

124



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

"EL ALCANCE JURÍDICO POLÍTICO DEL TRABAJO
DEL LEGISLADOR EN MÉXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTHA PATRICIA FONSECA FLORES

ASESOR: LIC. JOSÉ HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

MEXICO, D.F.

2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

**Gracias Señor por la oportunidad que
Me has dado de ver realizada la
culminación de una de mis metas y
anhelos, porque siempre que te
necesité, te encontré a mi lado,
como el amigo inseparable que supo
recorrer conmigo los caminos de
tristeza y de alegría, fáciles y
difíciles, de preocupación y de
tranquilidad; gracias porque me
enseñaste a tener fe en mi misma y a
entender que míos son el triunfo y
la victoria y porque me has apoyado
y exhortado a través de las personas
que amo; por haber llenado mi corazón
de tí y por todo lo grande y maravilloso
que Tú significas para mí.
GRACIAS PADRE ETERNO.**

A MIS PADRES

**ESTHER FLORES, NICASIO y
SALVADOR FONSECA BEDOLLA.**

**Por la dicha de tenerlos; mi eterna
admiración, mi amor y profundo
agradecimiento.**

A MIS HERMANOS

**Javier, Ángeles, Rosa María, Esther,
Guillermina, Raúl Hernández Flores,
Guadalupe y Salvador Fonseca Flores.
Porque soy parte de ellos y son parte
de lo que más quiero.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
'ARAGÓN', A TODOS MIS MAESTROS, A MIS COMPAÑEROS
Y AMIGOS. QUIENES DE ALGUNA FORMA CONTRIBUYERON
A MI FORMACIÓN PROFESIONAL.**

A MI ASESOR

LICENCIADO JOSÉ HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

**Maestro por haber compartido sus conocimientos,
su tiempo, su dedicación en el presente trabajo de
investigación, que han acrecentado mi nivel
profesional.**

AL MAESTRO RODOLFO CALVILLO POPOCA

**Mi respeto, admiración y gratitud por su valiosa
colaboración.**

AL HONORABLE JURADO

Por su consideración para el presente examen

Profesional, mi gratitud y respeto.

De ninguna manera omito citar mi agradecimiento
a mis compañeros de trabajo, superiores y amigos
que han contribuido con su comprensión y apoyo
a la culminación de este trabajo, el cual representa
la consagración de mi esfuerzo que comenzó desde
mi infancia.

Para todos aquellos de quienes siempre
recibí apoyo, consejo, afecto y amistad.

**EL ALCANCE JURÍDICO POLÍTICO DEL TRABAJO
DEL LEGISLADOR EN MÉXICO.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO.

1.	EL PODER LEGISLATIVO	1
2.	BREVE RESEÑA HISTÓRICA	3
	A) ROMA	3
	B) PUEBLOS GERMÁNICOS	4
	C) INGLATERRA	5
	D) ESPAÑA	5
	E) FRANCIA	6
3.	MÉXICO	6
	A) ÉPOCA PREHISPÁNICA	7
	B) ÉPOCA COLONIAL	7
	C) CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812	8
	D) CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814	8
	E) ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA DE 1824	10
	F) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824	10

G)	LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1836	11
H)	BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843	11
I)	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847	12
J)	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857	12
K)	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917	13
L)	PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO SOBRE EL LEGISLATIVO	14

4.	EL PODER LEGISLATIVO. RAZÓN Y NECESIDAD DE SU EXISTENCIA	15
A)	JOHN LOCKE	15
B)	MONTESQUIEU	16
C)	CARL SCHMITT	19
D)	STEPHAN LEACOCK	20
E)	HANS KELSEN	21
F)	ANDRÉS SERRA ROJAS	22
G)	BERNARD SCHWARTZ	23

CAPÍTULO II

EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

1.	EL SISTEMA BICAMERAL	26
2.	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	27
	A) INTEGRACIÓN	27
	B) REQUISITOS PARA SER DIPUTADO	31
	C) SUPLENCIA	34
	D) CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES	34
	E) FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS .	37
	F) OTRAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	38
	G) IRRESPONSABILIDAD E INMUNIDAD	38
	H) QUÓRUM DE ASISTENCIA	39
	I) QUÓRUM DE VOTACIÓN	40
3.	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES	41
	A) INTEGRACIÓN	41
	B) REQUISITOS PARA SER SENADOR	42
	C) SUPLENCIA	42
	D) CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES	43
	E) FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES	43
	F) OTRAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE SENADORES	45
	G) IRRESPONSABILIDAD E INMUNIDAD	45

