicio, no de las leyes y necesidades internas, sino de los tratados internacionales de que México sea parte".

"En las adiciones al artículo 202 se reitera la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación cuando se ha optado por los llamados "mecanismos alternativos de solución de controversias" así como, la obligatoriedad que tienen las decisiones emanadas de los susodichos mecanismos alternativos".

"4) ARTICULO CUARTO. Iniciativa para adicionar una fracción VII al artículo 15 de la LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION".

"El artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se refiere a la competencia de la Sala Superior. La adición que el Ejecutivo propone, formalmente ampliará la competencia de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al facultarse la resolución de juicios en materia de comercio exterior contemplados en el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, o sea, los referidos a los recursos que tienen por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada".

"Por un lado, al Tribunal Fiscal de la Federación se le amplía la competencia pero por el otro, se le sustrae del proceso de solución de controversias desarrollado al través de los llamados "mecanismos alternativos supranacionales".

"En los hechos la competencia de los Tribunales internos se ve vulnerada. La preferencia por los mecanismos alterna-

tivos de solución de controversias supranacionales será la norma. No es ocioso en consecuencia, insistir que el TLCAN, en su séptima parte sobre Procedimientos Administrativos e Institucionales, crea una estructura que reemplaza la estructura jurídica interna en aspectos diversos".

"El TLCAN crea todo un complejo y excluyente sistema de solución de controversias. En dieciséis de los veintidos capítulos del tratado se crean comités, subcomités, grupos de trabajo y paneles, en este último caso sean preconstituidos o creados ad hoc".

"De hecho, el cogollo del presente paquete de DECRETO sobre diversas leyes relacionadas con el TLCAN, tiene como objetivo asentar la "autorización" para que la revisión judicial sea reemplazada por un panel supranacional".

"5) ARTICULO QUINTO. Iniciativa para reformar los artículos 15, 17 primer párrafo y 25 Fracción I; derogar los artículos 16, 18, 19 y 20, así como el transitorio 21 de la LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5º CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL".

"La reforma legal que nos ocupa quita las restricciones para que los extranjeros puedan ejercer su profesión en el Distrito Federal según "se prevea en los tratados internacionales de que México sea parte. Vemos cuales son los compromisos pactados por México en el TLCAN en esta materia".

"Efectivamente las modificaciones a la ley reglamentaria del artículo 5º constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal facilita con legislación nacional lo pactado en el TLCAN en el capítulo XII sobre "Comercio Transfronterizado de Servicios" y el capítulo XVI sobre "Entrada temporal de hombres de negocios particularmente en su sección "D" referente a profesionistas".

"Las modificaciones legales que nos ocupan tienen relación directa con lo pactado en el artículo 1210 y el anexo 1210.5 del capítulo XII que habla del otorgamiento de licencias y certificados para prestar servicios profesionales; pero también con el capítulo XVI Sección "D" del TLCAN trata su dimensión migratoria. Las reformas legales que ahora nos ocupan se refieren directamente al asunto de autorización del ejercicio profesional y acreditación de títulos profesionales de extranjeros en nuestro país".

"Las reformas propuestas por el Ejecutivo parecen inocuas ya que simplemente permiten el ejercicio profesional de extranjeros en nuestro país sujetadas sólo a lo pactado por México en tratados internacionales, y la posibilidad de que registren sus títulos académicos. Sin embargo, el fondo del problema es la competencia asimétrica a la que someten a nuestros profesionales debido al contenido particular de lo pactado en el TLCAN en cuanto a las facilidades migratorias".

"6) ARTICULO SEXTO. Iniciativa para reformar los artículos 3º; 9º; 10; 20 y 21 de la LEY DE EXPROPIACION".

"El proyecto de decreto que propone el Ejecutivo Federal implica modificar cinco artículos de la ley de expropiación vigente desde 1936. Cuatro de ellos en favor del propietario del bien que se pretende expropiar por causas de utilidad pública, aunque reconocemos que algunos de ellos son convenientes garantías que el propietario debe tener para evitar abusos de poder por parte del Ejecutivo. Sin embargo, en lugar de ajustar el TLCAN a lo dispuesto por nuestras leyes acomoda nuestra legalidad a lo negociado por el Ejecutivo sin un verdadero consenso ciudadano y ratificado por el Senado de la República violando su propia legalidad al hacerlo a pesar de existir incoherencias entre dicho tratado y nuestra carta magna".

"7) ARTICULO SEPTIMO Y OCTAVO. Iniciativa para reformar el artículo 14 de la LEY ORGANICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS y reformas al artículo 45 de LA LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICIA".

"Los cambios en las leyes orgánicas de Pemex y la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tiene el mismo sentido y redacciones prácticamente idénticas, con algunos (sic) agravantes en el caso de CFE. Veamos primero el caso de Pemex".

"Una primera aclaración importante es que Pemex tiene una nueva ley orgánica cuya promulgación fue el 16 de julio de 1992, apenas 26 días antes del fin de las negociaciones del TLCAN que terminaron en Washington el 12 de agosto de 1992. Ciertamente la nueva ley orgánica de Pemex fue ya una adecuación a lo acordado en el TLCAN y sin embargo, hoy de nuevo se pretende una nueva adaptación".

"La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue modificada el 23 de diciembre de 1992, ya firmado el tratado por los ejecutivos de los tres países. En esa ocasión la ley mexicana fue directamente modificada

(sic) para adecuarla a los compromisos contraídos en el TLCAN y como denunciamos en su oportunidad la nueva formulación de la ley del Servicio Público de Energía Eléctrica es coherente con el TLCAN pero no con nuestra Constitución. De hecho permite la producción privada de energía eléctrica que la constitución claramente prohíbe incluso concesionar, mantiene sólo la distribución y comercialización en manos exclusivas del Estado".

"Hoy se pretende dar un paso más en materia de solución de controversias. Se incorpora la figura del acuerdo arbitral tanto nacional como extranjero y se autoriza a la CFE a":

"...Convenir la aplicación de derecho extranjero, someterse a la jurisdicción de tribunales extranjeros y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto (párrafo 2 del artículo 45)".

"El cambio es mucho más grave que en el caso de la ley orgánica de Pemex ya que dicho segundo párrafo del artículo 45 no acota que lo anterior se aplica "tratándose de actos jurídicos de carácter internacional". La redacción del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de Pemex y la del segundo párrafo del artículo 45 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica son prácticamente idénticos pero además de poner el nombre correspondiente de la empresa omite la referencia o acotación al ámbito de carácter internacional".

"La omisión puede tener repercusiones graves en términos de soberanía en el ámbito de las monumentales compras gubernamentales de CFE que obligatoriamente se abrirán a concursos internacionales, lo mismo en inversiones".

"En el caso de Pemex el sometimiento a derecho extranjero y tribunales extranjeros está limitado al caso de "actos jurídicos de carácter internacional", es decir cuando media un convenio, acuerdo o tratado internacional".

"En el caso de CFE se omite esta acotación y simplemente afirma que "la Comisión podrá convenir la aplicación de derecho extranjero y someterse a tribunales extranjeros; es decir, por decisión propia sin que medie acuerdo, convenio o tratado internacional. O sea, por simple acuerdo de las partes".

"9) ARTICULO NOVENO. Iniciativa para reformar el primer párrafo de la fracción I del artículo 23, el artículo 81 y el último párrafo del artículo 146 y adición de un párrafo tercero al artículo 90. de la LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR".

"Su redacción (artículo 90.) es casi la misma a la de los incisos b) y c) del párrafo I del artículo 1705 del TLCAN (Capítulo XII.p. 282 de la versión en español del TLCAN). Se trata de un añadido de corte proteccionista para aquellos productos intelectuales creados y registrados en el país, relacionados al parecer con el ramo de la informática y otras similares o afines".

"Es viable (artículo 23) porque alarga en el tiempo los derechos del autor y de sus familiares sobre su obra. Esta modificación era de interés de los intelectuales y puede considerarse como un punto a su favor".

Contrapuesta o propuesta alternativa:

"Ante tantas violaciones a nuestra Carta Magna el PRD propone a esta Soberanía lo siguiente":

"I.- Resolver aplazar sobre esta Ley de Implementación del TLCAN por un periodo prudente hasta que se analice más acuciosamente lo establecido en tal acuerdo internacional híbrido, a la luz de las opiniones ciudadanas y a la luz de las implicaciones jurídicas de tal negocio jurídico internacional".

"II.- Emplazar al Senado de la República a que demuestre el análisis realizado sobre todas las implicaciones jurídicas del";

"- TLCAN";

"- de los Acuerdos Paralelos";

"- de los acuerdos complementarios que implicaron cesiones de última hora de nuestro país para obtener la votación favorable de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos";

"- de la Ley de implementación del NAFTA-TLCAN por los Estados Unidos";

"- de la posibilidad de que los Estados Unidos pueda tomar decisiones unilaterales con base en la sección 301, dada la información de que con esa promesa de acciones unilaterales de los Estados Unidos se consiguieron votos a favor del NAFTA-TLCAN";

"- de la reciente jurisprudencia norteamericana que ha resuelto en el sentido de que la ley posterior norteamericana puede derogar cualquier disposición contenida en un compromiso internacional";

Lugar y fecha en que se formula el voto particular:

México, D.F. a 10 de diciembre de 1993.

Nombres y firmas de quienes presentan el voto particular:

Dip. Gilberto Rincón Gallardo, Dip. Ricardo Valero,
Dip. Jorge Calderón, Dip. Enrique Rico A. - Róbricas.

D) La Discusión del Proyecto de Ley.

Sin lugar a dudas la etapa procesal legislativa más prominente es la que se refiere a la controversia política, jurídica, económica, social e ideológico-política, que se suscita entre los legisladores al discutir el proyecto de ley o decreto.

El debate legislativo se da en un marco de completa publicidad en la tribuna del recinto legislativo que sirve de sede a cada una de las Cámaras.

Ahí, el debate se vuelve un juego de habilidades en el que la lógica y la oratoria se convierten en los principales instrumentos para, por una parte, apoyar y defender el proyecto de ley o decreto; y por la otra, para atacarlo.

La discusión entonces, toma el sentido de una lucha de contrarios, confrontándose argumentos, alegatos, opiniones, puntos de vista y visiones del mundo, fiel reflejo de la contienda política que se da en la sociedad entre partidos, grupos, sectores y clases sociales, y que habrá de dirimirse, por lo menos temporalmente, al aprobar o rechazar la ley.

La ley vendrá a ser el resultado de ese proceso de lucha en la que una, o varias fuerzas aliadas, se sobreponen a otra u otras, en virtud de contar con el respaldo suficiente para transformar su poder político en voluntad normativa o dispositiva.

La discusión o debate legislativos nos recuerda el antiguo método de la "disputatio", del cual Abbagnano nos dice: "Fue uno de los métodos fundamentales de la enseñanza universitaria medieval. Sus orígenes se remontan probablemente a la filosofía griega y a Aristóteles en particular, pero sólo en el siglo

IX comenzó el método a ser regulado por una técnica ad hoc, sobre el modelo del Sic et non de Abelardo. La dialéctica, o sea la lógica, era habitualmente considerada como la técnica de este método, que Juan de Salisbury definió así: "La disputa gira en torno a las causas dudosas, contradictorias o que se nos propone demostrar o impugnar de uno u otro modo". (10)

En tal sentido el debate es eminentemente dialéctico; de este concepto, leemos en el Diccionario Filosófico Abreviado: "En la antigüedad se entendía por dialéctica, el arte de descubrir la verdad gracias a la discusión, poniendo de relieve y eliminando las contradicciones del adversario". (11)

Debe hacerse notar que el término dialéctica, al decir del propio Abbagnano, deriva de "diálogo".

Ahora bien, el debate o discusión parlamentaria se realiza en forma de intervenciones orales o discursos; es decir, que los legisladores participan en él mediante la preparación anticipada o improvisada de sus argumentos a favor o en contra del proyecto de ley o decreto, los cuales se exponen en la tribuna y ante la asamblea.

"El discurso en sí, es la exposición oral que presenta un legislador y que puede contener, en términos generales, la siguiente estructura: Antecedentes o hechos, consideraciones jurídicas, económicas o políticas en torno a los mismos, argumentos en las cuales se funde o por los cuales se deseche la proposición de resolución planteada y finalmente exhortación a que la Asamblea se pronuncie favorable o negativamente". (12)

10.- Abbagnano, Nicola.-Op. Cit. Pág.- 349.

11.- Rosental M. y P. Ludín.-Diccionario Filosófico Abreviado.-Ediciones Quinto Sol, S.A.-México.-s/f.-Pág. 126.

12.- Camposeco.-Op. Cit.-Pág. 99.

Nos dice Herbert V. Prochnow, del debate como una forma de la técnica especial de discusión, que en él "hay el encuentro real de opiniones que se desarrollan entre personas que consideran un asunto desde puntos de vista opuestos. Tal choque de opiniones se encuentra constantemente altamente especializada en las cortes legales. Un abogado está debatiendo todo el tiempo. Similarmente hay un choque constante de opiniones en la vida política, en las campañas nacionales, estatales y municipales. (13)

Más adelante precisa este autor las reglas para el debate efectivo las cuales, consideramos, son de gran importancia en el trabajo legislativo:

- "Una declaración clara.- Ocúpese siempre, antes de participar en un debate de señalar en definitiva la cuestión debatida".
- "Puntos definidos.- Divida sus argumentos en unos cuantos puntos definidos tómese el trabajo de expresar cada uno de estos puntos aguda y explícitamente".
- "Evidencia definitiva.- Presente hechos, no solamente opiniones o aseveraciones. Tómese el trabajo de citar la fuente de información, de modo que si los oyentes lo desean puedan verificarlo".
- "Replica.- Recuerde señalar explícitamente su propio caso, o quizá en el curso de él, recuerde abordar y derrotar los puntos presentados por la otra parte. No los ignore, o los eluda".

- "Agresividad.- Al fraguar sus puntos, en su lenguaje, en su expresión, ataca fuerte. Su propósito es conseguir la decisión, no sólo desplegar conocimiento de la materia. No sea injusto" (con su oponente).

- "Brevedad.- Sea breve, una presentación rápida, bien cortada es mucho más poderosa que una larga disquisición". (14)

Por otro lado, desde el punto de vista de la mecánica procesal legislativa, describir la etapa de un debate o deliberación, implica, necesariamente, vincularla con la etapa que la ha precedido, es decir la de dictaminación; para hacerlo, nos parece que deben observarse las siguientes tres cuestiones:

a) La previa o de preparación de debate, que a su vez implica algunos requisitos mediatos y otros inmediatos; los primeros serían: que se haya iniciado el período ordinario de sesiones, o bien que se celebre uno extraordinario, que se haya instalado legalmente la Cámara, que exista quorum, etc.

Los requisitos inmediatos son: La entrega del Dictamen a la Secretaría de la Cámara por la Comisión; la inclusión de dicho documento en la orden del día; que al mismo se le den primera y segunda lecturas; y, que se lleve a cabo el registro de oradores.

b) La faceta de discusión del proyecto de ley, que se da en lo general y en lo particular.

c) La de conclusión o cierre del debate, que tiene lugar cuando se vota, y se aprueba por la mayoría el dictamen, haciéndose

la declaratoria de aprobación cameral y se turna a la revisora o se procede a la expedición de la ley. A estas cuestiones nos referiremos en el siguiente capítulo.

Como se observará los llamados requisitos previos considerados inmediatos al debate o discusión son cinco y consisten en actos de naturaleza material.

1) La entrega del dictamen a la Secretaría de la Cámara, por la Comisión o las Comisiones que lo emiten, resulta indispensable en tanto que es la forma de hacerlo del conocimiento del Pleno por conducto de su Secretaría. Si el Dictamen no fuere recibido en el Pleno, resultaría imposible llevar adelante los pasos siguientes para el debate.

En tal sentido debe entenderse la expresión del artículo 87: "Toda Comisión deberá presentar su dictamen...."

2) Por cuanto hace a la inclusión del dictamen en la orden del día correspondiente a una sesión cameral, el artículo 30 reglamentario, señala la manera en que se programan los asuntos para el trabajo del Pleno; así sus fracciones IV y VI, establecen:

"En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente":

"IV.- Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;...."

"VI.- Dictámenes señalados para discutirse;"

De la orden del día nos dice el Lic. Camposeco: "Es el documento donde se asientan y ordenan las actividades a realizar por cada una de las Cámaras, durante una sesión y a la cual deben ceñirse Presidencia y Asamblea". (15)

Como resultará lógico suponer, si un dictamen no ha sido incluido en la orden del día, máxamente podría procederse a su discusión.

3) La lectura de un dictamen requiere, en todo caso, que se lleve a cabo en dos ocasiones.

Aquí habría que distinguir la hipótesis de los dictámenes que se producen durante los recesos; ya que el artículo 94 del Reglamento ordena: "Al abrirse el período de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores antes del 15 de agosto de cada año".

Vale la pena aclarar que este artículo fue redactado en la época en que el Congreso General llevaba a cabo únicamente un período ordinario que se iniciaba el 1º de septiembre (artículo 12 del Reglamento).

Sin embargo, la regla tiene valor si consideramos que realmente lo que establece el citado artículo 94, es que los legisladores tengan en su poder el dictamen antes de que se inicie el período ordinario de sesiones, a fin de imponerse de su contenido.

En el caso de que el dictamen se produzca durante alguno de los períodos ordinarios de sesiones, tanto en la primera como en la segunda lectura deben efectuarse en sesión del Pleno.

La primera lectura del dictamen debe realizarse con anticipación al día de su discusión, y a ella se refiere la fracción IV del artículo 30 del Reglamento.

4) La segunda lectura tendrá lugar, precisamente, el día señalado para su discusión; y, obviamente antes de llevarse a cabo ésta; el artículo 95 ordena: "Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictamen de la comisión a cuyo examen se remitió...."

La práctica legislativa enseña que a fin de abreviar esta etapa de tramitación de la ley, el Presidente de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras puede poner a consideración del Pleno sea dispensada la primera o segunda lectura del dictamen, en virtud de haber sido impreso y distribuido a todos los legisladores.

Con el propósito de ejemplificar la cuestión relativa a la primera y segunda lectura del Dictamen, citaremos lo ocurrido en la Cámara de Diputados respecto a la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, en la sesión del 8 de diciembre de 1986.

"El C. Presidente: -Ciudadanos Diputados en el transcurso de esta sesión, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales entregó el dictamen relativo al proyecto de Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. Proceda la Secretaría a dar cuenta con el mismo".

"El C. Secretario Eliseo Rodríguez Ramírez: Honorable Asamblea: La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que suscribe recibió para su estudio y dictamen, la minuta con proyecto de Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, remitida a esta Honorable Cámara de Diputados por la Honorable Cámara de Senadores y motivada por la iniciativa presentada

por el Ejecutivo Federal en ejercicio del derecho que le confiere la fracción I del artículo 61 (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Esta Comisión con fundamento en lo dispuesto por los artículos 54, 56, 62 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87, 88, 94, 95 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, ha procedido al análisis de la citada minuta y somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente Dictamen".

"Considerando"

"La iniciativa que nos ocupa, tiene por objeto reglamentar la denominación contenida y demás características del órgano a través del cual, el Ejecutivo Federal cumple con la obligación que le impone la fracción (sic) del artículo 72 constitucional de publicar las leyes y decretos aprobados por el Honorable Congreso de la Unión, acto que resulta indispensable, para que la ley votada y promulgada se lleve al conocimiento de los habitantes, a fin de que su cumplimiento le sea obligatorio...."

"Es importante destacar el criterio de la colegisladora cuando señala su conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa, en cuanto que le asigna la importancia que merece a la publicidad de las leyes y de los decretos, - por lo que se hace indispensable la emisión de un estatuto que reglamente y precise las finalidades, características y organización del periódico oficial...."

"En virtud de lo anterior, la Comisión juzga que la iniciativa, materia de este dictamen, viene a colmar un vacío dentro del sistema jurídico mexicano, ya que por primera vez se propone a la consideración de esta soberanía nacional, un ordenamiento legal de esta naturaleza que contribuirá seguramente a dar plena vigencia a los principios que sustentan el estado social de derecho que el pueblo de México ha constituido a través de su historia".

"Por las consideraciones expresadas, la suscrita Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se permite someter a la aprobación de esta Honorable Asamblea el siguiente".

"Proyecto de Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales".

"Trámite: Primera Lectura". (16)

La segunda lectura del dictamen se efectuó el día 9 de diciembre de 1986, según da cuenta el propio Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, en los siguientes términos:

"El C. Presidente: -El siguiente punto del orden del día, es la segunda lectura del dictamen sobre la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. En atención a que este dictamen ha sido ya impreso y distribuido entre los ciudadanos diputados, ruego a la Secretaría consulte a la Asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen".

"El C. Secretario: -Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se pregunta a la Asamblea si se le dispensa la lectura al dictamen. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sirvanse manifestarlo.....Se dispensa la lectura".

"Es de segunda lectura". (17)

5) Concluida la segunda lectura del dictamen, o dispensada ésta, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara recibirá las propuestas de los legisladores que deseen intervenir en la discusión; y con ellas formará el registro de Oradores. De esta faceta del Debate, nos dice el artículo 96 del Reglamento: "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.

Formulada la lista de oradores que harán uso de la palabra en la tribuna cameral para apoyar y defender el proyecto de Ley, así como de los que se proponen atacarlo y reprobarlo, el Pleno se encontrará listo para llevar adelante la actividad

16.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.-Año II.-No. 39.-Diciembre 8.-1986.-Pág. 58-60.

17.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.-Año II.- No. 40.-Diciembre 9.-1986.-Pág. 21-24

característica y más publicitada de las asambleas legislativas: la del debate, que habrá de permitir el surgimiento de la ley.

En esta parte del desarrollo del presente ensayo vale la pena precisar que si bien esta faceta previa o de preparación de la discusión, se constituye de pasos o requisitos que debe seguir el dictamen para llegar al Pleno; no debe perderse de vista que el objeto de la discusión no lo será el dictamen, el cual ya pasó por la fase deliberativa en el seno de la Comisión, sino que en todo caso lo es el proyecto de ley, siendo el dictamen, única y exclusivamente el vehículo para cumplir esta etapa procesal o de tramitación legislativa.

El dictamen es sólo el medio que se emplea dentro de la mecánica legislativa para que el proyecto pueda llegar al Pleno y se someta a su consideración, desahogándose por medio de una discusión.

De esta trascendente etapa procesal legislativa encontramos su fundamento en la propia Constitución, al tenor de lo dispuesto por el artículo 72: "todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusivo de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas cámaras, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones....."

Podemos afirmar que el debate legislativo es sólo una modalidad de lo que los teóricos han denominado el debate parlamentario, el cual abarca otras facetas o modalidades de importancia y trascendencia política para la Nación.

La deliberación o debate como método de trabajo en el seno del órgano legislativo, da a éste una especial característica

que denota su esencia, su función principal y su desarrollo histórico.

"La palabra 'parlamento' proviene del verbo parler, que significa 'hablar'. Los técnicos europeos han afirmado en ocasiones, a propósito de los parlamentos europeos, que 'el gobierno parlamentario es el gobierno donde se habla'. Un teórico alemán lo llamó 'Das ewige Gespräch', el eterno diálogo". (18)

En nuestro régimen jurídico el debate legislativo no encuentra su regulación en la Ley Orgánica, sino en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, se establece la doble discusión de las iniciativas; el artículo 97, precisa "todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un sólo artículo será discutido una sólo vez..."

La discusión de un proyecto de ley en lo general, implica la manifestación de posiciones ideológicas, políticas, partidistas, sociales y jurídicas; sigue el rumbo de la defensa y el ataque a intereses económicos contrapuestos y ventila aspiraciones, deseos, compromisos, ambiciones y consignas; pero también plantea propuestas de solución a problemas y necesidades de grupos o sectores de la sociedad.

La discusión en lo general es la confrontación por excelencia de puntos de vista respecto a la sociedad, el gobierno, instituciones públicas y privadas, organizaciones ciudadanas,

el progreso, la seguridad, el empleo, la educación, el bienestar, etc.; y su relación con el proyecto de ley.

En este sentido, el proceso de deliberación tiene un propósito específico: "determinación de la política a seguir".

"Todas las decisiones de políticas implican la deliberación dirigida a las dos mismas cuestiones. En primer lugar, como hemos visto, la deliberación y las políticas tratan de establecer fines o metas comunes. En segundo, todos los debates de políticas y las deliberaciones se refieren a la elección de medios para alcanzar la meta definitiva". (19)

En este tenor, podemos considerar a la ley como el mejor y más completo producto de la deliberación política.

Por tales razones la discusión de una ley, especialmente en lo general, tiene por objeto establecer un fin o una meta y elegir los medios para alcanzarlo.

A fin de observar de mejor manera lo afirmado renglones arriba analicemos la discusión en lo general del proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, llevada a cabo el 12 de diciembre de 1991, durante el primer período ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la LV Legislatura.

"El C. Dip. Everardo Gámiz Fernández: Con su permiso señor Presidente, Compañeras y Compañeros diputados":

"He solicitado el uso de la palabra para hablar en favor del dictamen que ha sido presentado a la consideración de esta Honorable Asamblea, en virtud de que estoy plenamente

convencido de que las reformas que ha planteado el Ejecutivo Federal respecto a la Ley de Hacienda del Departamento Distrito Federal, están orientadas a reafirmar los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad que contempla nuestra Carta Magna".

"La iniciativa dictaminada, manifiesta un alto contenido social, ya que varias de las modificaciones propuestas reconocen expresamente un claro beneficio para los sectores más necesitados de la sociedad. De esta manera, en primer término, se puede advertir que no existe un aumento generalizado de bases, cuotas o tarifas, sufriendo éstas sólo el ajuste legal, de conformidad con el procedimiento aprobado años atrás por el propio Congreso de la Unión".

"Esta medida de actualización, criticada por muchos, es, en nuestro concepto, muy sana, toda vez que permite mantener en términos reales el valor de las contribuciones, evitando así rezagos demagógicos que a la larga, en vez de beneficiar perjudican al contribuyente en lo particular y a la sociedad en su conjunto".

"Por otro lado, se pueden apreciar importantes reducciones en el Impuesto Predial, respecto de aquellos inmuebles que, por restricciones de uso o densidad de uso, no puedan construir más del 10 por ciento de la superficie de su inmueble".

"Se plantean también reducciones en los impuestos sobre adquisición de inmuebles y espectáculos públicos, en el primero de ellos, cabe destacar que en el caso de la vivienda, aparte de la disminución de la tasa en dos puntos porcentuales, se conservan las reducciones a las bases, lo que se traduce en un beneficio adicional para el gobernado, sobre todo en el caso de vivienda de interés social".

"Un aspecto muy importante para todos los que vivimos en la capital, es el ecológico, razón por la cual la iniciativa ha planteado cambios considerables, sobre todo en cuanto a la evolución de la manifestación del impacto ambiental se refiere. De esta manera, no sólo se cobrarán los derechos respectivos por la verificación del informe previo, sino por la evaluación de la manifestación misma en sus modalidades, general e intermedia".

"Asimismo, bajo la máxima de que quien más consume más paga, por encima de los 240 metros cúbicos de consumo, y en esta forma, además de darle una mayor progresividad

a la tarifa, se refuerzan los principios de equidad y justicia social".

"Un aspecto muy relevante de las modificaciones propuestas es la integración en un sólo capítulo, de los delitos existentes tanto en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, como en el Código Fiscal de la Federación".

"Estamos ciertos que en un estado de derecho como éste en el que vivimos en nuestro país, nadie puede estar por encima de la ley: aquel que lo intente, debe pagar su culpa".

"El C. Presidente: Tiene la palabra el C. diputado Adolfo Kunz y Bolaños, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana".

"El C. diputado Adolfo Kunz y Bolaños: "Señor presidente; ciudadanos diputados: Para el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, la iniciativa que ahora discutimos reviste una excepcional importancia, por estar muy relacionada con uno de los doce puntos de nuestra plataforma electoral para el Distrito Federal, compromiso que adquirimos durante las pasadas elecciones".

"Hacer un sistema tributario más eficiente y justo, ha sido una constante demanda de nuestro partido desde hace ya varios años, debido no solamente a la necesidad de contar con un sistema fiscal adecuado, sino a la gran relación que existe entre las contribuciones y el desarrollo urbano, tan importante en la ciudad de México".

"Tres son los aspectos que queremos abordar en esta ocasión: El origen de la inadecuada estructura actual de la ley, la falta de efectividad de la misma, y el dictamen que aquí nos propone la Comisión del Distrito Federal".

"Como lo señala el dictamen, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal sufrió hace dos años una importante reforma, la que resultó negativa debido principalmente a que se violaron los más elementales principios en materia tributaria".

"La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982, había tenido un notable avance en relación con la anterior, ya que suprimía algunos impuestos poco rentables y también muchos trámites, y su articulado era

notoriamente menor. Sus reformas en 1989 de carácter meramente recaudatorio, recurrieron a una serie de medidas que han causado una gran irritación social y no han alcanzado el resultado esperado".

"Entre las medidas equivocadas que se instrumentaron en 1989, mencionaremos las siguientes":

"a) Se pasó al contribuyente la obligación de calcular el valor catastral y el impuesto en el caso del predial".

"b) Contrariando lo expresamente ofrecido durante la campaña electoral, se dejaron intencionalmente bajos los valores catastrales que sirven de base al impuesto predial y se incrementaron las tasas en forma desproporcionada, con el argumento antes citado".

"c) En materia de impuesto predial existen realmente dos bases que se pueden aplicar al mismo inmueble, lo que viola el principio de equidad establecido desde 1776 por Adam Smith, y reconocido en la fracción IV de nuestro artículo 31 constitucional".

"d) El impuesto predial de inmuebles de renta es confiscatorio, ya que equivale al 18.5% de la renta bruta, a diferencia del 10% vigente de las reformas".

"e) El impuesto sobre adquisiciones de inmuebles tiene una base fiscal diferente a la del impuesto predial, lo cual resulta incongruente tratándose de dos impuestos administrativos por la misma autoridad y sobre el mismo bien. Aquí se viola igualmente el principio de equidad".

"f) La base del impuesto sobre adquisiciones de inmuebles, se establece comparando el valor de la operación, -- el valor catastral y el valor de avalúo, pero dicho avalúo debe ser practicado de acuerdo con las normas establecidas por la Tesorería, lo que incluye hacer referencia a valores que se actualizan cada 4 meses y que son desconocidos para la mayoría de la población".

"g) En materia de impuesto predial y de derechos por el uso, suministro y aprovechamiento del agua, la ley establece tarifas progresivas pero los rangos de las mismas son muy ajustados en los niveles bajos y rápidamente se alcanza el más alto".

"En cuanto al dictamen que ahora se somete a nuestra consideración, la Comisión del Distrito Federal, debemos

señalar que estamos ante una iniciativa que no plantea ninguna reforma de fondo, a pesar de las diferencias e ineficiencias de la Ley vigente, ya que se limita a corregir procedimientos o aclarar conceptos y, en algunos casos, a incrementar las tarifas e incluso a establecer otras nuevas".

"En todo caso, debemos manifestar nuestro desacuerdo por las medidas adoptadas por la Comisión, en el sentido de incrementar las obligaciones de los habitantes del Distrito Federal más allá de lo solicitado por el Poder Ejecutivo. Caso concreto lo tenemos en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, no contemplado en la iniciativa original, así como en los artículos 98, 99, 100, 101 y 102, en los que oficiosamente incrementó en número y monto los derechos".

"Considerando que estamos ante una Ley de Hacienda que requiere de cambios fundamentales, que es sumamente ineficiente en cuanto al logro de sus objetivos, que la iniciativa que ahora nos atañe no contiene ninguna propuesta que resuelva los aspectos de fondo y que únicamente se limita a corregir cuestiones secundarias o a incrementar algunas veces con ayuda de la Comisión algunas tarifas, los integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana votaremos en contra en lo general, sin que esto nos impida participar en lo particular, con objeto de defender, en alguna medida los intereses de nuestros representados. Gracias".

"El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano diputado Héctor Ramírez Cuellar, del Partido Popular Socialista".

"El C. diputado Héctor Ramírez Cuéllar (PPS): "Señor presidente; compañeros diputados: El Proyecto de Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el año próximo, adolece de las mismas fallas e insuficiencias que ya habíamos observado en lo que compete a la Ley de Ingresos que que ya aprobó esta Cámara de Diputados. Se trata de la misma política, de la misma concepción y de los mismos criterios, tanto en lo que se refiere a la Ley de Ingresos como en lo que se refiere a la Ley de Hacienda".

"Aquí está descansando el Departamento del Distrito Federal básicamente en dos ingresos que gravan a toda la población de la ciudad de México: el predial y las tarifas por consumo de agua, que han sido hasta hoy las fuentes tributarias, digamos tradicionales o normales del Departamento, y que cada año se incrementan. En este año se incremen-

tan por encima el nivel de la inflación, que el gobierno federal da a conocer para fines de 1991".

"En la medida que el impuesto predial se incrementa año con año, suben automáticamente todos los servicios de la capital de la República y se hace cada vez más difícil vivir en esta ciudad al grado de que muchas personas se ven obligadas a abandonar la para vivir en otras ciudades. La ciudad de México, cada año, se hace más cara, en función de los aumentos al predial y de los cobros del agua; aunque debemos reconocer que en materia de impuesto predial se ha avanzado en la equidad de este impuesto".

"No estamos de acuerdo en la aseveración del Dictamen que obliga al Departamento a afrontar de una manera total los servicios públicos derivados del financiamiento de los ingresos ordinarios".

"Pensamos que el Gobierno Federal debe otorgar al Departamento un mayor volumen de transferencias con el objeto de que puedan funcionar programas tales como el Combate y la Prevención de la Contaminación Atmosférica, programas como el del Transporte ya que sin los aportes financieros del Gobierno Federal sin sus transferencias, no será posible que el Departamento pueda hacer frente a esos programas que implican una gama muy grande de recursos económicos".

"Otra de las disposiciones es que se siguen gravando las licencias de construcción olvidando que hay por lo menos 8 requisitos que piden las delegaciones para entregar estas licencias de construcción. Nosotros estamos de acuerdo en que las licencias de construcción sean gravadas pero no en el caso de habitaciones populares, no en el caso de viviendas de mediano nivel porque resulta muy oneroso para una persona obtener la licencia de construcción correspondiente, dado que se enfrenta a una enorme gama de requisitos que piden las delegaciones, que a veces ocultan en muchos casos actos de corrupción".

"En este sentido, nos parece positiva la reducción del 50% del predial a los inmuebles dedicados a usos agrícolas, pecuarios, forestales y de pastoreo controlado, aunque se trata, en el caso de esta reducción, de un número muy pequeño de personas, sobre todo los que viven en las delegaciones agrícolas, de la ciudad que cada vez disminuye más su presencia. De todas maneras, a pesar de que en un campo muy pequeño, pensamos que esta reducción es positiva".

"Lo mismo queremos señalar en el caso del establecimiento del impuesto del 2% a las nóminas de las empresas. Este es probablemente uno de los impuestos más justos que cobra el Departamento, que más incide en el capital de las empresas y al que más se han opuesto los empresarios".

"Aparece también una reducción del 8 al 6% en la adquisición de inmuebles. Esto, se dice, para alentar el mercado inmobiliario. Tenemos aquí la preocupación de que esta reducción del 8 al 6%, más bien favorezca a la especulación inmobiliaria a los que hacen negocios con la compraventa de inmuebles y no a personas de escasos recursos en lo particular, para quienes este descuento no resulta realmente significativo, pero sin embargo sí lo respaldamos".

"Aparece también en la Ley de Hacienda el cobro del 50% a los habitantes de la ciudad por la realización de obras públicas, ese cobro era del 85% y ahora disminuye al 50%".

"¿Cuáles son las colonias que más deben pagar esta cantidad? ¿Las colonias más pobres, las que carecen de drenaje, de agua potable, de alcantarillado, que son las que carecen precisamente de los servicios públicos? De tal manera que en muchos casos resulta muy oneroso para una familia hacer esta contribución del 50% por el cobro de servicios".

"Por estas razones y sobre todo por el temor de que en el nuevo capítulo de sanciones muchos capitalinos vayan a ser llevados a la cárcel por errores en los valores catastrales y porque el Departamento no ha encontrado otras formas de financiamiento, más justas y más equitativas, es que el PPS votará en contra de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Muchas gracias".

"El C. presidente: "Tiene la palabra el diputado Tomás Correa del Partido del Frente Cardenista, él no se encuentra. Aplicamos el artículo 99 corremos la lista y en su lugar, solicita el Partido del Frente Cardenista que utilizará la palabra el diputado Jorge Ocegüera".

"Tiene la palabra de inmediato el diputado Guillermo Flores, del Partido de la Revolución Democrática".

"El C. diputado Guillermo Flores: "Con su permiso, señor presidente; compañeros diputados".

"El Partido de la Revolución Democrática también votará en contra en lo general de este dictamen que nos presenta la Comisión del Distrito Federal".

"Si bien la iniciativa que nos proponen tiene relativamente modificaciones más de forma que de fondo, la esencia de esta ley que fue aprobada hace dos años, es una ley de carácter inequitativo y no es proporcional, por eso nuestro voto va a ir en ese sentido".

"Sin embargo, la discusión que este Pleno va a dar sobre esta ley, es muy importante para los ciudadanos del Distrito Federal, porque esta ley se inscribe dentro de un marco global, de un marco general, tiene que ver con el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y sobre todo tiene que ver con los ingresos de los ciudadanos del Distrito Federal".

"Tiene que ver con la política que está llevando a cabo el gobierno de la República y en particular el Departamento del Distrito Federal".

"Hace dos años, en esta tribuna algunos compañeros diputados expresaron que cuando se hacía la reforma era equitativa, era justa, era lo mejor, que estábamos logrando esas finanzas sanas del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, a los pocos meses vimos cómo cientos de ciudadanos se expresaban en la Tesorería, en la Asamblea de Representantes y afuera también de la Cámara de Diputados, protestando por las disposiciones que habían tomado nuestros compañeros diputados".

"Esta ley, como decíamos, se inscribe en un marco general. El gobierno nos ha dicho, funcionarios del Departamento han dicho que los impuestos, las contribuciones no representan más allá de 2% del Producto Interno Bruto. Sin embargo, nosotros recientemente hemos leído en cifras del informe las cifras ya definitivas del censo, que más del 40% de los ciudadanos que trabajan ganan menos de dos veces el salario mínimo, o sea nos encontramos ante una mala retribución del salario y una distribución inequitativa de la riqueza, y esta ley, a la hora que tratamos de ver en concreto con esta política que se ha seguido, no pagan lo mismo los que ganan menos que los que ganan más, y tenemos que tratar de resolver esta situación; es una responsabilidad de nosotros".

"Creo que en esta cuestión tendremos también que ser más consecuentes, porque la misma ley señala en su artículo 2, que los impuestos deben ser de carácter general, para todos; sin embargo, por ejemplo observamos el transitorio en donde señala que por esta ocasión se van a derogar

todos los acuerdos que ya asumió el Departamento, y efectivamente eso lo vivimos. Previo a la campaña electoral se tomaron acuerdos con vendedores ambulantes, con mercados, con un fin de contribuyentes que tuvieron un trato preferencial".

"También creemos que existe una excesiva centralización de los ingresos: que nosotros tenemos que tratar en el futuro también, es este proceso de discusión que hagamos, de que estos ingresos se vayan descentralizando para ir caminando en la dirección que nuestro partido ha propuesto y que otros partidos también lo han hecho, de democratizar esta ciudad, y de lograr tener, en lugar de estas delegaciones, municipios, y que tengamos esas atribuciones que ahora están concentradas en el Jefe del Departamento, en todo el órgano de gobierno del Distrito Federal tienen que irse descentralizando hacia las delegaciones ahorita para ir experimentando también esa vida democrática, esa vida municipal a que tenemos derecho los ciudadanos del Distrito Federal".