H)	QUÓRUM DE ASISTENCIA	45
I)	QUÓRUM DE VOTACIÓN	46
4.	FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	46
A)	OTRAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	47
B)	CLASIFICACIÓN DE LAS FACULTADES DE LAS CÁMARAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA FORMA DE SU ACTUACIÓN	47
C)	LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	48

CAPÍTULO III

EL PROCESO LEGISLATIVO. SU ESTRUCTURA, NATURALEZA Y EFICACIA.

1.	EL PROCESO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	50
2.	DIVERSAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	57
A)	INICIATIVA	58
B)	DISCUSIÓN	64
C)	APROBACIÓN	75
D)	SANCIÓN	82
E)	PROMULGACIÓN	83
F)	PUBLICACIÓN	84
G)	FECHA EN QUE INICIA SU VIGENCIA	85
3.	EL PROCESO LEGISLATIVO PARA REALIZAR REFORMAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN	88

CAPÍTULO IV

ALTERNATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

A)	CARIDAD Y PRECISIÓN DE LAS LEYES	92
B)	POR UN CONTROL AUTÉNTICO DEL PODER LEGISLATIVO ...	95
C)	COLABORACIÓN DE FUNCIONES	102
D)	LA NECESIDAD DE CREAR UN REGLAMENTO POR CÁMARA .	104
E)	CONTINUIDAD DEL TRABAJO LEGISLATIVO	105
F)	INSTAURACIÓN DE LA CARRERA PARLAMENTARIA	107
G)	PRESENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL CONGRESO	108
H)	PARTICIPACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN	109
CONCLUSIONES		116
BIBLIOGRAFÍA		126

INTRODUCCIÓN

En nuestro sistema político se habla mucho acerca de la supremacía que posee el Poder Ejecutivo Federal, respecto al Poder Legislativo y de que éste se encuentra condicionado a lo que aquél dice. Esto lo podemos corroborar en el hecho de que es el Ejecutivo quien tiene la facultad de ejercer el derecho de veto sobre una ley, y que se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto.

Con la finalidad de que el poder se mantenga y ejerza dentro de ciertos límites, sin atentar contra voluntad política de los ciudadanos, nuestra Constitución dividió el poder en tres, propiciando con ello una necesaria e indispensable colaboración de funciones.

Desde luego que esta colaboración de funciones es con el fin de armonizar y cumplir adecuadamente con los fines del Estado.

¿Pero realmente existe una colaboración de funciones entre los tres poderes? Nuestra Constitución, otorga muchas e importantes facultades al Poder Ejecutivo y como consecuencia de ello se nos presenta un Poder Legislativo muy debilitado.

Sin embargo, debemos destacar las grandes transformaciones que ha sufrido en los últimos años el Poder Legislativo, en la vida política de nuestro país, en virtud de la actuación de los partidos políticos y de las corrientes sociales que han propiciado que se enriquezca el

debate, la confrontación y el diálogo de ideas y posiciones. Esto en beneficio del instrumento legislativo, que es la ley, así como la democracia misma.

Estos cambios, sin duda, marcan un paso importante para la modernización del Poder Legislativo, y desde luego, para que cumpla con sus funciones de Cámara revisora y analítica de aspectos trascendentales para la vida nacional y política exterior. Ello hace pues, que se considere al Legislativo como un órgano de control gubernamental, además de que sus actos constituyen la vertiente de la política nacional sustentada en la representación de lo que quieren los ciudadanos. El Legislativo es el órgano representativo de la sociedad y como tal realiza sus funciones en nombre y representación de ésta, que es quien lo elige.

El propósito del presente trabajo es estudiar el alcance jurídico político del trabajo del legislador en nuestro país, así como determinar si existe una relación de coordinación o subordinación con los otros poderes. También se hacen algunas propuestas tendientes a fortalecer al Poder Legislativo, como órgano representativo, legislativo y gran fiscalizador del Poder Ejecutivo, principalmente, en razón del gran interés por lo que representa actualmente el Derecho Parlamentario en nuestro país y la Reforma del Estado.