"También nos preocupa mucho lo señalado en el artículo tercero de esta ley, donde de manera implícita y de manera explícita se autoriza al gobierno a la privatización de ciertos servicios, se autoriza el que existan concesiones a particulares".

"En este sentido, no nos extraña la política que se maneja como parte de una necesidad para tener a las finanzas sanas el lograr tener los costos reales de los servicios que ofrece el Departamento. Sin embargo, cuando vemos que con grandes esfuerzos los ciudadanos de esta ciudad, están contribuyendo para sanear los organismos, para sanear las finanzas, para que finalmente estas empresas, una vez que ya están saneadas, pasen a formar parte de la iniciativa privada, dejando en la indefensión a los ciudadanos, porque, cuando estos servicios están en manos de la iniciativa privada, solamente se ofrecen a quien los paga, quien no tiene dinero no puede tener derecho a esos servicios. Y muchos de estos servicios son servicios públicos inherentes a esa facultad que constitucionalmente tiene el Estado".

"Actualmente lo que sucede es que no participamos; quieren que contribuyamos en todo, pero no existe una participación en la decisión".

"Estas son las reflexiones que hace nuestro partido, hemos planteado que votaremos en contra, también participaremos con algunas propuestas en lo particular. Muchas gracias".

"El C. presidente: Tiene la palabra el C. diputado Víctor Orduña Múñoz, del Partido Acción Nacional".

"El C. diputado Víctor Orduña Muñoz: "Con su autorización, señor presidente; compañeros diputados":

"El Partido Acción Nacional espera realmente que este año pudiera ser el último de los años en que se discute aquí la Ley de Hacienda del Distrito Federal, toda vez que consideramos que esta Ley de Hacienda junto con la Cuenta Pública del Distrito Federal, junto con la Ley de Ingresos del Distrito Federal, debe ser discutida, debe ser analizada, en un órgano especialmente hecho para la ciudadanía del Distrito Federal, como en su caso lo será y debe ser el Congreso de esta entidad federativa. Por ello esperamos que sea la última vez que lo discutimos".

"Ahora veamos si del contenido propio de esta iniciativa y del dictamen mismo se cumplen estos propósitos. Se dice que se busca no impactar considerablemente el patrimonio de los gobernados, yo creo que no se cumple con este objetivo, y no se cumple con este objetivo porque si bien es cierto que los impuestos, derechos y aprovechamientos no se elevan en una forma considerable, si es cierto que exceden con mucho la predicción para el índice inflacionario del próximo año que aquí se dijo será cuando mucho de un dígito o esperan que sea un dígito. Y estos aumentos de ninguna manera se reflejan en un dígito".

"Ahora bien, si también es cierto que no son muy elevados, también es cierto que por menores que sean estas contribuciones, son verdaderamente altas, y son muy altas porque se están pagando sobre los impuestos más altos que se tributan en el país. Entonces cualquier impuesto por menor que sea, es de una repercusión alta porque ya la base misma del impuesto es en sí alta".

"Por otro lado, es necesario mencionar a ustedes, que nos preocupa la redacción del actual artículo 54, que se refiere a la contribución por mejoras. Creemos que este dispositivo es obscuro y crea incertidumbre para el causante; toda vez que en este artículo y en otros más, no se especifica cuál es el radio de influencia de una construcción, entonces el causante estará sujeto a que la autoridad del Departamento del Distrito Federal, determine a su arbitrio cuál será el radio de influencia o el radio de beneficio de esa construcción".

"Creemos que para dar certidumbre a esta disposición, que además es uno de los principios que anima el derecho fiscal, el de dar certidumbre a los impuestos que se pagan, se diga cuál será el radio de influencia y de beneficio de la mejora".

"Son fundamentalmente los aspectos que preocupan a mi partido y por ello votaremos en contra del dictamen y nos reservamos algunos artículos en lo particular, mismos que esperamos..... ya adelantamos de que se trata, que haya alguna rectificación por parte de los miembros de la Comisión y por parte, también del Departamento del Distrito Federal, porque consideramos que son lesivos para la población de esta gran ciudad capital. Por su atención, gracias". (Aplausos).

"El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano diputado Jorge Ocegüera, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional".

"El C. diputado Jorge Ocegüera Galván (PFCRN): "Con su permiso, señor presidente; compañeras y compañeros: vengo a dar la posición al respecto de la Ley que Deroga Disposiciones de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, correspondiente al año de 1992, por la fracción del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional".

"Para la fracción parlamentaria del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional las dificultades de la ciudad de México alcanzan grandes magnitudes y significativos niveles de independencia que obliga, desde cualquier perspectiva, a buscar soluciones eficaces y multidireccionales".

"Es indispensable que dado el grado de concentración de actividades en la capital, histórico resultado de un afán centralista, los problemas que han surgido y siguen presentes han ido interconectándose hasta crear una compleja red de refuerzos mutuos y de resistencias diversas que son de difícil solución si se toman aisladamente".

"Si a lo anterior agregamos la inercia burocrática, en administración de recursos para la ciudad tenemos un panorama complejo, respecto a las soluciones para los grandes retos de la capital de nuestro país".

"Consideramos que, bajo esta perspectiva, las modificaciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal

deben ser un sustento de una política de ingresos tendiente a promover la estabilidad, a garantizar el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes del Distrito Federal y crear una estructura fiscal más justa, debiera tomar en cuenta un número elevado de variables para la obtención de niveles de autosostenimiento y de una justa distribución de la riqueza".

"Nos llama la atención que en materia de ingresos, se proyecta que la mayor captación venga del impuesto del 2% sobre nómina, como sucedió en 1991; si bien es cierto que éste es pagado por los empresarios, en las actuales condiciones de reestructuración de la planta industrial y de los servicios del país para elevar su eficiencia y competitividad".

"Colocar al impuesto del 2% como pilar central de la captación fiscal, nos parece arriesgado. Concordamos en la necesidad de mantener este impuesto, pero consideramos que se requiere ampliar al espectro de alternativas de captación para evitar una posible disminución de las actividades industriales o de servicios por el impacto modernizador en estos sectores".

"Por otra parte, al aumento del impuesto predial y de adquisición de bienes inmuebles, cuyo objetivo es el de cubrir rezagos existentes en esta materia, nos parece que contraviene las expectativas de crecimiento con justicia y de justa redistribución de ingresos".

"Ante ello, queremos recordar que hace un año nuestra fracción parlamentaria propuso que el cobro predial y agua se realizará con base a una división geoeconómica de la ciudad de México. Ello redundaría en una mayor y justa objetividad en el cobro de estos impuestos".

"A dos años de la importante reforma a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, falta mucho por hacer, sobre todo en el ámbito de equidad y de justicia, la proporcionalidad en el cobro y estructura de los impuestos como el Predial, adquisición de Inmuebles, Espectáculos, Nóminas, Tenencia, esta misma situación se presenta en el cobro de los derechos sobre todo ahora que se incluyen nuevos supuestos de caución en el ajuste de algunas cuotas. Pues bien, consciente de esta situación nuestro partido del Frente Cardenista a pesar de las consideraciones anteriores nuestra fracción apoyará la iniciativa de Decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Gracias". (Aplausos)

"El C. presidente: Tiene la palabra el C. diputado Benjamín González del PRI".

"El C. diputado Benjamín González: "Con su permiso señor presidente Honorable Asamblea. Tenemos ante nosotros la delicada tarea de revisar la estructura del sistema fiscal de la ciudad de México buscando que exista equidad entre lo que se otorga al Poder Ejecutivo como potestad tributaria justa y la imposición al contribuyente de una serie de obligaciones fiscales a las cuales pueda hacer frente razonablemente".

"En un estado moderno los legisladores debemos velar porque la relación entre autoridad administrativa y contribuyente se dé en un marco de pleno respeto al derecho y la justicia social. El contribuyente no puede simplemente evadir una obligación fiscal sin esperar ser sancionado por el Estado y sin repercusiones en la nación y en la ciudad. Asimismo, el Estado no puede extralimitar sus facultades, no puede exceder tampoco las posibilidades económicas de los contribuyentes sin esperar una reacción negativa por parte de la sociedad".

"Encontramos en el Distrito Federal altos porcentajes de alfabetismo, el 96%, y un promedio de escolaridad superior a la medida nacional, aquí se tiene un promedio del 2º año de secundaria en 1990".

"En la ciudad de México se genera el 27% del producto interno bruto, tendiendo la actividad económica cada vez más a ubicarse en los sectores de comunicaciones, el comercio y los servicios".

"El Distrito Federal cuenta con un gran activo en sus recursos humanos; sin embargo, los rezagos acumulados en las décadas anteriores, cuando la dinámica demográfica fue explosiva, más las condiciones geográficas de la ciudad, su altura y consecuentemente disminución de oxígeno, características sísmicas del suelo e insuficiencia de agua en el valle, imponen retos de grandes magnitudes que sólo con la participación de toda la sociedad se pueden resolver".

"Asimismo, se consideró que los criterios de contribución deberían de coadyuvar a otros fines que tradicionalmente se le han asignado al gasto público. Dentro de estos fines revisamos los siguientes".

"1. Que coadyuve al control de la inflación".

"2. A la redistribución del ingreso".

"3. Al control de la contaminación, y"

"4. En apoyo a la solidaridad social".

"De los cambios que se introdujeron a la iniciativa destacan los siguientes":

"La precisión que se hace en relación a la tarifa aplicable al estacionamiento en vía pública. La aclaración y transcripción al dictamen de que el capítulo de Recursos no se modifica. La puntualización en un artículo Transitorio del procedimiento por el que habrá de modificarse el valor catastral de los inmuebles otorgados en renta. Y la incorporación de las tarifas correspondientes al impuesto por tenencia de vehículos anteriores a 1983 que fueron autorizadas en la Ley de Ingresos para el Departamento del Distrito Federal en 1992".

"Con el propósito de ponderar los resultados que de alguna manera algunos compañeros que me antecieron tienen inquietudes, en relación a las reformas fiscales introducidas en 1990 en el Distrito Federal y analizar la conveniencia de su consolidación, destacaremos cuáles son los principales logros que han obtenido estas reformas introducidas desde 1990".

"En impuesto predial son los siguientes":

"La autodeterminación del valor catastral por parte del contribuyente, en base a los valores unitarios autorizados por esta Cámara, han facilitado y simplificado el pago del gravamen".

"También en materia de impuesto predial ha habido otros avances. Ha habido una ampliación progresiva a la tarifa y se ha aumentado de cuatro a quince rangos, lo que permite mayor distribución del impuesto predial".

"La actualización del padrón de contribuyentes, es ahora de una cifra de un millón quinientas mil cuentas, de las cuales, un millón ochenta mil se gravan en base a valor catastral y el resto en función a rentas".

"Otro logro es que la concentración de las cuentas se ha dado en los rangos inferiores, así tenemos que el 60% de los causantes de este impuesto paga hasta ocho mil doscientos cincuenta bimestrales, una cantidad que no se considera gravosa, el 20% paga hasta 60 mil bimestrales, una cantidad que no se considera gravosa".

"En materia de impuestos sobre adquisiciones de inmuebles, los resultados alentadores que podemos destacar es que ha habido, al igual que en el resto del país, una reducción gradual que va a pasar del 10% que era en 1990, al 2% en 1994. También se eliminó la disposición de presentar como requisito el certificado de no adeudos, substituyéndolo por una declaración del contribuyente, lo que ha permitido agilizar trámites de escrituración".

"En lo referente al cobro por derechos de agua, también se han encontrado algunos avances de la reforma fiscal desde 1990. Ha habido una reestructuración integral de las cuotas, estableciéndose nuevos rangos de consumo con cuota diferencial por metro cúbico. Los mayores consumos pagan cuotas superiores, no sólo por el diferencial de metros cúbicos entre rango y rango, sino por el volumen total. Esto propicia el ahorro del líquido y actúa con justicia en apoyo a aquéllos que menos consumen".

"También en este caso ha habido una actualización del padrón de contribuyentes, que actualmente es de un millón 205 mil cuentahabientes, de los cuales el 34 por ciento se determinan con medidores".

"Como indicador de la proporcionalidad del cobro por consumo de agua, está el hecho de que sólo el 5 por ciento de las cuentas contribuye con el 25 por ciento del total del valor de la emisión".

"Los ciudadanos del Distrito Federal, son ahora más conscientes de la importancia de participar colectivamente en la solución de los problemas de la ciudad, saben que la disciplina social es un elemento para poder convivir con mayor bienestar en una ciudad tan grande como ésta".

"El contenido de las modificaciones hacendarias que hoy vamos a votar, van en la dirección adecuada porque han permitido consolidar el fortalecimiento de los ingresos del Departamento del Distrito Federal, sin imponer cargas tributarias injustas o desproporcionadas. Sin duda que algunos de los planteamientos que aquí han expresado

los compañeros diputados que me antecederon, merecen ser reflexionados en lo particular o motivo de un estudio más profundo para futuras reformas; pero no debe ser motivo para que en lo general, no pueda aprobarse el dictamen de la Comisión del Distrito Federal".

"La tributación en la ciudad de México constituye un aspecto fundamental de las relaciones sociales y políticas que han permitido caminar en una dirección de mayor armonía y prosperidad social. Por eso solicito a esta Honorable Asamblea, el voto aprobatorio del dictamen de la Comisión del Distrito Federal".

"Muchas gracias, compañeros".

"El C. presidente: Bien, se ha agotado la lista de oradores. Consulte la Secretaría si el dictamen se encuentra suficientemente discutido en lo general".

"El C. secretario Domingo Alapizco: "En votación económica se pregunta a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido el dictamen en lo general".

"Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo".

"(Votación)"

"Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo".

"Suficientemente discutido señor presidente". (20)

Una vez concluida la parte del debate en lo general, se procede a su discusión en lo particular, la que recae en porciones o partes de la estructura normativa del proyecto de Ley, o decreto, es decir, en sus títulos, capítulos, artículos, fracciones, párrafos o artículos transitorios.

En el caso del debate del proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en la misma sesión del día 12 de diciembre de 1991, se llevó a cabo el desahogo de la discusión en lo particular.

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

"Nos han llegado a esta mesa los siguientes artículos reservados por los siguientes diputados":

"Artículo 25, por el diputado Adolfo Kunz y Bolaños, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; el artículo 136, por el diputado Víctor Orduña Muñoz, del Partido Acción Nacional; los artículos 17, 47, 51, 54, 63, 89 y 67, por parte del diputado Guillermo Flores, del Partido de la Revolución Democrática; los artículos 49-b, 144, 145 y 146, por el diputado Salvador Abascal, del Partido Acción Nacional; el primero transitorio también por parte del diputado Guillermo Flores, del Partido de la Revolución Democrática; el cuarto transitorio por el diputado Roberto García Aceves, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana".

"Para adicionar los artículos transitorios, se han inscrito los siguientes diputados: El diputado Jorge Ocegüera, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; el diputado Alfredo Villegas, del Partido Revolucionario Institucional; la diputada Paloma Villaseñor, del Partido Revolucionario Institucional y el diputado Eduardo Trejo, del Partido Revolucionario Institucional".

"Vamos a pasar a la discusión en lo particular de los artículos reservados, del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal".

Al hacer uso de la palabra en la tribuna de la Cámara, los Diputados expresaron los argumentos que consideraron justificatorios de sus respectivas posiciones y agotadas las intervenciones, se pasó a la conclusión del debate.

"El C. presidente: "Consulte la Secretaría a la asamblea si se encuentra suficientemente discutidos los artículos 17, 47, 51, 54, 67, 89, 49, 144, 145, 136, y los transitorios, todos éstos reservados para su discusión en lo particular".

"El C. secretario: En votación económica se pregunta si están suficientemente discutidos todos los artículos leídos por el señor presidente de esta Asamblea".

"Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo".

(Votación)

"Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo".

(Votación)

"Suficientemente discutidos, señor presidente". (21)

Con la última declaratoria anunciada por el Secretario se concluye la etapa correspondiente a la doble discusión del proyecto de ley o decreto, debiendo pasarse a la votación; tema del que nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

E) Las Reglas del Debate Legislativo.

El debate legislativo representa, en el proceso de formación de la ley, el crisol por el que debe pasar un proyecto para convertirse en norma jurídica; de ahí que el debate se convierta en un asunto de la mayor relevancia en los trabajos camerales.

Tal es la trascendencia del debate, que en los artículos 71 y 72 constitucionales se utiliza la denominación de "Reglamento de Debates" para referirse al instrumento jurídico que regula el desarrollo de las actividades legislativas de las Cámaras del Congreso General.

Asimismo, el artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso establece: "El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones".

Por su parte el artículo 106, de la propia Ley señala: "El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Senadores establecerá todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones".

Impropia mente utiliza la Ley Orgánica, en sus artículos 66 y 106, las expresiones "Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados" y "Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Senadores"; pues como ya lo expusimos en el capítulo III, resulta natural, lógico y conveniente que cada Cámara tenga un Reglamento Interior para regular su estructura administrativa, pero es un despropósito jurídico hablar de un Reglamento de Debates para cada Cámara; en virtud de que las atribuciones legislativas, constitucionalmente corresponden a las dos Cámaras, legislando sucesiva, pero separadamente.

Asimismo, debe tomarse en cuenta el principio de la indistinción para iniciarse las leyes, en cualquiera de las dos Cámaras, pudiendo ser ambas, en momentos diferentes, tanto "de origen" como "revisora"; por lo que, según nuestra opinión, sería ocioso y redundante contar con dos Reglamentos de Debates; dado que la doble discusión de un proyecto de ley se repite de manera exacta en la Cámara de Diputados como en el Senado.

A nuestro entender, dos son las características que debe presentar el Reglamento de Debates:

a) La de especificidad; lo que significa que debe circunscribirse a regular todas y cada una de las facetas del debate, es decir, su preparación, la discusión y el cierre o conclusión.

La faceta previa del debate, abarca la entrega del dictamen por la Comisión a la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara, su inclusión en la orden del día, la primera y segunda lecturas, el registro de oradores y las comparecencias de representantes del gobierno.

La Discusión normalmente se realiza "en lo general" y "en lo particular"; asimismo, deben precisarse las formas, el orden y las condiciones en que se hará uso de la palabra.

La fase de cierre o conclusión comprende las votaciones, la declaratoria de aprobación cameral, la expedición de la ley y su comunicación al titular del Poder Ejecutivo.

b) La de unicidad; que denota la calidad de ser el único instrumento jurídico para regular el debate, independientemente de su realización material en dos cámaras.

En sentido estricto el Reglamento de Debates no debería contener normas de carácter orgánico o funcional, sino reservar éstas para la Ley, especialmente las relativas a lo que hemos denominado la estructura política y legislativa.

Expresados estos criterios, que nos parecen básicos para el desarrollo del tema del debate legislativo, nos permitimos citar las consideraciones que sobre este mismo asunto hace Karl W. Deutsch:

"Los intentos de institucionalización de la práctica de la deliberación política han llevado al desarrollo de los elaborados códigos de procedimientos parlamentarios que rigen en el Congreso de los Estados Unidos, en la Cámara de los comunes y en otros parlamentos de Europa. Esta es una de las áreas de política en que el hombre occidental ha sido más significativamente innovador. El Jefferson's Manual Of Parliamentary Practice y el Robert's Rules of Order, que ahora pueden parecer pesados, representan la acumulación y culminación de una lucha para resolver los intensos problemas prácticos de la deliberación y toma de decisiones". (22)

Asimismo, dicho autor, expresa: "En Inglaterra es particularmente impresionante este procedimiento (parlamentario), porque los ingleses han sido particularmente conscientes de su importancia y han mostrado notable inventiva en relación con el mismo. Toda una serie de procedimientos que ahora consideramos rutinarios, como los del envío de un asunto a un Comité, la presentación de una moción y su modificación, se desarrollaron en el curso de los últimos setecientos años". (23)

El vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, establece una variedad de reglas para el debate cameral,

22.- Deutsch, W. Karl.-Op. Cit.-Pág. 198.

23.- Ibidem.-Pág. 198.

que abarca no sólo la discusión propiamente legislativa que tiene que ver con proyectos de Ley o Decretos de reformas o adiciones a leyes, sino algunas relativas a la deliberación de otros asuntos, también de gran importancia política, social o económica, pero que no se dan bajo la forma de leyes.

Por la materia del presente ensayo, nos proponemos describir las reglas de la discusión legislativa, esto es, la que se dá en tratándose de proyectos de ley o decreto.

A fin de clasificar y ordenar las reglas que establece el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la discusión de proyectos de ley o decreto, señalemos, en primer lugar, las reglas aplicables a la discusión "en lo general", seguidamente las que norman la discusión "en lo particular"; y finalmente, las que consideramos comunes a ambas.

Reglas aplicables a la discusión en lo General:

1a.- La de preferencia para iniciar la discusión de un proyecto de ley o decreto, sin excepción, en lo general. (artículo 97)

2a.- La de explicación de los fundamentos del dictamen; y, si fuere necesario, leer constancias del expediente, a petición de algún miembro de la Cámara (artículo 108).

3a.- La de vía rápida a favor, cuando sólo se solicite la palabra para apoyar el proyecto de ley, pudiendo hablar hasta dos miembros de la Cámara (artículo 122)

4a.- La de vía rápida en contra, cuando únicamente haya oradores para impugnar el proyecto de ley, pudiendo hablar

todos aquellos que así lo soliciten; pero después de tres intervenciones se preguntará a la Asamblea si el punto está suficientemente discutido (artículo 123).

5a.- La de votación inmediata, cuando no existan oradores a favor ni en contra, sin embargo un miembro de la Comisión expondrá los motivos que se tuvieron para formular el dictamen y se procederá a la votación (artículo 121).

6a.- La de preparación del cierre de la discusión en lo general en virtud de la cual podrán hacer uso de la palabra 6 oradores a favor y 6 en contra, además de los miembros de la Comisión y funcionarios gubernamentales antes de que se lleve a cabo (artículo 114).

7a.- La de declaración de suficientemente discutido un proyecto de ley, previa consulta a la Asamblea, hecho lo cual se procederá a su votación (artículo 117).

Reglas aplicables a la discusión en lo particular:

1a.- La de posterioridad a la discusión en lo general (artículos 97 y 117).

2a.- La de reserva de artículos, fracciones o incisos por los miembros de la Cámara para su impugnación, debiendo formarse la relación correspondiente (artículo 133).

3a.- La de desagregación por proposiciones de cada artículo si fuere necesario, a fin de que se discutan por separado (artículo 120).

4a.- La de división del proyecto de ley, para su discusión, cuando tenga más de 30 artículos, por sus libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos, previo acuerdo de la Cámara (artículo 132).

5a.- La de cierre de la discusión en lo particular de cada uno de los artículos, previa consulta a la Asamblea (artículo 118).

6a.- La de consultar a la Asamblea si ha lugar o no a votar, cerrada la discusión de cada artículo en lo particular; en caso afirmativo deberá procederse a efectuar la votación (artículo 118).

7a.- La de presentar adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, por escrito; debiendo preguntarse a la Asamblea si se admiten o no a discusión; en caso afirmativo se turnará a la Comisión dictaminadora; de lo contrario se tendrán por desechadas (artículo 124 y 125).

Reglas comunes a la discusión en lo general y en lo particular:

1a.- La de alternancia de los oradores en contra y a favor (artículo 98).

2a.- La de participación de acuerdo al orden de las listas de oradores (artículo 98).

3a.- La de iniciar el debate con el primer orador de la lista inscrito en contra (artículo 98).

4a.- La de dos oportunidades en la deliberación por los miembros de la Cámara (artículo 100).

5a.- La de participación más de dos veces por los miembros de la Comisión (artículo 100).

6a.- La de participación de los miembros de la Cámara, aún cuando no se encuentren inscritos en las listas de oradores, para rectificar hechos o contestar alusiones personales una vez que concluya el orador (artículo 102).

7a.- La de duración de las intervenciones de los oradores inscritos por un máximo de 30 minutos, salvo autorización de la Cámara (artículo 103).

8a.- La de duración de las intervenciones para rectificar hechos y contestar alusiones personales por cinco minutos (artículo 102).

9a.- La de ininterrupción de los oradores (artículo 104).

10a.- La posibilidad de interrupción al orador cuando se trate de alguna explicación pertinente o moción de orden para ilustrar la discusión con la lectura de un documento, se falte a lo señalado por el Reglamento, se profieran injurias contra alguna persona o corporación o el orador se desvíe del asunto a discusión (artículo 104 y 105).

11a.- La prohibición de discusiones en forma de diálogo (artículo 104).

12a.- La de no poder llamar al orden al orador cuando critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones (artículo 107).

13a.- La de continuidad de la discusión hasta agotar el proyecto sujeto a debate (artículo 109).

14a.- La de suspender la discusión sólo cuando sea llegada la hora que el Reglamento señale para ello; porque se acuerde dar prioridad a otro asunto urgente o grave; por desordenes que se presenten en el interior del recinto; por falta de quorum; y, por proposición suspensiva presentada por uno o varios de los miembros de la Cámara y que sea aprobada por el Pleno (artículo 109).

15a.- La de preguntar al Pleno de la Cámara, cuando hubiesen hablado todos los oradores, si el asunto está o no suficientemente discutido; debiendo proceder a la votación si fuere afirmativo (artículo 115).

16a.- La de continuar la discusión si el Pleno considera que el asunto no se encuentra suficientemente discutido, siendo suficiente que hablen dos oradores, uno a favor y otro en contra, para volver a preguntar a la Asamblea (artículo 115).

17a.- La de leer en voz alta las listas de oradores que hubieren hecho uso de la palabra y de los que la tuvieren pedida, antes de declarar suficientemente discutido el asunto (artículo 116).

18a.- La de poner a discusión el voto particular cuando sea desechado un proyecto de ley en su totalidad o alguno de sus artículos, siempre que aquel haya sido presentado con un día de anticipación al del inicio de la discusión del dictamen de Comisión (artículo 119).

Capítulo VII.- La Aprobación del Proyecto, la Expedición de la Ley y el Inicio de su Vigencia.

- A) Las Votaciones.
- B) La Declaratoria de Aprobación Cameral.
- C) La Expedición de la Ley.
- D) La Iniciación de la Vigencia de la Ley.

A) Las Votaciones.

Como ya apuntamos en el capítulo anterior al tratar el tema relativo al debate legislativo, éste tiene una faceta de cierre o conclusión que se dá primordialmente a través del acto de votar.

Del término votar nos dice el Diccionario Durrán de la Lengua Española: "Dar uno su voto o decir su dictamen en una reunión o cuerpo deliberante,"; y de la palabra voto: "dictamen o parecer dado sobre una materia".

En tal sentido, al terminar la actividad deliberativa de una Cámara sobre un proyecto de ley o decreto, la forma de continuar el proceso de tramitación es, precisamente someterlo a votación; lo que equivale a dar la oportunidad a todos y cada uno de los miembros de la Cámara de participar en la resolución que sobre dicho proyecto tome la Asamblea.

La votación constituye, entonces la fuerza legitimadora del acto que se propone emitir la Cámara y, finalmente, el Congreso.

Siendo las votaciones las formas en que los legisladores se pronuncian, de manera expresa, a favor o en contra de un proyecto de ley o decreto, las convierte en mecanismos indispensables, por un lado, para el ejercicio de la función creadora del derecho; y, por el otro, para la existencia misma de las normas.

En nuestro régimen jurídico parlamentario, sólomente se reconocen tres clases de votaciones: nominales, económicas

y por cédula; a las cuales se refiere el artículo 146 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, dicho precepto prohíbe que haya votaciones por aclamación, lo que resulta comprensible, en virtud de que el acto de aprobación de un determinado asunto, sea proyecto de ley o cualquier otro, requiere de una manifestación expresa e inequívoca de cada uno de los miembros de la Cámara; y el acto de aclamación, siempre es vago, difuso e impersonal.

Ahora bien, dado que el presente trabajo tiene como objeto el procedimiento legislativo, debemos decir que en la etapa de tramitación de la ley en las Cámaras, la forma de aprobación es a través de votaciones nominales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 72 constitucional; sin embargo, mencionaremos en que consisten las económicas y por cédula.

Las votaciones económicas se encuentran previstas en el artículo 149 del Reglamento. Para su regulación observamos que el mencionado precepto aplica el principio de exclusión; de donde resulta que las votaciones no señaladas expresamente como nominales o por cédula serán económicas: "Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas".

Las votaciones por cédula, se contienen en el artículo 153 reglamentario, y literalmente ordena: "Las votaciones para elegir personas, se harán por cédula,"

De la palabra cédula nos dice el diccionario: "Pedazo de papel o pergamino escrito o para escribir en él alguna cosa". (1)

1.- Diccionario Durván de la Lengua Española.-Op. Cit.-Pág. 356.

En el "Manual de Temas Legislativos" de Camposeco, encontramos la siguiente definición del término "Cédula de Votación.-- Es el documento que la Presidencia de la Cámara por conducto de la Secretaría pone a disposición de sus miembros para que sea llenado individualmente, para la elección de personas que desempeñarán los cargos reglamentarios a que la misma se refiere. También se le conoce como Papeleta". (2)

En el caso de la discusión de un proyecto de ley o decreto, para su aprobación por regla general deben llevarse a cabo dos votaciones nominales: la primera, cuando se declara suficientemente discutido "en lo general" y "en lo particular" el texto de los artículos no reservados o impugnados, al tenor de lo dispuesto por los artículos 115, 117 y 134, reglamentarios; y, la segunda, una vez cerrada la discusión de todos y cada uno de los artículos en lo particular, según lo dispone el artículo 118.

Asimismo, en la práctica legislativa se observa que en un sólo acto puede llevarse a cabo la votación de un proyecto de ley o decreto en lo general y en lo particular, aun cuando, procesalmente, esto no sea ortodoxo.

Un caso de lo afirmado se presentó al aprobarse en la Cámara de Diputados el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la sesión del 9 de diciembre de 1992.

Tomamos de la versión estenográfica (9 de dic. 92 ve. T. 84. H. 4), las siguientes citas:

- "El C. Presidente: Proceda la Secretaría a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular en un sólo acto".

- "El mismo C. Secretario: Se va a proceder a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular en un sólo acto".

"Se solicita a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior".

"(Votación)"

- "La C. Secretaria Dip. Layda Elena Sansores San Román: Se emitieron en lo general y en lo particular del dictamen 312 votos en pro y se emitieron 19 votos en contra del párrafo tercero del artículo Octavo y del último párrafo del artículo 26 y en favor del resto, y se emitieron 99 votos en contra del artículo Octavo y 26 en favor del resto, y cuatro votos en contra de todo".

Respecto a la forma en que debe realizarse el acto de votación nominal, el artículo 147 del Reglamento señala las siguientes reglas:

1a.- Se inicia por el primer diputado de la primera fila de curules a la derecha del Presidente de la Mesa Directiva.

2a.- Cada Diputado se pondrá de pie al momento de votar.

3a.- Dirá en voz alta su apellido; y su nombre, si fuese necesario, para distinguirlo de otro u otros diputados con el mismo apellido.

4a.- Se pronunciará la expresión sí, cuando el voto sea a favor; y, no, cuando sea en contra.

5a.- Dos Secretarios tomarán nota de los votantes, correspondiendo a uno anotar los que aprueben y otro los que reprobren.

6a.- Concluida la votación de los diputados en el área de curules, uno de los secretarios preguntará por dos veces y en voz alta si falta algún legislador de votar y no faltando, se procederá a tomar la votación de los miembros de la Mesa Directiva.

7a.- Los Secretarios harán el cómputo de los votos a favor y en contra.

8a.- Igualmente, de los Secretarios, uno leerá los nombres de los que hubieren aprobado y el otro los de aquellos que reprobren. En cuanto a esta regla, debe decirse que se encuentra totalmente en desuso, ya que en la práctica parlamentaria no se observa tal lectura de nombres; seguramente, por un lado, en razón de la mecánica misma de la votación nominal, ya que resulta pública y notoria la acción de los legisladores de manifestarse a favor o en contra de un proyecto de ley; y por otro, la inversión de tiempo que implicaría, prolongando innecesariamente la sesión.

9a.- Se anunciará el número total de votos a favor y en contra.

Finalmente, señalemos que de acuerdo con el contenido del artículo 158 del Reglamento: "Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos"

Si hubiere empate en la votación se deberá proceder a su repetición; y si nuevamente resultare otro empate; se llevará a cabo la votación en la sesión inmediata (artículo 160).

"La práctica aconsejó dejar por medio más tiempo a los legisladores para madurar su nuevo voto y, alejados de la fuerza emotiva y apasionada del debate, sus decisiones observaran la razón legislativa por encima de la circunstancia". (3)

B) La Declaratoria de Aprobación Cameral.

Cuando tratamos la cuestión relativa a votaciones, señalamos que los miembros de cada Cámara podían pronunciarse a favor o en contra de un determinado proyecto de ley o decreto. Ahora, hablar de aprobación, entraña un significado exclusivamente positivo.

En otras palabras, la aprobación de un proyecto de ley o decreto, quiere decir que éste ha pasado la prueba de fuego para llegar a ser ley; aún cuando para ello falten algunos trámites.

La aprobación es, entonces, el efecto jurídico de la votación mayoritaria de los legisladores en sentido favorable; siendo éste el momento en el que corresponde hacer la Declaratoria de Aprobación Cameral.

Así, al concluir el acto de votación, y cuyo resultado se anuncia por la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara, el Presidente debe proceder a hacer tal declaratoria, acto formal que tiene por cerrada la etapa procesal de tramitación legislativa de un proyecto de ley o decreto.

La declaratoria de aprobación cameral de un proyecto de ley, de hecho es precedida de dos declaratorias que hace el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea: la primera, es la declaración de aprobación del proyecto de ley en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados; y, la segunda, la declaratoria de aprobación de todos y cada uno de los artículos que fueron reservados para su discusión en lo particular.

Estas declaraciones previas sirven de apoyo para la Declaratoria de Aprobación Cameral; y sin aquellas no se podría dar ésta.

La fórmula para la Declaratoria de Aprobación Cameral, es siempre la misma, se trate de un "proyecto de decreto" recibido en la Cámara de Origen o de un "decreto" en la Revisora; así, leemos en el Diario de los Debates (Año II. No. 15.- Diciembre 8, 1992.- Pág. 1527), de la Cámara de Diputados, la declaratoria de un proyecto de Decreto que se recibió en ésta como Cámara de Origen.

"El Presidente.- Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos".

Asimismo, complementariamente, la Secretaría de la Cámara de origen señala:

"Pasa al Senado para sus efectos constitucionales".

También encontramos en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados (Año II. 12.- Diciembre 1º, 1992.-Pag. 1141), la declaratoria de un Decreto que se envió del Senado para que aquella fuera revisora:

"El Presidente.- Aprobado en lo general y en lo particular el decreto que reforma el inciso b, del artículo 2º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y se señalan las características de la moneda de 20 pesos".

De igual manera en la Cámara revisora la Secretaría anuncia:

"Pasa al Ejecutivo para sus efectos constitucionales".

Sorprende, sobremanera, el hecho de que no exista en el Reglamento del Congreso ninguna referencia al acto procesal legislativo de la Declaratoria de Aprobación Cameral, sino que la misma se lleva a cabo en virtud de la necesidad que surge del proceso de desarrollo lógico del trabajo de creación de la ley, lo que, en base a la costumbre, se ha constituido en una práctica parlamentaria.

Consideramos necesario que exista en el Reglamento una regulación precisa de esta parte del proceso legislativo, toda vez que reviste una gran trascendencia jurídica, ya que permite, por un lado, vincular el trabajo de creación de la ley de la Cámara de origen con la revisora; y por otro, cuando ya ha pasado por las dos Cámaras, fundamenta -- el acto supremo del ejercicio de la función legislativa, es decir, la expedición de la ley.

En virtud de que existe en el proceso legislativo una concatenación de actos y en aras de su unidad lógica nos parece que debe incluirse en el capítulo de Reglamento denominado "De las Discusiones", y de manera específica en el artículo 118, la disposición relativa a la "Declaratoria de Aprobación Cameral", por cuanto hace a los proyectos de leyes y decretos que conozca la Cámara de origen; y, en el capítulo "De la Revisión de los Proyectos de Ley", artículo 139, de los decretos que sean aprobados por la Cámara revisora.

En todo caso, adicionar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con la cuestión atinente a la Declaratoria de Aprobación Cameral, significará formalizar, lo que en la realidad legislativa ya viene sucediendo.

C) La Expedición de la Ley.

Cumplida la etapa de aprobación de un proyecto de ley; y habiendo recorrido las dos Cámaras del Congreso, se prepara el acto final del proceso legislativo, consistente en la expedición de la Ley, en el que ya no se dá más la distinción de las dos Cámaras del Congreso, sino que se atribuye unitariamente a este órgano.

La meta de las acciones camerales que conforman el proceso legislativo, es precisamente producir la ley; asimismo, constituye la esencia de la función legislativa, que se deposita en el Congreso General.

El Reglamento del Congreso dedica un capítulo especial a la cuestión relativa al tema que venimos tratando, capítulo que se denomina: "De la Fórmula para la Expedición de las Leyes".

La primera parte del artículo 168, literalmente señala: "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)".

Ahora bien, la Constitución en su artículo 70, primer párrafo contiene casi la misma disposición, salvo por el uso de la palabra "promulgarán", en lugar de "expedirán".

Dicho precepto, textualmente, establece: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Respecto a la primera parte de dicho artículo, conviene, en este punto, llamar la atención sobre el concepto "decreto" o "decretar", ya que nuestra Ley Suprema parece otorgarle un significado tan amplio que abarcaría a la "ley" y al "decreto", lo cual podría resultar contradictorio, especialmente si se toma en cuenta que la disposición constitucional distingue claramente entre tales disposiciones; por otro lado, "La doctrina distingue entre la ley que considera como una disposición de carácter general, y el decreto que conceptúa como un acto particular". (4)

En el mismo sentido, podemos mencionar el ejemplo histórico surgido de la Constitución centralista de 1836, que definió ley y decreto en su artículo 43: "Toda resolución del congreso General tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

Ahora bien, si "decreto" deriva del verbo latino "decernere", que significa acuerdo o resolución, resulta que su significado es de una gran amplitud, observándose que su uso se dá en diferentes ámbitos: en la actividad legislativa, judicial y administrativa.

Así, "decreto" en su definición lexicográfica encierra el sentido de: "resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo".

Ante todo lo aquí afirmado, podemos concluir que cuando nuestro Código Fundamental establece la fórmula para la expedición de las leyes, utiliza el término "decreta", en el sentido más general de disposición, determinación o resolución; y cuando señala que las resoluciones del Congreso tendrán carácter de "ley" o "decreto", éste último alude a una disposición específica, diferente a la de carácter general que va implicada en el concepto "ley".

Por otra parte, también se nota que existe una evidente disparidad en los términos que se utilizan por los citados preceptos reglamentario y constitucional, ("expedirán" y "promulgarán", respectivamente), situación de la que podemos desprender dos hipótesis:

a).- Ambos artículos se refieren a la misma cuestión y se utilizan de manera imprecisa conceptos diferentes; y.

b).- Cada artículo se refiere a un objeto diferente como serían la expedición de las leyes y su promulgación respectivamente.

Según nuestra apreciación, la primera de las afirmaciones es la correcta, asimismo, consideramos mucho más claro y preciso el contenido del artículo 168 del Reglamento que la disposición del artículo 70 constitucional, dado que el acto de decretar (una ley o decreto) constituye el ejercicio de la función legislativa; lo que equivale a crear la ley o expedirla.