CAPÍTULO I

"ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO".

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO.

I. EL PODER LEGISLATIVO.

El ejercicio del Poder Público que posee el Estado, queda dividido en varias funciones; una de ellas es la Legislativa, que consiste, en la elaboración de leyes. Y es aquí, en el mismo concepto de "ley" donde se distingue la función legislativa de la ejecutiva y de la jurisdiccional.

"La ley, - cita Ignacio Burgoa - es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad, y la generalidad y, por virtud de las cuales, entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean".¹

Desde el punto de vista del maestro Burgoa, una "ley" será tal en su aspecto material, sólo si reúne estos tres elementos; llegándose a concluir que no será el poder legislativo el único que ejerza la función de elaboración de leyes, ya que por ejemplo, el poder ejecutivo, vía Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados expiden los "reglamentos

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 555-556.

autónomos", que aunque no son ley en su aspecto formal, ya que son actos de carácter administrativo, sí lo son en su aspecto material por presentar los elementos antes mencionados.

Por todo lo anterior, la función legislativa que desarrolla el Estado puede ser ejercida por cualquier órgano de la autoridad y no sólo por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales en quien está depositado el Poder Legislativo.

Para el jurista Miguel Galindo Camacho, "la función legislativa consiste en crear o construir el orden jurídico, por medio del cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, que rigen la relación entre el gobernante y los gobernados y de éstos entre sí, señalando las atribuciones y facultades de la autoridad, ya que, en un régimen de derecho, solamente puede actuar ésta fundada en la ley".²

Esta función es singularmente importante porque la ley es el fundamento de la actividad del Estado, pues solo en virtud de ella se reglamenta, fomenta o sustituye la acción de los particulares.

Dentro del sistema Constitucional Mexicano se establece la distribución de competencias del Poder Legislativo: la que realizan las autoridades federales, por un lado y la

² GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. 2ª Edición, Editorial Editores Mexicanos, México, 1969. p. 304.

de las Entidades Federativas, por el otro, pero ambas formando parte de un solo poder, ejercido éste, por diferentes órganos.

2. BREVE RESEÑA HISTÓRICA.

A través de la Historia de las Instituciones Jurídicas, se ha hecho patente la importancia que tiene el Poder Legislativo dentro de la estructura fundamental de un Estado.

Desde tiempos antiguos se reconoció la necesidad de contar con órganos que se encargaran de desarrollar la función de elaborar las leyes.

A) ROMA.

En Roma, algunas instituciones jugaron un papel muy importante en el aspecto legislativo; durante la Monarquía, éste poder le fue confiado a los Comicios por Curias, primero, y a los Comicios por Centurias, posteriormente. Concurrían también a esta función tanto el Rey como el Senado.

Con el surgimiento de la República, la figura soberana del Rey, es sustituida por la de los Cónsules, que tenían facultades amplísimas en lo concerniente a la elaboración de leyes. Surge en esta misma época la figura del Tribuno de la Plebe con facultades de Veto a las leyes.

Durante el Imperio, la función queda en manos del Senado y del Emperador quienes la comparten a través de la expedición de distintos documentos (las Constituciones Imperiales y los Senadoconsultos, principalmente). Al final de esta etapa es el Emperador quien ejercita de manera absoluta no sólo la legislativa sino el resto de las funciones que confiere el Poder Público.

Otra institución de suma importancia dentro de la vida jurídica romana fue la desempeñada por la figura del Jurisconsulto, cuyas opiniones y puntos de vista, se convirtieron a finales del Imperio, en reconocimiento oficial y se equiparaba su fuerza a la misma ley.

B) PUEBLOS GERMÁNICOS.

Al sucederse las invasiones germánicas en Europa, se termina por completo la existencia de instituciones legislativas como las que se dieron durante el Imperio Romano. Pueblos llenos de costumbres y prácticas sociales, basaban su sistema de gobierno en una simple Asamblea, que conocía y resolvía asuntos de cualquier índole, inclusive los legislativos. Con el paso del tiempo, esta Asamblea fue sustituida por la omnipotente presencia del Rey, que dejaba ese carácter para convertirse en un monarca absoluto, cuyo poder, unipersonal e ilimitado estaba total importancia a otros cuerpos legales. Junto con el monarca medieval se ubica la presencia del Señor Feudal, auténtico soberano dentro de su feudo, significando esto un desorden legislativo, ya que había tantas disposiciones de este tipo cuantos Señores Feudales existían.