Por el contrario, jamás podría argumentarse válidamente que promulgar la ley implique ejercer la función legislativa o sea crear la ley.

Intentar otra explicación significaría que el Congreso General deba necesariamente promulgar las leyes; lo que de acuerdo con el artículo 72 constitucional, es, en términos generales, una atribución del titular del Poder Ejecutivo. Sobre este asunto habremos de realizar un análisis más preciso en el capítulo VIII.

En cuanto a los requisitos materiales de la expedición de la ley, tanto el artículo 70 de la norma suprema, como el artículo 165 del Reglamento ordenan que la ley en cuestión deberá ir firmada por los Presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas.

También observamos que la disposición reglamentaria contiene un elemento adicional que indica: "El presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los Secretarios.

Con el acto formal de expedición de la ley se pone punto final al proceso legislativo, restándo únicamente la realización de actos materiales para su remisión al titular del Poder Ejecutivo, los que corran a cargo de la Cámara revisora.

En tal sentido el artículo 138 del Reglamento prevé que: "Antes de remitir una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva".

Por otro lado, la ley y el expediente relativo pasarán a la Comisión de Corrección y Estilo para que ésta formule una minuta de lo aprobado (artículo 139 reglamentario); la cual contendrá íntegramente el texto de lo aprobado por las

Cámaras, haciendo "las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes". (artículo 140 del Reglamento); haciéndose hincapié en que por ningún motivo podrá introducirse variación alguna al contenido dispositivo de la norma.

Finalmente debemos mencionar que la remisión de la ley al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación, se hará por conducto del Secretario de Gobernación, al tenor de lo dispuesto por el artículo 27, fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tal remisión se hará siempre mediante oficio, que suscribirán dos Secretarios, uno de la Cámara de Diputados y otro del Senado.

D) La Iniciación de la Vigencia de la Ley.

La iniciación de la vigencia de una ley puede considerarse un acto eminentemente de origen y esencia legislativos, ya que se da por determinación del Congreso General en el momento de su aprobación y expedición.

Hablar de la iniciación de la vigencia de las leyes, es aludir, ni más ni menos, que al nacimiento de las normas jurídicas, las cuales con ese hecho adquieren plenamente su vinculatoriedad y coercitividad, es decir, su calidad plena de Derecho Positivo y Derecho Vigente.

El día que una ley o decreto entra en vigor, equivale a su nacimiento al mundo normativo. Por tal razón, resulta de la mayor importancia jurídica, política y social, el determinar cuando inician la vigencia sus normas jurídicas.

En el sistema jurídico mexicano existen cuatro sistemas para poner en vigor las leyes: El sucesivo y el sincrónico a que se refieren los artículos 3º y 4º del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, respectivamente; y, los que hemos clasificado como "inmediato" y "mixto", que han surgido de nuestra práctica legislativa.

a.- El Sistema Sucesivo.

Este sistema se contempla en el artículo 3º del Código Civil, que expresa literalmente: "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".

Del sistema sucesivo es poco lo que puede decirse, dado que se trata de una modalidad para poner en vigor las leyes y decretos que el desarrollo de la sociedad, las innovaciones tecnológicas, la aplicación de medios y uso de las vías de comunicación han superado de tal forma, que ha caído en desuso; considerando los estudiosos del tema que lo dispuesto por el artículo 3º del Código Civil, es un verdadero anacronismo.

El maestro García Máñez, afirma: "La regla del artículo 3 del Código Civil vigente duplica la cifra señalada en los anteriores Códigos de 84 y 71. En el artículo 4º de éstos establecíase que a los tres días, contados a partir de la fecha de publicación, debería añadirse otro más por cada veinte kilómetros o fracción que excediese de la mitad. La regla contenida en tales Códigos estaba de acuerdo con las condiciones de la época; pero la que establece el actual resulta anacrónica. Dada la gran extensión del territorio puede perfectamente presentarse el caso de que una ley publicada en México el primero de febrero, no entre en vigor en los lugares fronterizos sino aproximadamente dos meses más tarde. Por otra parte, la aplicación del sistema sucesivo dá origen a problemas de solución muy difícil, como el que estriba en saber de que manera ha de calcularse la distancia comprendida entre el lugar en que el Diario Oficial se publica y aquel en que la disposición tiene que

cumplirse. ¿Bastaría con trazar una línea recta sobre el mapa o habrá que tomar como base las vías de comunicación? y, suponiendo que se opte por este último extremo y que las vías de comunicación sean múltiples, ¿cual deberá servir para el cálculo de la distancia? (5)

Como observamos se trata de un caso típico de norma jurídica del todo ineficaz y consecuentemente inaplicable, de la que, debería procederse a plantear su derogación.

Considérese, por otro lado, que por tratarse de una disposición que se encuentra directamente ligada y formando parte del procedimiento legislativo, no es adecuada su regulación por el Código Civil, sino que debería serlo por la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento Interior.

La afirmación anterior, de llevarse a la práctica, nos parece que superaría la visión "privatista" de una fase importante del procedimiento legislativo, como es la iniciación de la vigencia de las leyes y decretos.

Asimismo, consideramos que englobar todas y cada una de las cuestiones relativas a la formación de las leyes en el texto constitucional, en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior, contribuirá a consolidar la autonomía del Derecho parlamentario o legislativo; y más aún la del órgano encargado de crear las leyes.

b.- El Sistema Sincrónico.

Las Leyes y decretos pueden señalar la fecha de su entrada en vigor, sin sujetarse a plazos predeterminados a partir de su publicación; pero, siempre y cuando exista algún término entre ésta y aquella.

En el Derecho mexicano se ha denominado a esta forma de iniciación de la vigencia de las leyes: Sistema Sincrónico.

El artículo 4º del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, señala expresamente: "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".

En rigor se trata de un sistema de iniciación de la vigencia simultaneo, en tanto que principia la obligatoriedad en el territorio de todas las entidades federativas del país; asimismo, es de fecha fija, en virtud de que se precisa un día en especial para que entren en vigor las leyes y decretos.

Interpretando el texto del artículo 4º de referencia, podemos afirmar que al señalarse como un elemento esencial del sistema sincrónico el hecho de que la ley sea publicada con anterioridad al momento en que entre en vigor, se invoca la necesidad de un período entre ambos momentos, al que se ha denominado por la doctrina "vacatio legis".

De acuerdo con el significado de la palabra latina "vacatio", de la cual deriva "vacación", entendemos que se trata de una etapa de suspensión temporal de la ley.

Así lo ha considerado Don Eduardo García Máynez: "El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe en la terminología jurídica el nombre de vacatio legis. La vacatio legis es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo". (6)

A diferencia del sistema sucesivo, con relativa frecuencia las leyes y decretos expedidos por el Congreso General, aplican el sistema sincrónico para iniciar su vigencia.

A continuación señalamos algunos casos de leyes y decretos en los que se ha utilizado el sistema sincrónico para su entrada en vigor.

- La Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1986, estableció en su artículo primero transitorio: "La presente Ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976, estableció en su artículo sexto transitorio: "La presente Ley entrará en vigor el 1º de enero de 1977".

- El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993, publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 18 de Diciembre de 1992, estableció en su artículo primero transitorio: "El presente decreto entrará en vigor el primero de enero de 1993".

- La Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Enero de 1982, estableció en su artículo primero transitorio: "La presente Ley entrará en vigor cinco días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

- La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978, estableció en su artículo primero transitorio: "Esta Ley entrará en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

- La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Diciembre de 1991, estableció en su artículo primero transitorio: "Esta Ley entrará en vigor en toda la República el 1º de enero de 1992".

- La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1950, estableció en su artículo primero transitorio: "Esta Ley entrará en vigor en toda la República al decimoquinto día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

El comentario final a este apartado es el relativo al hecho de que sea el Código Civil el ordenamiento jurídico que regule la iniciación de la vigencia de las leyes; lo cual nos parece del todo inapropiado, ya que este asunto

debe ser materia constitucional y de su Ley Reglamentaria y del respectivo reglamento..

En nuestra opinión debería adicionarse el texto del artículo 72 de nuestra Ley Fundamental con un inciso 1) que contuviera las disposiciones relativas a la iniciación de la vigencia de las leyes y decretos; y dado que en muchas ocasiones se implica la abrogación o derogación de otras normas, también esto debería mencionarse.

En calidad de propuesta formulamos la siguiente redacción de ese nuevo inciso:

"1) Todo proyecto de Ley o Decreto deberá determinar, cuando proceda, la abrogación o derogación de las - disposiciones legales que sustituya; igualmente, - señalará el inicio de su vigencia".

Asimismo, muy recomendable sería que similar disposición se incluyera en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

En nuestro criterio debería ser adicionado el artículo 87 de dicho Reglamento con un segundo párrafo en los términos siguientes:

"Los dictámenes sobre iniciativas de ley o decreto deberán determinar en los artículos transitorios del texto del proyecto, cuando proceda, la abrogación o derogación de las disposiciones legales que sustituyan; e igualmente, señalarán el inicio de su vigencia".

c.- El Sistema Inmediato.

En la práctica legislativa, mexicana se observa que en lo relativo a iniciación de la vigencia de las leyes, no se aplica de manera exclusiva el sistema sincrónico; es más, puede afirmarse, que, en general las leyes y decretos para entrar en vigor utilizan el que hemos denominado sistema inmediato; y sólo de manera complementaria aquel.

La denominación de "sistema inmediato de iniciación de la vigencia de las leyes y decretos", atiende primordialmente al hecho de que no media entre el acto de publicación y la entrada en vigor ningún término, plazo o período; es decir, no existe la llamada *vacatio legis*.

Planteadas así las cosas, las leyes inician su existencia de manera inmediata a la publicación.

Podemos distinguir dos variantes de iniciación de la vigencia de las leyes dentro del sistema inmediato:

- a) La que se lleva a cabo el mismo día de la publicación; y,
- b) La que ocurre el día siguiente al de la publicación.

La primera de las variantes se da en pocas ocasiones; algunos ejemplos de tal iniciación de la vigencia de leyes o decretos son las siguientes:

- La Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 1936, determinó en su artículo

primero transitorio: "Esta Ley comenzará a regir el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Mayo de 1979, determinó en su artículo primero transitorio: "Esta Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

- La Ley Federal del Mar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Enero de 1986, determinó en su artículo primero transitorio: "La presente Ley entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

La segunda variante del sistema inmediato consiste en la determinación para que las leyes o decretos entren en vigor al día siguiente de su publicación, es la que se utiliza en mayor número de ocasiones en nuestra legislación.

De la revisión de los textos legales, se desprende que son dos las fórmulas utilizadas para determinar en los artículos transitorios la iniciación de su vigencia:

a).- "Esta Ley (o la presente Ley) entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

b). "La presente Ley (o esta Ley) entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

A manera de alusión ejemplificadora de lo arriba dicho, debemos señalar, entre otras, las siguientes Leyes:

- Ley de Planeación.
- Ley de Profesiones.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

También existen casos de leyes que aplican el sistema inmediato en los que se señala el día de inicio de la vigencia; pero, su publicación en el Diario Oficial de la Federación es el día anterior.

Ejemplo de esto son, entre otras, las siguientes leyes:

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Respecto al sistema inmediato podemos asegurar que dadas las condiciones de la sociedad, y por su amplia red de vías y medios de comunicación, la población conoce el procedimiento legislativo desde la presentación de la iniciativa, así como sus discusiones en las Cámaras, lo que justifica que ya no sea indispensable para el conocimiento de las leyes o decretos la fijación de plazos para iniciar su vigencia.

d.- El Sistema Mixto.

En esencia no se trata de un nuevo sistema, sino que su denominación nace a partir de la combinación de los elementos que caracterizan el sistema inmediato y el sincrónico; en otras palabras, de la determinación del órgano legislativo para que, en general, la ley o decreto inicie su vigencia el mismo día o al siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; pero, con algunas disposiciones que lo serán en fecha posterior.

El caso frecuente que se observa es que en la mayoría de los preceptos de una ley o decreto no existe un período intermedio entre la publicación y su entrada en vigor; sin embargo, para otras disposiciones sí se señala un plazo o término, es decir, que existe la *vacatio legis*.

Como casos del sistema mixto, se pueden citar:

- La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978, cuyos artículos transitorios señalan:

"Primero.- Esta Ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

"Segundo.- Las disposiciones relacionadas con el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda entrarán en vigor a partir de septiembre de 1979".

- La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, de 1983 (ya abrogada), publicada en el Diario Oficial de

la Federación el 31 de diciembre de 1982, que señalaba en su primer artículo transitorio:

"Primero.- La presente Ley entrará en vigor el día 1º de enero de 1983, excepto su artículo 2º que regirá a partir del día 2º del citado mes y año".

Es oportuno expresar, como consideración final, la distinción entre la fecha de iniciación de la vigencia y el señalamiento, en otros artículos transitorios, de términos y plazos para que se cumplan determinadas condiciones, se realicen algunos actos o se expidan ciertas normas complementarias; pues en este caso ya ha entrado plenamente en vigor la Ley; y con fundamento en ella, se precisan tiempos para el cumplimiento de obligaciones que tienen que ver con la eficacia de sus disposiciones.

**Capítulo VIII.- La Participación del Poder Ejecutivo
en la Difusión de la Ley.**

- A) La Promulgación de la Ley.
- B) El Derecho de Veto.
- C) La Publicación de la Ley.

A) La Promulgación de la Ley.

Hemos denominado a este capítulo "La Participación del Poder Ejecutivo en la Difusión de la Ley", por considerar, en primer lugar, que en nuestro sistema legislativo se da el caso de colaboración de poderes para la formación de las leyes, de manera especial entre el Congreso General y el Titular del Poder Ejecutivo; por otro lado, debemos considerar que si bien es cierto que el Presidente de la República, por razones de orden estrictamente político, ejerce una gran influencia en el procedimiento legislativo, y en muchas ocasiones, de manera determinante; también lo es que, constitucionalmente, sólo se le reserva un específico catálogo de facultades, que comprenden el derecho de iniciativa y la difusión de la Ley, concluido el proceso de tramitación legislativa por el Congreso General.

En tal virtud, debe distinguirse la presencia y el peso político que el titular del Ejecutivo Federal tiene a lo largo de todo el procedimiento legislativo, desde la preparación de un proyecto de ley, hasta que ésta inicia su vigencia; y, lo que son atribuciones jurídico constitucionales para su intervención en determinadas etapas procedimentales de la formación de las leyes.

En consecuencia, consideramos que además de la facultad de iniciar leyes, el Presidente de la República tiene en su ámbito de atribuciones las concernientes a "La Promulgación", "El Derecho de Veto" y "La Publicación" de las leyes o decretos del Poder Legislativo Federal.

Sin lugar a dudas, la cuestión más polémica y sobre la que se observa, incluso, un cierto nivel de confusión, es la relativa a la etapa procedimental de la promulgación.

Como ya lo hemos mencionado, una vez expedida la ley por el Órgano legislativo, éste la envía al Presidente de la República, a fin de que proceda a promulgarla.

En el caso de no promulgarse una ley, será porque el titular del Poder Ejecutivo ejerza su derecho de veto, es decir, de hacer observaciones a la ley; de lo contrario deberá efectuar su promulgación y posteriormente su publicación.

Debemos destacar que en los estudios doctrinales, para denominar a esta etapa del procedimiento de formación de las leyes, se utilizan los términos "sanción" y "promulgación", lo que adiciona un grado de dificultad a la tarea de análisis y da un carácter ambiguo al objeto de estudio.

Por su naturaleza ambivalente, el término "sanción" nos parece inadecuado e impropio para denominar un acto complementario de la ley y, por lo tanto, de carácter condicionado, siendo ésta, la ley la condicionante.

Como ya afirmábamos al principio de este ensayo (*), entendemos a la sanción como una manifestación del carácter coactivo de la norma jurídica, que equivale a la imposición de un mal exterior, en caso de ser infringida.

Por ello rechazamos el uso del concepto "sanción" en el procedimiento legislativo como facultad del titular del Poder Ejecutivo para "aprobar" las leyes del Congreso General.

Nos parece que la doctrina, al plantear así las cosas, ha reforzado la hegemonía del titular del Poder Ejecutivo y ha maniatado y debilitado la función del Órgano legislativo.

* cfr capítulo I -- Pág. 21

De una situación de defensa y protección del titular del Poder Ejecutivo frente al Legislativo, lo que históricamente, ha justificado la institución del veto, en la doctrina y en los textos constitucionales se ha pasado a una situación de condicionamiento del órgano creador de las leyes a la voluntad del Presidente de la República.

En esta corriente pueden inscribirse los teóricos y las Constituciones que han utilizado, promovido e implantado el concepto de sanción; como ejemplo de lo dicho, podemos citar al brasileño José Alfonso Da Silva, quien afirma: Sanción y veto son actos legislativos que, en Brasil, competen exclusivamente al Jefe del Poder Ejecutivo. Sólo recaen sobre proyectos de ley. La ley nace con la sanción, que es el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobada por el Legislativo. Puede ser expreso o tácito. La primera ocurre cuando el Presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto". (1)

Estas afirmaciones nos parecen inconsecuentes con la división de poderes, la naturaleza jurídica de los órganos del estado, el proceso legislativo y las etapas de tramitación de un proyecto de ley y el nacimiento de las leyes; razones por las cuales no podemos estar de acuerdo.

Agréguese a esto, el hecho de que en la doctrina existen autores que denominan "sanción" a lo que otros llaman "aprobación" de las leyes por el Congreso General; como ejemplo de esta posición podemos citar a Natale, quien afirma: "La sanción consiste en la aprobación del proyecto por el órgano legislativo". (2)

1.- Da Silva, José Alfonso.-Op. Cit.-Pág. 99.
2.- Natale, Alberto A.-Op. Cit.-Pág. 264.

En nuestro medio han aludido al término sanción, como etapa del proceso o procedimiento legislativo, el Maestro Eduardo García Máynez, Trinidad García (citado por el primero en su obra "Introducción al Estudio del Derecho"), Moisés Ochoa Campos, Fernando Flores Gómez y Gustavo Carvajal Moreno y Jorge Madrazo.

Sin embargo esta cuestión pudiera considerarse como un asunto de mera imitación doctrinal, en virtud de que en nuestra Constitución no encontramos en ninguno de los preceptos relativos al proceso legislativo, el concepto "sanción".

En nuestro régimen constitucional, la llamada "sanción" por el Ejecutivo de las leyes o decretos del Congreso de la Unión no existe, por lo que su mención en la doctrina jurídica debe considerarse como resabio de una corriente política que históricamente ha pretendido justificar un presidencialismo a ultranza.

Se trata de una "institución jurídica" que constituye un exceso de apreciación teórica respecto de la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de formación de las leyes, propio de regímenes autoritarios, o con tendencia a la dictadura, o de aquellos que habiendo tenido gobiernos unipersonales de carácter militar se encuentran en la etapa de transición a la democracia.

Hablar de "sanción" por el Ejecutivo a las leyes o decretos del Congreso, resulta impropio de un sistema político maduro, democrático y con una equilibrada relación de poderes.

Sin embargo, a pesar de lo dicho, en la teoría constitucional mexicana la discusión, si bien ha girado en torno al concepto de "promulgación", las posiciones han consistido, por un lado, en asociarlo al de "publicación", afirmando que son sinónimos; y por el otro, en considerarlos términos total y absolutamente diferentes.

Jorge Madrazo, al analizar el tema señalado, afirma: "En la doctrina constitucional mexicana ha sido un tema muy discutido el de si los conceptos publicación y promulgación son diferentes o si por el contrario la Constitución los utiliza como sinónimos". (3)

Más adelante agrega el citado jurista: "Quienes afirman la sinonimia entre promulgación y publicación se basan en la utilización, que hace la Constitución de ambos términos. Además de la fracción I del artículo 89, la Ley Fundamental se refiere a la promulgación en el inciso c) del artículo 72... De este modo se hace evidente que para referirse a lo mismo el constituyente utilizó dos términos diferentes". (4)

Nos parece que los representantes de la doctrina de la sinonimia parten de una apreciación superficial del texto constitucional, y que su posición es meramente gramatical.

Resultaría mucho más profundo y trascendente llevar el análisis a la esencia de cada uno de los actos jurídicos a que aluden los términos "promulgación" y "publicación".

En virtud de que el tema de "la publicación" de las leyes o decretos será materia de otro apartado, en éste

3.- Madrazo, Jorge.-En Diccionario Jurídico Mexicano.-Pág. 2638.

4.- Ibidem.-Pág. 2638.

nos concretamos a discernir algunas ideas sobre "la promulgación".

Quede patente que nuestra posición teórica rechaza la doctrina de la sinonimia, y que consideramos como actos de naturaleza jurídica y material totalmente distinta, "la promulgación" y "la publicación".

Definimos a la promulgación como la declaración solemne que el titular del Poder Ejecutivo hace de una ley o decreto expedidos por el Congreso General.

La promulgación constituye una facultad-obligación del Presidente de la República, cuyo ejercicio es personalísimo e indelegable; y que encuentra su fundamento en los artículos 72, inciso c); y, 89, fracción I, de la Constitución.

La promulgación siempre será requisito previo a la publicación; y puede afirmarse, sin reserva, que de no darse aquella, jurídicamente no podrá procederse a ésta.

En cuanto a la esencia jurídica del acto de promulgación, éste, en todo caso, toma la forma de un decreto presidencial.

Ya hemos analizado en el capítulo VII, Pág. 374, la cuestión relativa al concepto "decreto" y su significado polivalente, que permite ser usado en tratándose de resoluciones o determinaciones de cualquiera de los tres poderes.

Los decretos como actos jurídicos no presentan ninguna diferencia esencial; en todo caso se trata de resoluciones

o determinaciones. En lo que podrían distinguirse sería, precisamente, en el criterio formal, es decir a partir del órgano del Estado que los emite; así encontramos que existen decretos legislativos, judiciales o administrativos, según provengan del Congreso de la Unión, de los Tribunales o del Presidente de la República.

"..... el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes, los actos del congreso que no son leyes, por ejemplo: los que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos, a los que crean situaciones jurídicas concretas". (5)

Como ejemplo de lo afirmado, a continuación transcribimos el decreto de promulgación de la Ley del Departamento del Distrito Federal, en los términos siguientes:

"José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

"Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

D E C R E T O

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal".

(Texto de la ley)

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de diciembre

de mil novecientos setena y ocho.- José López Portillo.-
Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal.
Carlos Hank González.- Rúbrica.- El Secretario de
Gobernación, Jesús Reyes Heróles.-Rúbrica".

Del análisis de un Decreto del Presidente de la
República para promulgar una Ley o Decreto expedido por
el Congreso de la Unión, se puede observar que consta
de las siguientes partes:

1.- Nombre del Titular del Poder Ejecutivo:

".... Presidente Constitucional de los Estados Unidos
Mexicanos":

2.- Declaración solemne:

".... a sus habitantes sabed".

3.- Mención del comunicado del Poder Legislativo Federal:

"Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme
el siguiente DECRETO":

4.- Fórmula para la expedición de Ley o Decreto:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta":

5.- Denominación y Texto de la Ley o Decreto:

6.- Fundamento Jurídico:

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción
I del artículo 89 de la Constitución Política de
los Estados Unidos Mexicanos":

7.- Orden de publicación:

"..... y para su debida publicación.....":

8.- Exhortación al cumplimiento de la Ley o Decreto:

".... y observancia,":

9.- Señalamiento de ser un Decreto:

".....expido el presente Decreto.....":

10.- Lugar y fecha de la promulgación:

"... en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los () días del mes de () de (año).

11.- Nombre y firma del Presidente de la República:

12.- Nombres y firmas del Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Secretario de Gobernación:

Respecto de este último punto, se aclara que hasta el 26 de diciembre de 1985, el criterio para suscribir los decretos presidenciales de promulgación de las leyes y decretos del Congreso General, se hacía con base en lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que ordenaba: "Los Reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios, deberán

ser refrendados por todos los titulares de las mismas"; sin embargo, a partir del 27 de diciembre, fecha en que entró en vigor la adición al mencionado artículo de un segundo párrafo, sólo el Secretario de Gobernación quedó facultado para refrendar los decretos de promulgación de leyes o decretos del Congreso General: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

Este nuevo criterio, resulta congruente con la disposición contenida en el artículo 27 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de que la Secretaría de Gobernación es la Dependencia del Ejecutivo Federal, por cuyo conducto se llevan a cabo las relaciones con el llamado Poder Legislativo. Asimismo, consideramos que no era lógico que el decreto de promulgación de leyes o decretos del Congreso de la Unión atendiese al mismo principio por la materia, del refrendo de los Reglamentos, decretos o acuerdos expedidos por el Presidente de la República.

Finalmente, de lo establecido por el primer párrafo del artículo 70 de nuestra Ley Fundamental, es posible hacer algunas observaciones a la fórmula utilizada tradicionalmente para la promulgación de las Leyes o Decretos del Poder Legislativo, con el propósito de arribar a una interpretación coherente de las diferentes disposiciones del texto constitucional, o bien de evitar posibles contradicciones.

En el caso de la "mención que el Ejecutivo hace del comunicado recibido del Poder Legislativo Federal", en el sentido de que éste ha aprobado un "Decreto", nos parece

que si la Constitución en el artículo citado, literalmente ordena que: "Las Leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas..." En congruencia, el texto de tal "mención" debería ser: "Que los CC. Presidentes y Secretarios de las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión se han servido comunicarme lo siguiente":

Con ello se evitará la mención del término DECRETO, en el caso de expedición de las Leyes, ya que no resulta congruente hacerlo, pues el mismo precepto señala que: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto".

Por cuanto hace a la "Fórmula para la expedición de Ley o Decreto", el artículo 70 constitucional ordena que las leyes o decretos se promulgarán de la siguiente forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la Ley o Decreto)".

Sobre este asunto habría que hacer dos observaciones:

La primera consiste en que nuestra Constitución sólo hace referencia a una parte, si bien de gran importancia, de lo que constituye el acto de promulgación de una ley o decreto, esto es, sólo señala la fórmula para la expedición de la ley o decreto por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, sin mencionar ninguna otra parte de las que contiene un decreto de promulgación, algunas de las cuales revisten también una gran importancia jurídico política.

La segunda observación es que dicha fórmula resulta tautológica en el caso de un "decreto", ya que debe entenderse que se "decreta un decreto".

En tal orden de ideas, estimamos que en dicha fórmula debió utilizarse el término "expide" y no el de "decreta", para quedar: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expide:". Lo anterior se apoya además, en la práctica cameral de utilizar precisamente el verbo "expedir".

A mayor abundamiento, debe señalarse que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contiene un capítulo cuya denominación es, precisamente, "De la Fórmula para la expedición de las Leyes", disponiendo en su artículo 168 que: "Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos....".

B) El Derecho de Veto.

De conformidad con lo que ya hemos dicho en el capítulo anterior, una vez efectuada la aprobación y expedición de la ley por el Congreso General, debe procederse a su remisión al titular del Poder Ejecutivo; "quien, si no tiene observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente" (Artículo 72, inciso a), de la Constitución).

Ahora bien, lo afirmado corresponde a la regla general en el tratamiento de una ley expedida por el órgano legislativo; sin embargo puede ocurrir que el Presidente de la República tenga algunas observaciones y propuestas de modificación que hacer a la ley, para lo cual se establece un mecanismo especial, en los incisos b) y c) del artículo 72 de nuestra Ley Fundamental.

El derecho que ejerce el titular del Poder Ejecutivo para formular observaciones y propuestas de modificación a la ley y por lo tanto su devolución al órgano legislativo, se conoce en la doctrina constitucional como "derecho de veto".

"El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso". (6)

Se afirma en la doctrina extranjera que el veto puede ser, en cuanto a su efecto, rechazante, absoluto o definitivo; y limitado, también llamado devolutivo o suspensivo..

En tal sentido, el Diccionario Jurídico Espasa, define el veto en los términos siguientes: "Paralización de la tramitación de un proyecto de ley, bien durante un período de tiempo o hasta que se produzca una nueva deliberación sobre el mismo (veto suspensivo o devolutivo), o bien definitivamente". (7)

En nuestro régimen jurídico el derecho de veto que la Constitución otorga al Presidente de la República es limitado, a semejanza del establecido en la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787.

De esta institución afirmaba Alexander Hamilton: "Un veto directo y categórico tiene un aspecto más áspero y más propenso a causar irritación, que el simple acto de sugerir que se discutan ciertas objeciones, las cuales deberán ser aprobadas o reprobadas por las personas a quienes se sometan". (8)

El veto limitado en razón de la objeción que recaee sobre el texto de la ley expedida por el órgano legislativo, puede ser total o parcial; en otras palabras, abarcar toda la estructura normativa de la ley o únicamente algunas porciones, títulos, capítulos o artículos.

De las finalidades que tiene esta institución, en el procedimiento de formación de la ley, nos dice Jorge Carpizo:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales".

7.- Diccionario Jurídico Espasa.-Editorial Espasa Calpe, S.A.-Madrid, España.-1992.- Pág. 996.

8.- "El Federalista", los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución Norteamericana.-Fondo de Cultura Económica.-Primera reimpression de la segunda Edición.-México.-1974.-Pág. 315.

"b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo".

"c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo". (9)

Del texto contenido en el inciso c) del artículo 72 constitucional, que a la letra dice: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo.....", podemos desprender que en nuestro régimen legislativo el veto puede ser total o parcial; el primero se relaciona con la existencia, fundamentos, materia y propósitos de la ley misma; el segundo, con la modificación adición o supresión de alguna parte del texto legal.

"Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total como en norteamérica". (10)

A pesar de las críticas que en ocasiones se lanzan contra el veto presidencial por la participación que se da al titular del Poder Ejecutivo, en la formación de las leyes, su razón de ser radica, precisamente en propiciar un equilibrio de poderes entre quien crea la ley y quien será el encargado de aplicarla.

La existencia de una institución como el veto presidencial se traduce en la doctrina y en la práctica político constitucional, en una cuestión esencial para el equilibrio de poderes.

9.- Carpizo, Jorge.-En Diccionario Jurídico Mexicano.-Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.-Op. Cit.-Pág. 2229.
10.- Ibidem.-Pág. 2230.

Vale la pena considerar que, en cuanto a trascendencia y esencia político constitucional, es mucho mayor la del Poder Legislativo que la del Ejecutivo, por la simple razón de que es el órgano al que se otorga la capacidad jurídica de crear las leyes, manifestación suprema de la soberanía, y a las que todos están sometidos, incluido el Presidente de la República.

En esta virtud, se hace necesario moderar el poder del órgano legislativo, especialmente en tratándose de la formación de las leyes, para lo cual se otorga al Presidente de la República, el derecho de veto.

Ya en el siglo pasado, el distinguido constitucionalista Emilio Rabasa había planteado esta cuestión:

Después de citar a Barthelemy, en cuanto a las ventajas del veto: 'proteje al Ejecutivo contra el peligro quimérico, es verdad, de ser suprimido por una sola ley; pero sobre todo, contra el peligro más real de ser poco a poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas'; afirmaba: "ya hemos visto qué medios tan eficaces tiene el Legislativo dentro de nuestra ley constitucional (la de 1857) para avanzar sobre el terreno del Poder Ejecutivo y limitar hasta donde le plazca sus más necesarias facultades. Basta que ponga en ejercicio la atribución que tiene de dictar leyes para hacer efectivas las de los poderes de la Unión. Sobre que toda reglamentación es necesariamente la limitación de un precepto general, la ley reglamentaria puede invadir inconsideradamente la esfera de acción del Ejecutivo, y éste no tendrá más caminos para elegir que o la desobediencia, declarándose juez de la constitucionalidad de la ley, o la sumisión". (11)

Y más adelante agrega: "Para resistir esa usurpación, que se solapa con las facultades legítimas del Congreso, no tiene el Ejecutivo medio legal que lo proteja, porque la inconstitucionalidad de una ley sólo puede considerarla (declararla no) la Corte Suprema en casos aislados, en forma de juicio y cuando por consecuencia de sus mandamientos se afectan derechos personales; y estos casos no pueden darse sino muy raras veces con motivo de leyes que invadan o desconozcan una facultad del Poder Ejecutivo". (12)

Por otro lado, dos son las hipótesis que respecto al veto se pueden plantear:

- La que consiste en considerar como ley al acto realizado por el Congreso; y,

- La de estimar que se trata todavía de un "proyecto" y que su calida de ley se adquirirá posteriormente: a) pasado el término de 10 días sin que se hayan hecho observaciones por el Presidente de la República; b) hechas éstas, se haya devuelto a la Cámara de origen, complete su trámite la revisora y sea nuevamente remitido al titular del Poder Ejecutivo; c) que sea promulgada; d) que se lleve a cabo su publicación; y, e) que inicie su vigencia.

Nuestra opinión, se afilia a la primera de las hipótesis, por las siguientes razones:

1.- Porque la esencial función del Congreso General, de acuerdo con nuestro sistema de división de poderes, es, precisamente crear las leyes; razón por la cual no se puede considerar que una vez expedida por el órgano legislativo, ese acto no sea ley; pues sería inconcebible jurídica.

política y lógicamente que tal calidad quedara condicionada a un evento posterior y proveniente de otro órgano del Estado.

2.- Deba estimarse que la ley después de ser expedida por el órgano legislativo, entra en una etapa de suspenso, en aras del sistema de colaboración de poderes; razón por la cual la doctrina ha estimado, precisamente, que el veto es suspensivo y no absoluto.

"El veto presidencial no es absoluto, sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva". (13)

A mayor abundamiento, podemos decir que la *vacatio legis*, opera a partir del envío que hace el Congreso al titular del Poder Ejecutivo y concluye con el inicio de su vigencia.

3.- Las etapas procedimentales de promulgación, publicación e iniciación de la vigencia sólo tienen que ver con la instrumentación de la ley; pero, no con su existencia jurídica, y, mucho menos, con el acto de su creación.

4.- La reivindicación y dignificación del Poder Legislativo implica que la doctrina discierna entre lo

13.- Burgoa, Ignacio.-Derecho Constitucional.-Op. Cit. Pág. 848.

auténticamente legislativo y lo meramente accesorio a la función creadora de la ley.

En tal orden de ideas, nos parece impropio considerar como "proyecto" a la ley, cuando es enviada al Presidente de la República, como hace el artículo 72, de la Constitución, en sus incisos b) y c); toda vez que, en puridad, la ley ya ha sido perfeccionada al ser expedida por el órgano legislativo y reúne todos sus requisitos materiales y formales.

Igualmente resulta contraria a la división y al equilibrio de poderes, la referencia que el artículo 72, inciso b) del Código Supremo, hace en el sentido de considerar "...aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones...". ya que desde ningún punto de vista puede sostenerse que al Presidente de la República corresponda la atribución de "aprobar" las leyes expedidas por el Congreso General.

De lo dicho resulta que el titular del Ejecutivo, ejerce el derecho de veto siempre sobre actos del Congreso General que tienen plenamente el carácter de leyes; no obstante, en la práctica esta institución se encuentra francamente en desuso por la hegemonía que en nuestro sistema político ha alcanzado el presidencialismo.

"El presidente de la República ejerce un veto global o parcial, sobre las proposiciones de ley o las enmiendas que emanen del Congreso. Pero el hecho de que, en la práctica, el presidente latinoamericano no recurra, sino muy excepcionalmente, a su derecho de veto contra las iniciativas de las Cámaras, demuestra que, lejos de presentar una oposición

abierta, éstas adoptan sin reticencia alguna línea política trazada por el ejecutivo, y, a fortiori, cuando exista un partido gubernamental dominante". (14)

Para concluir este apartado sólo nos resta decir que existen casos en que el titular del Poder Ejecutivo no puede interponer su derecho de veto, es decir, que constitucionalmente existe el impedimento para hacer observaciones a ciertos decretos del Congreso General, de la Comisión Permanente o de alguna de las Cámaras; así como, a la Ley Orgánica del Congreso.

Tales prohibiciones se encuentran señaladas por el artículo 70, párrafo 4º:

"Esta ley (que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso) no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia".

Asimismo, el artículo 72, inciso j), en sus dos párrafos ordena:

"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".

C) La Publicación.

Establecidas las características de la promulgación de las leyes y sentado el criterio de su clara distinción con el acto de publicación, nos corresponde ahora exponer algunas reflexiones en torno a esta actividad estatal, que también es considerada, en la doctrina constitucional, como etapa procedimental de la formación de las leyes.

A la publicación de las leyes se refiere el artículo 72, inciso a), de la Constitución.

La publicación la entendemos como el acto jurídico mediante el cual se hace saber a sus destinatarios la existencia de una ley o decreto y se determina el inicio de su entrada en vigor.

La publicación, dentro de lo que hemos denominado el procedimiento legislativo, corresponde a una etapa paraprocesal legislativa, que se lleva a cabo de manera concatenada con la promulgación, pero en forma sucesiva; esto es, que en el tiempo corresponde a un momento posterior a ésta.

Otra característica de la publicación, que la distingue aún más de la promulgación, es que la primera, de acuerdo con nuestras leyes, si bien es cierto que se atribuye como obligación del titular del Poder Ejecutivo, según se desprende del mandato constitucional contenido en el artículo 72, también lo es que la misma no se cumple de manera personal, como la promulgación, sino que se realiza a través de una Dependencia del Presidente de la República: La Secretaría de Gobernación.

En tal sentido, el artículo 4º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, señala de manera expresa: "Es obligación del Ejecutivo Federal publicar en el 'Diario Oficial' de la Federación, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior".

Por su parte el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"II.- Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;"

"III.- Administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación".

Debe hacerse notar que la publicación implica una serie de actividades de carácter material, que van desde el envío mediante oficio del decreto promulgatorio de la ley, que incluye el texto de ésta, pasando por las relativas a su inserción en el espacio respectivo del Diario Oficial, hasta su impresión; lo que en el sistema de división interna del trabajo, involucra a la Dirección General de Gobierno, la que de acuerdo con el artículo 13, fracciones V y VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, es la encargada de vigilar la publicación de las leyes y decretos en el Diario Oficial de la Federación; y, "Vigilar la administración y publicación del Diario Oficial de la Federación".

De las afirmaciones hechas, podemos fácilmente deducir que en nuestro sistema jurídico, el medio material que se emplea para la publicación de las leyes y decretos del Congreso, es el denominado Diario Oficial de la Federación, "Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público", según dispone la Ley del Diario Oficial y Gacetas Gubernamentales, en su artículo 2º. Criterio ratificado por el artículo 3º, fracción I de dicha Ley: "Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

"I.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión".

Ahora bien, una observación se impone al tratar el asunto de la publicación: La promulgación de una ley, la hace el titular del Ejecutivo dictando un decreto, al que se ha llamado, precisamente, de promulgación, y al que se integra el texto de la ley o decreto.

Así, el acto de publicación debe entenderse que lo es de la ley, ya que ésta da el contenido y la materia al decreto presidencial de promulgación.

No vale la afirmación de que la publicación del decreto presidencial de promulgación, resulte de tan marcada importancia que sea la que dé nacimiento a la ley y determine su existencia en el mundo jurídico.

Lo relevante, no es el decreto de promulgación, aun cuando así pareciera a primera vista, sino la ley, la cual encuentra en aquel el conducto o vehículo para manifestarse, en aras del sistema de colaboración y equilibrio de poderes.

Comp colofón al apartado dedicado a la publicación debemos decir que esta constituye un elemento indispensable de la ley; si no es publicada, no puede ser considerada, propiamente como derecho vigente.