C) INGLATERRA.

Fue en Inglaterra, a través de los siglos, donde nacen los instrumentos que van a limitar de una vez por todas el poder casi sobrenatural del monarca; son la "costumbre jurídica" y el "Parlamento", quienes asumen el manejo del Poder Legislativo. Otros parlamentos existieron en la Francia absolutista pero no propiamente encargados de la función de elaborar leyes.

D) ESPAÑA.

Por lo que toca a los Reinos Españoles, tuvieron distinción en cuanto al desempeño de la función legislativa: unos, como Castilla y León, la concentran en el Rey; otros, como Navarra y Aragón, en las Cortes y en el Rey conjuntamente. "Fueron las Cortes, en un principio, reuniones de clases del país, para obtener el consentimiento del pueblo en materia de impuestos para pagar los gastos del gobierno".³

"En el siglo XII, bajo la influencia de los glosadores italianos, aparece el Consejo Real, o Grupo de Peritos en Derecho, más bien de carácter romano que local, en número de doce. Al mismo siglo corresponde la formación de reuniones convocadas por los reyes para auxiliarlos en la legislación; concurren a ellas los obispos, abades y optimates, comprendiendo estos últimos a los infanzones así como a los hombres buenos y curiales de las poblaciones romanas,

³ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo III, ELD. Publicidad y Ediciones, México, 1943. p. 117.

en la vía de fusionarse ambas clases. A principios del siglo XIII aparecen los representantes de las ciudades como nuevo elemento de las cortes.”⁴

La vida de las Cortes no fue permanente, puesto que era el propio Rey quien las convocaba, pero al fortalecerse la figura del monarca frente al pueblo, la importancia de las Cortes decayó concentrándose todas las funciones del Estado, incluyendo la legislativa, en el soberano.

E) FRANCIA.

Fue en Francia, durante la Revolución donde se concibe el Poder Legislativo separado, en forma definitiva, de las funciones del Rey y cayendo en manos del pueblo, por ser un atributo inseparable de la “soberanía popular”. Es, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, donde se establece que será el propio pueblo, a través de la voluntad general, quien se encargue de expedir las leyes. A partir de este momento, y hasta nuestros días, el Poder Legislativo tiene una vida independiente pero ligada al resto de las funciones del Estado (sea Monarquía, República, etc.)

3. MÉXICO.

Por lo que respecta a nuestro sistema jurídico, el concepto de Poder Legislativo en las disposiciones constitucionales tuvo diversidad de ideas y su ejercicio radicó en distintos

⁴ Idem.

órganos. A continuación haremos una referencia breve de cada una de esas disposiciones para encontrar la estructura de la función legislativa, a partir del movimiento independiente de 1810.

A) ÉPOCA PREHISPÁNICA.

La teoría de la división de poderes que nos rige actualmente no existió en las culturas mesoamericanas, ya que el ejercicio del poder recaía en un solo hombre, el rey Tlatoani, quien tenía la facultad de dictar leyes, ejecutarlas y aplicarlas en casos concretos y se le consideraba “...cómo el gobernante vitalicio, con poder político, judicial, militar y religioso, superior al de cualquier otro funcionario del tlatacáyotl... además presidía el tribunal supremo tecpilcali . . .”⁵

B) ÉPOCA COLONIAL.

En la Nueva España, quienes ejercían la autoridad tenían facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, en distintos grados y jerarquías; en tanto que en España el órgano supremo lo constituían el Rey, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla.

En la Colonia las principales autoridades, en los primeros años, lo fueron los conquistadores y en 1527 la autoridad suprema estaba en manos de las Audiencias, mientras

⁵ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Sistema Jurídico Mexicano en el Derecho en México, una Visión de Conjunto, Tomo I, UNAM, México, 1991. p. 22.

que en 1535, gobernó el Virrey. Las provincias eran dirigidas por gobernadores; los distritos por los corregidores o alcaldes, y en las ciudades, pueblos y villas existió un cabildo.