Resulta inadmisibile la existencia de una ley no publicada o secreta. "Si los preceptos normativos crean vinculaciones obligantes, más allá del conocimiento real que se pueda tener de la norma, es necesario que ella haya sido publicada, por medios fehacientes, a fin de que no se pueda invocar su desconocimiento". (15)

Natale afirma que existen leyes no publicadas: "Son las denominadas 'leyes secretas', cuya misteriosa vigencia se justifica invocando exigencias fundamentales de los Estados". (16)

Aun cuando dicho autor no señala, casos concretos, cita a Nestor Sagües, ("Las leyes secretas", ed. Depalma, Buenos Aires, 1977) y comenta: "En esta obra se estudia la cuestión, sobre la base de la experiencia constitucional argentina, señalándose que hasta 1973 se habían sancionado alrededor de cien leyes secretas, además de numerosos decretos del poder ejecutivo. Desde 1973 en adelante, la costumbre se mantuvo, acrecentándose aquel número". (17)

Tal fenómeno, a nuestro entender, únicamente es factible observarse en un régimen dictatorial, como lo fue Argentina en el pasado, pues como afirma el propio Natale: "La publicidad de las leyes es un requisito necesario del estado democrático".

15.- Natale, Alberto A.- Op. Cit.- Pág. 268.

16.- Ibidem.- Pág. 269.

17.- Ibidem.- Pág. 269

C O N C L U S I O N E S .

- A) El Fundamento Filosófico.
- B) El Desarrollo Histórico.
- C) El Aspecto Orgánico.
- D) El Enfoque Procedimental.
- E) Propuestas de Reforma Jurídica.

A) El Fundamento Filosófico.

La elaboración del presente trabajo de investigación ha tenido como propósito contribuir a la explicación de lo que es el Derecho.

Asumimos, la responsabilidad intelectual de apegarnos, estrictamente, a criterios de objetividad social, ámbito en el que nacen, se aplican, se transforman y extinguen las normas jurídicas; esperando contribuir, así sea mínimamente, a la corriente doctrinal que lucha por arrancar los velos del dogmatismo, que durante muchísimo tiempo, ha empañado la visión del Derecho, y en consecuencia, su estudio y comprensión.

En tal virtud, el binomio que queda al descubierto en el análisis es el que constituyen Poder y Derecho; de donde se arriba al postulado fundamental de que el Poder es la fuente primigenia de las normas jurídicas.

Así, la lucha política en la sociedad, al traducirse en búsqueda o conservación de poder, igualmente significa alcanzar o mantener la posición de definir el derecho, esto es, la voluntad de crear o modificar las normas jurídicas.

El efecto inmediato de la lucha por el poder político en cualquier sociedad es el cambio y la movilidad permanente; sin embargo, la sociedad reclama para progresar y desarrollarse, momentos de equilibrio y estabilidad, los cuales se alcanzan mediante pactos entre los llamados factores reales de poder o a través de la imposición de medidas de fuerza.

Las leyes representan, en todo caso, una etapa de equilibrio, que resuelve, así sea de manera temporal

o transitoria, pugnas de intereses políticos, económicos y sociales de clase o de grupo; en tal virtud, las leyes juegan el papel de factor principalísimo para asegurar un determinado orden social.

Las normas que integran un determinado sistema jurídico, se organizan de acuerdo a su jerarquía, misma que se encuentra determinada por su importancia política, social y económica, así, la Constitución toma para sí la mayor trascendencia, en la medida que regula las cuestiones básicas y de principios en que se apoya toda la estructura normativa del Estado.

El Estado constituye la estructura institucionalizada de las fuerzas políticas que bajo la forma de pactos negociados se han comprometido para el mantenimiento de un determinado orden social, a través de la implantación de normas jurídicas.

Siendo las normas jurídicas, en todo caso, expresión de la voluntad de una o varias fuerzas políticas de la sociedad, crear leyes o introducir reformas y adiciones a las existentes, implica siempre un grado de participación de ciudadanos, organizaciones, grupos de interés, partidos políticos, asociaciones económicas, gremiales, etc., que luchan por imponer sus concepciones del mundo, valores, opiniones, ideologías e intereses económicos, políticos y sociales, dando con ello contenido a las normas jurídicas.

La mayor o menor participación social en la formación de las leyes determinará el nivel democrático del Estado.

La voluntad política, social o económica que da contenido material a las normas jurídicas, requiere, para constituirse en derecho positivo, de un acto de institucionalización o estatalización, por lo que dichas normas, siempre deben ser reputadas como decisión del Estado.

Las leyes, sin excepción, son actos surgidos del accionar de uno o varios órganos del Estado, con lo que adquieren su carácter dispositivo, vinculatorio y coactivo.

La creación o expedición de las leyes constituye una función especializada del Estado, a cargo de un órgano que se integra mediante el sistema representativo y por vía del sufragio universal y directo.

La formación de las leyes implica etapas y actos políticos, y jurídicos que no quedan comprendidos en el ámbito de competencia exclusiva del Congreso General, en quien se deposita el Poder Legislativo, aun cuando debe reconocerse que éste reviste la mayor importancia y trascendencia constitucional.

En el sistema jurídico mexicano, para la formación de las leyes, se crea en el Código Supremo un verdadero "Sistema Legislativo", en tanto que intervienen en algunas etapas del procedimiento legislativo no sólo el Congreso de la Unión, sino el titular del Poder Ejecutivo, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El denominado "proceso legislativo" comprende exclusivamente las etapas de tramitación de la ley en el seno de las Cámaras del Congreso General; es decir, va de la recepción de la iniciativa hasta la expedición de la ley.

El uso del concepto "procedimiento legislativo" resulta indispensable, en tanto abarca algunas etapas de la formación de la ley que no quedan circunscritas al ámbito competencial del órgano legislativo, como son la preparación de los anteproyectos de ley, la facultad de iniciativa, la promulgación, el derecho de veto, la publicación y la iniciación de la vigencia de la ley.

B) El Desarrollo Histórico.

Hemos estimado necesario realizar una revisión histórica tanto del órgano encargado de expedir las leyes, como del procedimiento legislativo, en nuestro país, con la plena convicción de que en ella se encuentran importantes elementos que complementan el análisis y la explicación de lo que es el Derecho.

Nuestra Historia es rica en ejemplos de la lucha por detentar el poder y de su correlato, la lucha por definir el derecho, es decir, sus normas jurídicas.

El enfoque del análisis resulta específico, en tanto que el tema central del presente trabajo, se refiere al órgano legislativo y al procedimiento de formación de las leyes.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, sentó las bases de nuestro constitucionalismo moderno. En materia legislativa estableció los siguientes principios: Bicameralismo; la iniciativa de las leyes de manera indistinta en cualquiera de las dos Cámaras; la reserva de la Cámara de Diputados para que se presenten ante ella las iniciativas de leyes de impuestos o contribuciones; la exclusividad del derecho de iniciativa de los Diputados, Senadores, Presidente de la República y Legislaturas de los Estados; la iniciativa de Diputados y Senadores en su respectiva Cámara; la discusión sucesiva de los proyectos en las dos Cámaras; su aprobación por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara; la colaboración de poderes para la promulgación y publicación de la ley; la institución del veto; la discusión por segunda vez en las Cámaras cuando hubiera observaciones a la ley

por el Ejecutivo; la aprobación, después del veto, por una mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores presentes en cada Cámara; y, la inexcusabilidad de la promulgación y publicación por el Presidente de la República, después de la segunda aprobación por las Cámaras del Congreso.

La Constitución de las Siete Leyes de 1836, de esencia centralista y conservadora, estableció que la Cámara de Diputados, en todo caso, sería la de origen y el Senado, invariablemente actuaría como revisora. Formal y orgánicamente dicha Constitución instituyó el sistema bicameral; sin embargo funcionalmente resultaba una dinámica legislativa que se asemejaba al unicameralismo, ya que la intervención del Senado no obedecía, en puridad, a una instancia colegisladora, sino a una especie de derecho de veto de la acción legislativa de la Cámara de Diputados, la que técnica, jurídica y materialmente tenía a su cargo la creación de la ley; pues, a mayor abundamiento, los Senadores no tenían derecho de iniciativa.

El Senado no tenía ninguna relevancia ni política ni legislativa, ya que la Constitución de 1836, fue un intento por liquidar la estructura federalista del Estado Mexicano y al desaparecer a las Entidades Federativas dejó a dicha Cámara sin sustento político.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, Constitución también centralista y conservadora, si bien es cierto que estableció el bicameralismo, y que el Senado podía modificar o adicionar los proyectos de ley que le enviaba la Cámara de Diputados, también lo es que, al determinar que ésta siempre actuaría como Cámara de origen y aquélla como revisora; y al desaparecer las Entidades Federativas, el descrédito y minusvalía del Senado llegó a consolidar la opinión de que dicho órgano debía desaparecer.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, introdujo nuevos principios constitucionales en materia legislativa, lo que significó un cambio radical en la relación del Congreso de la Unión con el titular del Poder Ejecutivo, ya que se estableció sobre éste un severo mecanismo de control político.

La experiencia de los años de la dictadura santanista, y el maridaje de ésta con la clase conservadora, conformaron en el Partido Liberal la convicción del cambio en las reglas constitucionales; en tal orden de ideas, fueron sustituidos los principios que imperaron en materia legislativa en los Códigos Supremos anteriores a la Constitución de 1857, por otros de nuevo contenido jurídico-político: El unicamarismo; la inserción dentro del proceso legislativo, después de la discusión y antes de la votación, de la oportunidad consistente, exclusivamente, en que el titular del Poder Ejecutivo, emitiera su opinión sobre los proyectos de ley; y, la facultad del Congreso para abreviar el proceso legislativo, en caso de urgencia notoria, mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.

Restaurada la República en 1867, se observó la necesidad de un gobierno liberal fuerte, para lo cual era necesario restablecer el sistema de equilibrio de poderes, devolviendo al Ejecutivo un peso político mayor y aumentando su control sobre la Administración, sin interferencias o intervenciones abruptas del Legislativo; asimismo, se planteaba la necesidad de dividir el Congreso de la Unión reimplantando el bicamarismo, sobre la base de la representación de las Entidades Federativas en la Cámara de Senadores.

La lucha por el restablecimiento del Senado fue una pugna entre facciones del propio Partido Liberal, en la cual

triunfó el ala menos radical, pero con la visión y la sensibilidad política de la coyuntura que vivía el país, derrotado el partido de la reacción y el clero político, para hacer surgir en México el Estado Moderno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, consagra el sistema bicameral como una decisión política fundamental. La convicción de los Diputados Constituyentes era tal que en la sesión a la que correspondió el tratamiento del artículo respectivo, no tuvo lugar ninguna discusión y sin ella fue aprobado por unanimidad.

Se mantenía la idea de la necesidad de un régimen fuerte bajo principios liberales de gobierno; especialmente porque el Congreso Constituyente fue predominantemente de tendencia liberal y la confrontación se daba entre liberales, unos, los moderados (grupo renovar), simpatizantes de Carranza; y los radicales (grupo jacobino), afines a Obregón.

C) El Aspecto Orgánico.

Al desarrollar el análisis del tema que nos hemos propuesto, de manera natural, ha desembocado en la necesidad de reflexionar en torno a la forma de organización interna de las Cámaras del Congreso, en virtud de que la actividad parlamentaria exige una clara y precisa división del trabajo.

Consecuentes con tal opinión, nos hemos permitido clasificar las funciones camerales, y, por supuesto, sus estructuras internas, en: políticas, legislativas y administrativas.

La estructura política de las Cámaras está determinada, esencialmente, por la presencia de los partidos políticos, vía la representación que ostentan de grupos, sectores o intereses económicos y sociales, tomando la forma de fracciones parlamentarias, sobresaliendo por su responsabilidad en el desenvolvimiento de la vida cameral el grupo mayoritario, con organización y mecanismos de operación y funcionamiento, que le permiten asumir el control del trabajo político y legislativo del Congreso de la Unión.

La estructura legislativa deriva y es fiel reflejo de la presencia o fuerza política de los grupos parlamentarios en las Cámaras; así, en el Pleno, la mesa Directiva y las Comisiones se observa la misma distribución proporcional de las fuerzas políticas ahí representadas.

Se le denomina estructura legislativa en virtud de que constituye una modalidad de organización de los legisladores en la que descansa la responsabilidad de los trabajos de tramitación, aprobación y expedición de las leyes, bajo reglas y procedimientos definidos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento

para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La estructura administrativa de las Cámaras del Congreso General tiene a su cargo una diversidad de actividades técnicas, financieras y administrativas que apoyan y complementan los trabajos políticos y legislativos, las cuales se encargan a Diputados y Senadores, en su respectiva Cámara; así como a profesionistas y personal especializado con status de servidores públicos del Poder Legislativo.

La estructura administrativa de las Cámaras se encuentra en un notable grado de olvido en cuanto a su regulación; existen muy pocas disposiciones, por lo demás dispersas, que aluden a algunos de sus órganos. Se hace necesario establecer en la Ley Orgánica del Congreso las reglas básicas de la organización administrativa de las Cámaras, las que deberán complementarse y detallarse con la expedición de un Reglamento Interior de cada Cámara que normen sus estructuras y organización administrativa internas.

Las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, son órganos del Estado con atribuciones constitucionales específicas, con autonomía política y vida propia, cuya vinculación orgánica, es decir, cuando actúan como asamblea única, se da por excepción en los casos y circunstancias que limitativamente determina nuestra Ley Suprema. Se puede afirmar que la regla general de vinculación de las Cámaras, se da en el plano funcional, esto es, ejerciendo ambas Cámaras atribuciones de creación de leyes, en forma sucesiva pero separadamente.

En cuanto al ejercicio de las facultades legislativas por las Cámaras del Congreso General, se establece el principio de la indistinción para que una u otra puedan actuar como "cámara de origen", "vinculante" o "primera cámara": Así como, "cámara revisora", "vinculada" o "segunda cámara", con excepción de las iniciativas en materia de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, de las que debe conocer, en todo caso, la Cámara de Diputados, fungiendo como "cámara de origen".

D) El Enfoque Procedimental.

Indudablemente, es el procedimiento legislativo, el asunto que dá sentido y justificación a este trabajo de investigación; tanto es así, que las reflexiones y análisis que a él se dedican, comprenden casi la mitad del texto.

Es a partir del capítulo V, hasta el VIII y último, que se desahogan las cuestiones relativas a etapas, actos y formalidades del procedimiento para dar nacimiento a una ley; en ellos se tratan los trabajos de consulta ciudadana, preparación del anteproyecto, el derecho de iniciativa, la dictaminación, el debate legislativo, la aprobación, la declaratoria de aprobación cameral, la expedición de la ley, la iniciación de la vigencia, la promulgación, el veto y la publicación.

La consulta ciudadana para adquirir verdadera importancia política y social, y contribuir al fortalecimiento de la democracia, debe darse como etapa previa indispensable al proceso legislativo; pero, considerada como parte de la formación de las leyes, aún cuando se le califique como etapa "paraprocesal legislativa", por correr en muchos casos, a cargo de otros órganos del Estado distintos de las Cámaras del Congreso o darse previamente a su intervención.

Institucionalizar la consulta ciudadana requerirá llevar a cabo la adición del artículo 35 de la Constitución, a fin de ser considerada como prerrogativa del Ciudadano.

Asimismo, tal disposición debe complementarse con la adición de un párrafo al artículo 71 de nuestra Ley Fundamental, a fin de que los titulares del derecho de iniciativa realicen actos de consulta ciudadana en determi-

nadas materias para la elaboración de los correspondientes proyectos de ley.

En el caso mexicano, seguramente resultaría del todo benéfico para nuestro régimen democrático, el reforzar el sistema de división de poderes, reservar algunas materias como la electoral, a la exclusiva facultad de iniciativa de la Cámara de Diputados, con el propósito de que los propios legisladores se encarguen de llevar a cabo la preparación de leyes o decretos y desde luego los actos de consulta ciudadana.

El derecho de iniciar leyes, en nuestra Constitución, se concede de manera limitada y exclusiva a determinadas personas y entes públicos; entre otros al Presidente de la República; sin embargo, por las características del régimen presidencialista imperante, el titular del Poder Ejecutivo tiende a monopolizar la facultad de iniciar leyes, desequilibrando el sistema de división de poderes y sometiendo a su voluntad al Congreso de la Unión.

Corregir este estado de cosas requiere revalorar y reasignar constitucionalmente el ejercicio del derecho de iniciativa, estableciendo materias de la exclusiva competencia de las Cámaras; e incluso, otorgando tal facultad, en cuestiones específicas, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comenzando por la relativa a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La entrega-recepción de una iniciativa de ley o decreto implica, por un lado, el ejercicio de un derecho que la Constitución otorga a determinados órganos del Estado, los cuales tienen capacidad para poner en movimiento a las Cámaras del Congreso, a fin de que lleven a cabo la función de tramita--

ción legislativa; y por el otro, a una de estas Cámaras para recibir tal proyecto dando lugar al proceso de creación de la ley, debiendo instar a sus estructuras internas, políticas, legislativas y administrativas a que concurren a la realización de los actos jurídicos que constituyen esta primera etapa procesal legislativa, cerrándose con el llamado "turno a Comisión".

La dictaminación de un proyecto reviste una gran importancia procesal, ya que esta etapa de tramitación legislativa, se convierte en un auténtico laboratorio político, técnico y jurídico para la creación de la ley.

A la dictaminación debe dársele una importancia mayor, reconociéndosele en la doctrina, en la Ley Orgánica y en el Reglamento, su status de etapa procesal legislativa.

Asimismo, de su relevancia en los ordenamientos jurídicos que regulan nuestro sistema legislativo, derivaría el otorgamiento de facultades decisorias de las Comisiones en aquellos asuntos en que la experiencia y la práctica recomiendan, como no indispensable, su aprobación por el Pleno.

Dado que el dictamen de las otras Comisiones constituye el documento en el que se plasma el resultado de las negociaciones políticas y de estudio y análisis de los legisladores y sus cuerpos técnicos, debe establecerse en la Ley Orgánica y en el Reglamento, una regulación amplia y precisa, ya que se observa en dichos ordenamientos jurídicos una regulación meramente referencial y genérica de la función dictaminadora, y de la estructura, forma y contenido del documento.

El voto particular, sin lugar a dudas, funge, dentro del proceso legislativo, como institución jurídico-política

que tiende a mantener el principio de equilibrio y equidad, entre las diferentes fuerzas políticas representadas en las Cámaras del Congreso, dejando, a salvo la decisión mayoritaria, ya que a través de él se brinda la oportunidad a los legisladores de manifestar su posición de desacuerdo con el dictamen de Comisión y dejar patentes sus razones y argumentos.

Por la importancia que reviste el voto particular en la mecánica de tramitación de un proyecto de ley, resulta indispensable que su regulación en nuestros ordenamientos legales y reglamentarios en materia legislativa se haga más amplia y precise todos y cada uno de sus elementos.

La actual disposición contenida en los artículos 64, segundo párrafo, y 98, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Congreso, resulta en detrimento de la absoluta libertad que debe tener un legislador, Diputado o Senador, para opinar respecto de los proyectos sujetos a dictamen de las Comisiones, por lo tanto, no debe existir ningún acto de intermediación o condicionamiento para darle trámite al voto particular; sino, que, en todo caso, debe agregarse al dictamen y formar parte de él.

La discusión que ante el Pleno de las Asambleas Legislativas se lleva a cabo de los proyectos de leyes o decretos, es la actividad parlamentaria por excelencia; es ella la que distingue y caracteriza el funcionamiento de las Cámaras del Congreso.

Debe considerarse como una práctica del pasado la cuestión relativa a las dos lecturas previas a la discusión de un proyecto para que los legisladores se impongan del contenido del dictamen de Comisión, que incluso la práctica ha relegado completamente.

Sería conveniente consagrar en el texto del Reglamento, la disposición que ordene la realización de sólo una lectura, previa a la discusión y el mismo día señalado para efectuar ésta; en tal virtud, debe precisarse también que el dictamen de Comisión y el voto o votos particulares, si los hubiera, se impriman y se entreguen a los legisladores con cinco días de anticipación a la fecha en que se pretenda realizar el debate.

Nuestra Constitución, en sus artículos 71 y 72, utiliza la denominación "Reglamento de Debates" para referirse al instrumento jurídico que regula el desarrollo de las actividades camerales; lo que denota la importancia que se dá al debate legislativo.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso, en sus artículos 66 y 106, al emplear las expresiones "Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados" y "Reglamento Interior de Debates de la Cámara de Senadores", cae en un exabrupto jurídico, ya que rompe el principio de unicidad del debate legislativo y del órgano titular de la función creadora de la Ley, la que resulta independiente de su realización material en dos Cámaras.

Ahora bien, reconociendo que la acción de las Cámaras no se agota en el proceso legislativo, sino que abarca una diversidad de atribuciones de orden político, económico-financiero, de control, de nombramiento, etc., resulta que, incluso, la denominación de "Reglamento", que tradicionalmente se ha dado al ordenamiento jurídico que hoy rige el desarrollo de la actividad de nuestro órgano legislativo, deviene impropio por corresponder a una función que constitucional y doctrinalmente se asigna al Poder Ejecutivo; razón por la cual se hace necesaria la existencia de una "Ley

de Procedimientos Legislativos", que, a mayor abundamiento, y dada la diversidad y amplitud de atribuciones, resoluciones, actos y mecanismos procedimentales que se utilizan en los trabajos camerales, resultaría ad hoc su denominación de "Código de Procedimientos Legislativos".

La Declaratoria de Aprobación Cameral constituye una parte esencial de la etapa procesal legislativa de creación de la ley, que se erige, en cada Cámara del Congreso, en el acto formal determinante de la suerte que correrá un proyecto de ley o decreto.

Por su trascendencia jurídico normativa, política y social, la Declaratoria de Aprobación Cameral, debe ser cabal y cuidadosamente prevista en los ordenamientos jurídicos del Poder Legislativo y sorprende que en las normas vigentes no exista ni la mínima referencia a este acto procesal que corre a cargo, necesariamente, de la Cámara de Origen, como de la Revisora; permitiendo su vinculación funcional, ya que la primera ordena el envío del "proyecto de decreto" a la segunda; y en su oportunidad, ésta procederá a declarar su aprobación adquiriendo la calidad plena de "Decreto".

Declarados, en la Cámara de Origen y en la Revisora, los actos de aprobación cameral, se prepara el acto culminante del proceso legislativo, consistente en la expedición de la Ley o decreto, el cual es atribuible, unitariamente, al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se formaliza mediante la suscripción del correspondiente decreto legislativo por los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado y de un Secretario de cada una de ellas.

La iniciación de la vigencia de las leyes en nuestro régimen jurídico, hasta la fecha, ha sido regulada impropia-

por el Código Civil; agregándose a esto la obsolescencia de sus disposiciones.

Tradicionalmente se ha considerado a la iniciación de la vigencia de las leyes, como la última etapa del procedimiento legislativo; sin embargo, conviene distinguir entre la determinación del momento en que entrarán en vigor las normas jurídicas; y la fecha en que esto sucede.

El primero de los puntos señalados se decide en el acto mismo de la aprobación en cada una de las Cámaras y obviamente con la expedición de la ley por el Congreso. La segunda cuestión atañe simple y llanamente a que se cumpla el término fijado.

En el sistema jurídico mexicano existen, formalmente, dos sistemas de iniciación de la vigencia de las leyes: el sucesivo y el sincrónico, a los cuales se refieren los artículos 3º y 4º del Código Civil; sin embargo, nuestra práctica legislativa ha hecho surgir dos más.

El sucesivo, resulta totalmente ineficaz y superado por la realidad.

El sincrónico, se aplica cuando las leyes señalan la fecha de su entrada en vigor, mediando entre ésta y su publicación un cierto lapso, que debe ser de un día, por lo menos; presentándose el caso de la "vacatio legis".

Si la entrada en vigor es el mismo día de la publicación o al día siguiente de ésta, no existe la vacatio legis, dándose la hipótesis de lo que denominamos "sistema inmediato".

Cuando se combinan en una misma ley elementos del sistema inmediato y del sincrónico, es decir, cuando la ley, en la

mayoría de sus disposiciones, entra en vigor el mismo día o al día siguiente de su publicación, pero algunas inician su vigencia en fecha posterior, mediando uno o varios días, estamos ante la presencia de lo que podemos llamar "sistema mixto".

Por la importancia y trascendencia que para la sociedad tiene la entrada en vigor de las leyes, este asunto debe ser materia de regulación constitucional; al efecto debe adicionarse un inciso 1) al artículo 72 de nuestra Ley Fundamental.

Expedida la ley y determinado el momento en que iniciará su vigencia, de acuerdo con el texto del artículo 72, del Código Supremo, corresponde intervenir al titular del Poder Ejecutivo, a quien el Congreso envía la ley o decreto, para llevar a cabo su difusión.

El Presidente de la República, en el cumplimiento de su función realiza dos actos: la Promulgación y la Publicación.

La Promulgación entraña la naturaleza jurídica de una declaración solemne de la existencia de una ley o decreto expedida por el Congreso General y siempre será un acto personalísimo e indelegable, que toma la forma de un decreto presidencial.

La Publicación es un acto jurídico de realización material, por conducto de una Dependencia del Ejecutivo, con el propósito de hacer saber a los destinatarios de la ley, la obligatoriedad de sus normas jurídicas, mediante la inserción en el Diario Oficial de la Federación.

La Publicación siempre será un acto posterior a la promulgación.

E) Propuestas de Reforma Jurídica.

A fin de completar esta parte conclusiva de nuestro trabajo hemos considerado conveniente agrupar en este apartado las diferentes propuestas de reformas y adiciones a la Constitución, a la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento para el Gobierno Interior.

1º.- Por cuanto hace a la etapa procedimental de la Consulta Ciudadana, hemos señalado que debe adicionarse nuestra Ley Suprema en su artículo 35 fracción III, proponiéndose el siguiente texto:

".....; así como, opinar libre y respetuosamente sobre aquellos asuntos que sean sometidos a consulta ciudadana por los órganos públicos".

También debe sufrir una adición el artículo 71 de la Carta Magna, a fin de establecer a cargo de los titulares del derecho de iniciativa la función de convocar a Consulta Ciudadana, en los siguientes términos:

"Los titulares del derecho de iniciativa, convocarán a consulta ciudadana, durante la etapa de preparación del proyecto de ley, en aquellas materias a que se refieran esta Constitución y las leyes".

2º.- Respecto al Voto Particular, ya hemos expuesto que a fin de dar plena libertad a los legisladores para su presentación, deben modificarse los artículos 64, segundo párrafo; y, 98, segundo párrafo, suprimiendo las expresiones: ".....al líder de su grupo parlamentario con copia para el presidente de la Comisión, para que aquel, si lo estima conveniente lo remita....."; y, "al Presidente de la Comisión, -

para que éste, si lo estima conveniente, lo remita....", respectivamente.

3º.- De la práctica de efectuar dos lecturas al dictamen con proyecto de ley o decreto, que la dinámica parlamentaria ha relegado casi totalmente, se propone derogar la disposición contenida en la fracción IV del artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dado que en su artículo 95 se prevé la lectura de la iniciativa y del dictamen previamente a la discusión.

4º.- La iniciación de la vigencia de las leyes, desde cualquier punto de vista, debe ser materia de regulación por nuestra Carta Magna y no por el Código Civil, al efecto, debe adicionarse el artículo 72 de la Constitución, con un inciso i), cuyo texto sería de la siguiente manera:

"Todo proyecto de Ley o Decreto deberá determinar, cuando proceda, la abrogación o derogación de las disposiciones que sustituya; igualmente, señalará el inicio de su vigencia".

Asimismo, consideramos que el artículo 87 reglamentario, debe contener un segundo párrafo del tenor siguiente:

"Los dictámenes sobre iniciativas de ley o decreto determinarán en los artículos transitorios del texto del proyecto, cuando proceda, la abrogación o derogación de las disposiciones legales que sustituyan; e igualmente, señalarán el inicio de su vigencia".

Fuentes Documentales Consultadas.

- A) Bibliografía.
- B) Ordenamientos Jurídicos.
- C) Diarios de los Debates.
- D) Revistas y Periódicos.
- E) Otros Documentos.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Abbagnano, Nicola.- Diccionario de Filosofía.
- 2.- Berlín Velezuela, Francisco.- Derecho Parlamentario.
- 3.- Biscaretti di Ruffia.- Introducción al Derecho Constitucional Comparada.
- 4.- Bobbio, Norberto.- El Futuro de la Democracia.
- 5.- Bravo Ugarte, José.- Historia de México.
- 6.- Burgoa Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.
- 7.- Camposeco Cadena, Miguel Angel.- Manual de Temas Legislativos.
- 8.- Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos.
- 9.- Colín Sánchez, Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.
- 10.- Silva, José Alfonso Da y otros.- Derecho Parlamentario Iberoamericano.
- 11.- Carreras Francesc De y Valles, Josep M.- Las Elecciones.
- 12.- Deutsch, Karl W.- Política y Gobierno.
- 13.- Duverger, Maurice.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.
- 14.- Fernández Fredes, Francisco.- La Formación de las Leyes.
- 15.- Finer, S. E., y otros.- Política de Adversarios y Reforma Electoral.
- 16.- Friedrich, Carl Joachin.- La Filosofía del Derecho.
- 17.- García Máynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.
- 18.- Goldschmidt, Werner.- Introducción filosófica al Derecho.

- 19.- Gómez Flores, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno.- Manual de Derecho Constitucional.
- 20.- Gómez Lara, Cipriano.- Teoría General del Proceso.
- 21.- González Casanova, Pablo.- La Democracia en México.
- 22.- Hamilton, Madison y Jay.- El Federalista.
- 23.- Hart, H. L. A.- El Concepto de Derecho.
- 24.- Heller, Herman.- Teoría del Estado.
- 25.- Jellinek, Georg.- Teoría General del Estado.
- 26.- Jiménez Moreno, Wigberto.- Compendio de Historia de México.
- 27.- Kelsen, Hans.- Teoría Pura del Derecho.
- 28.- _____ Teoría General del Derecho y del Estado.
- 29.- Larenz, Karl.- Metodología de la Ciencia del Derecho.
- 30.- Lasalle, Ferdinand.- ¿Que es una Constitución?
- 31.- Lions Singnoret, Monique.- El Poder Legislativo en América Latina.
- 32.- Lois Stéves, José.- Grandes Problemas del Derecho Procesal.
- 33.- Magleby, David B.- Legislación Directa.
- 34.- Martínez de la Serna, Juan Antonio.- Derecho Constitucional Mexicano.
- 35.- Mateos, Juan Antonio.- Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos.- Tomo II.
- 36.- Merkl, Adolfo.- Teoría General del Derecho Administrativo.
- 37.- M. Rosental y P. Ludfn.- Diccionario Filosófico Abreviado.
- 38.- Natale, Alberto.- Derecho Político.
- 39.- Nawiasky, Hans.- Teoría General del Derecho.

- 40.- Noriega Elfo, Cecilia.- El Constituyente de 1842.
- 41.- Novoa Monreal, Eduardo.- El Derecho como Obstáculo al Cambio Social.
- 42.- Ochoa Campos, Moisés.- Derecho Legislativo Mexicano.
- 43.- Petit, Eugene.- Tratado Elemental de Derecho Romano.
- 44.- Portela, Mario Alberto.- Introducción al Derecho.
- 45.- Prochnow, Herbert V.- Tratado de Oratoria.
- 46.- Quiroga Lavie, Humberto y otros.- Derecho Constitucional Iberoamericano.
- 47.- Rabasa, Emilio.- La Organización Política de México.
- 48.- Raz, Joseph.- El Concepto de Sistema Jurídico.
- 49.- Recasens Siches, Luis.- Tratado General de Filosofía del Derecho.
- 50.- Rivera Silva, Manuel.- El Procedimiento Penal.
- 51.- Smith, Juan Carlos.- El Desarrollo de las Concepciones Jusfilosóficas.
- 52.- Santaolaya López, Fernando.- Derecho Parlamentario Español.
- 53.- Stammer, Rudolf.- Tratado de Filosofía del Derecho.
- 54.- Stein, Elkehart.- Derecho Político.
- 55.- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.
- 56.- _____ Leyes Fundamentales de México.
- 57.- Tovar, Orlando.- Derecho Parlamentario.
- 58.- Tovar, Pantaleón.- Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional.- Tomo I.
- 59.- Ulloa, Bertha; Meyer, Lorenzo; y otros.- Historia General de México.

- 60.- Valadez, Diego.- La Constitución Reformada.
- 61.- Varios.- Diccionario Durván de la Lengua Española.
- 62.- Varios.- Diccionario Jurídico Mexicano.
- 63.- Varios.- Diccionario Jurídico Espasa.
- 64.- Wheare, K. C.- Las Constituciones Modernas.
- 65.- Zarco, Francisco.- Historia del Congreso Constituyente de 1857.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS.

- 1.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- 2.- Constitución de las Siete Leyes de 1836.
- 3.- Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.
- 4.- Constitución Política de la República Mexicana de 1857.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- 6.- Constitución de la República de Venezuela de 1961.
- 7.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 8.- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- 9.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 10.- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
- 11.- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (de 1983).
- 12.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- 13.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 14.- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992.
- 15.- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- 16.- Ley de Amparo.
- 17.- Ley Federal del Mar.

- 18.- Ley de Planeación.
- 19.- Ley de Profesiones.
- 20.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 21.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 22.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 23.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 24.- Ley General de Deuda Pública.
- 25.- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
- 26.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 27.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 28.- Ley Agraria.
- 29.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- 30.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 31.- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993.

DIARIOS DE LOS DEBATES.

- 1.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1835 - 1836.
- 2.- Diario de los Debates del Quinto Congreso Constitucional de la Unión.- Tomo I.- 1899.
- 3.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916 - 1917.- Tomo I y II.
- 4.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Año III; No. 48.- 1981.
- 5.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Año II; No. 39.- 1986.
- 6.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Año II; No. 40.- 1986.
- 7.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Año II; No. 12.- 1992.
- 8.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Año II; No. 15.- 1992.

REVISTAS Y PERIODICOS.

- 1.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año I.- Número 1.
- 2.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año I.- Número 3.
- 3.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año I.- Número 4.
- 4.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año II.- Número 7.
- 5.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año II.- Número 9.
- 6.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año II.- Número 10.
- 7.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año II.- Número 12.
- 8.- Crónica Legislativa.- Organó de Información de la LV Legislatura.- Cámara de Diputados.- Año III.- Número 13.
- 9.- El Universal.- México, D.F., Martes 7 de Septiembre de 1993. ("El Lenguaje de las Cámaras".- Isaac Palacios Martínez).

OTROS DOCUMENTOS.

- 1.- Manual de Organización de la Cámara de Diputados. 1988.
- 2.- Miguel de la Madrid.- Partido Revolucionario Institucional.
- 3.- Consulta Pública sobre Reforma Electoral.- Memoria 1989.- Comisión Federal Electoral.
- 4.- Documentos de Análisis Político. LIV Legislatura. 1989.
- 5.- Versión Estenográfica de las Palabras del Diputado Fernando Ortiz Arana, durante los trabajos de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias.- 26 de Marzo de 1992.- Dirección General de Comunicación Social de la Cámara de Diputados.
- 6.- Versión Estenográfica de la Sesión del 9 de Diciembre de 1992.- ve. T. 84. H. 4.
- 7.- Voto Particular, en contra del Dictamen y del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroega Disposiciones de diversas Leyes Relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.- 10 de Diciembre de 1993.
- 8.- Debate y Legislación sobre el Distrito Federal.- Colección Documentos.- Período Ordinario de Sesiones.- 1991.- Cámara de Diputados.- Comisión del Distrito Federal.
- 9.- Versión estenográfica del Dictamen de la Iniciativa de Ley Agraria.- Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria.- L.D.01/LV/92 (I) P.E. (DICT).- 15 de febrero de 1992.

P O S T S C R I P T U M

Casi al concluir el proceso de revisión de la presente tesis doctoral se expidió por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el Decreto que modifica y adiciona su Ley Orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1994.

En esencia, dicho Decreto adecúa las normas legales a las disposiciones constitucionales relativas a nuestro órgano legislativo y en consecuencia suprime algunos preceptos que respondían a una realidad social y política totalmente distinta.

Un gran número de artículos, fueron simplemente reordenados numéricamente dentro de la estructura normativa de la ley, sin que se hayan alterado sus disposiciones, permaneciendo, incluso, en los mismos términos. En esta situación encontramos 71 artículos de los 113 que forman la ley; y algunos otros con variaciones y adecuaciones únicamente terminológicas.

Ahora bien, es cierto que se introducen disposiciones nuevas en el articulado de la Ley; sin embargo, no todas tienen que ver de manera directa con el contenido, la estructura y el desarrollo de los temas de esta tesis doctoral.

Del análisis de los preceptos que integran la ley, y por su naturaleza misma de "ley orgánica", resulta claro, que las innovaciones que introduce, se refieren, principalmente, a la organización interna de las Cámaras, algunas de las cuales se señalan en el texto de este trabajo, al referirnos al proyecto de modificaciones que se discutió en la Cámara de Diputados.

En tal virtud pueden señalarse las siguientes:

- En la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva tendrá un número de Vicepresidentes igual al de los Grupos Parlamentarios. Asimismo, se establece un sistema rotatorio de los Vicepresidentes para presidir las sesiones; debiendo integrarse la Secretaría y la Prosecretaría de manera plural.
- En ambas Cámaras se prevé la creación de un "Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo" a la Mesa Directiva.
- En la Cámara de Diputados se prevé que los Grupos Parlamentarios se integrarán, por lo menos, con cinco Diputados. Igualmente queda consagrada la figura de "Diputados sin Partido" para quienes dejen de pertenecer a un grupo parlamentario.
- Se reserva para el Presidente de la Gran Comisión y Coordinador del grupo parlamentario mayoritario, la denominación de "líder". También se establece que serán miembros de aquella los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales.
- Se incorpora como órgano de la Cámara de Diputados la "Comisión de Régimen Interno y Concertación Política", conformada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios; por otro lado, el Instituto de Investigaciones Legislativas, adquiere el rango de Comité.
- Se eleva a disposición legal el último párrafo del artículo 94 del Reglamento para el Gobierno Interior

del Congreso, respecto de los dictámenes que produzcan las Comisiones y que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedando a disposición de la siguiente con el carácter de proyectos; agregándose el criterio de considerar como tales a aquellas iniciativas que no sean dictaminadas por las Comisiones durante el ejercicio de la Legislatura en que se presentaron.

- Se prevé respecto de ambas Cámaras la creación de Comisiones o Comités conjuntos para la atención de asuntos de interés común.
- En virtud de la existencia de la figura de "Senadores de Primera Minoría", se establece en la Ley la formación de Grupos Parlamentarios en el Senado, los cuales deberán constituirse con un mínimo de tres miembros.
- La Gran Comisión del Senado, además de un Senador de cada Estado y del Distrito Federal, se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios. Asimismo, de los dos Vicepresidentes de su Mesa Directiva se reserva al coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría, la segunda Vicepresidencia.

Cuestión de singular relevancia constituye la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 86 de la Ley, relativa a la institución del voto particular en el trabajo de las Comisiones del Senado, ya que se elimina la intermediación y la discrecionalidad a favor del Presidente de la Comisión dictaminadora que se contenía en el anterior artículo 98.

Desafortunadamente, respecto a la misma cuestión en el trabajo de dictaminación de las Comisiones de la Cámara

de Diputados, la disposición del anterior artículo 64, se conserva inalterable en el actual artículo 56, manteniéndose el principio de intermediación del coordinador del grupo parlamentario al que pertenece el diputado que formula el voto particular.

Por último, también debemos hacer notar que tanto en el artículo 3º, como en el décimo transitorio de la Ley se alude a que cada una de las Cámaras expedirá Reglamentos para su gobierno interior, lo que permite prever que en un breve plazo se expidan dichas normas que vengán a actualizar la regulación de los procedimientos parlamentarios del Congreso de la Unión, especialmente el proceso legislativo.