Indudablemente, en el siglo XIX, encontramos el primer antecedente de lo que actualmente es la división de poderes, con el pensamiento de don José María Morelos y Pavón, en su obra Sentimientos a la Nación, cuyo artículo 5º, establece:

“La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, y debe depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.⁶

C) CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

El ejercicio del Poder Legislativo se le encomendó a las Cortes (reunión de diputados que representan a la Nación), y al Rey con la facultad de vetar las leyes elaboradas por las propias Cortes.

D) CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

También llamada “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”, establece que la ley es la expresión de la voluntad general que se ejerce por la “representación

⁶ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la República Mexicana. Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, De la División de Poderes, artículos 4º y 5º. México, 1990. p. 27.

nacional" (diputados electos por el mismo pueblo) y la posibilidad de que tanto el Supremo Gobierno (tres miembros) como el Supremo Tribunal de Justicia (cinco miembros) ejerzan el veto a las disposiciones elaboradas por esa "representación nacional".

Asimismo, en la Constitución de Apatzingán, considerada como la primera con inquietudes liberales y nacionalistas, estableció en su artículo 11: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".⁷

Es de señalar que esta Constitución reconocía la importancia del poder legislativo, aún por encima de los otros dos poderes, pues la representación popular recaía en él.

Refiriéndose a los poderes Legislativo y Ejecutivo, se creó un cuerpo representativo, el cual llevaría el nombre de Supremo Congreso Mexicano, además de establecerse el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

De la Constitución de Apatzingán se desprenden los postulados fundamentales de nuestro régimen constitucional, la soberanía del pueblo, los derechos del hombre y la forma de gobierno republicano, que establece la clásica división de poderes; de ello que se le considere a ésta como la iniciadora del liberalismo mexicano.

⁷ Idem.

nacional" (diputados electos por el mismo pueblo) y la posibilidad de que tanto el Supremo Gobierno (tres miembros) como el Supremo Tribunal de Justicia (cinco miembros) ejerzan el veto a las disposiciones elaboradas por esa "representación nacional".

Asimismo, en la Constitución de Apatzingán, considerada como la primera con inquietudes liberales y nacionalistas, estableció en su artículo 11: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".⁷

Es de señalar que esta Constitución reconocía la importancia del poder legislativo, aún por encima de los otros dos poderes, pues la representación popular recaía en él.

Refiriéndose a los poderes Legislativo y Ejecutivo, se creó un cuerpo representativo, el cual llevaría el nombre de Supremo Congreso Mexicano, además de establecerse el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

De la Constitución de Apatzingán se desprenden los postulados fundamentales de nuestro régimen constitucional, la soberanía del pueblo, los derechos del hombre y la forma de gobierno republicano, que establece la clásica división de poderes; de ello que se le considere a ésta como la iniciadora del liberalismo mexicano.

⁷ Ídem.

**E) ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN
MEXICANA DE 1824.**

Reconocía la existencia de un Congreso General, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado, la primera representando los intereses del pueblo y la segunda los de las Entidades Federativas.

Asimismo en su artículo 9º establece que "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo".⁸

**F) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS DE 1824.**

Al igual que el Acta Constitutiva se disponía la existencia de un Congreso General en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Asimismo, y dentro del Proceso Legislativo, se hace presente la figura del Presidente de la República, teniendo éste la facultad de formular iniciativas de ley, como de vetar los proyectos aprobados en ambas cámaras.

⁸ Secretaría de Gobernación. Op. Cit. p. 30.

“... apegándose más al modelo estadounidense que a cualquier otro... se estableció entre nosotros el sistema presidencial, dejando al Ejecutivo una gran autonomía política, que de hecho ha llegado a colocarse, aún, sobre el Legislativo...”⁹

G) LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1836.

Mejor conocidas con el nombre de Siete Leyes de 1836. Se repite en esta disposición el bicamatismo, aunque la Cámara de Senadores no jugó papel importante dentro del Poder Legislativo ya que para su composición no se tomaba en cuenta la opinión del pueblo, y, por lo tanto, no eran representantes directos de éste ni de las Entidades Federativas.

“En esta Constitución aparece también la participación del Presidente de la República y de las Juntas Departamentales en el proceso de la elaboración de leyes”.¹⁰

H) BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

“La variante de más relevancia que se dispuso fue la elección de los diputados por parte de los Departamentos, mientras que la de los senadores se llevaba a cabo en las Asambleas

⁹ SAYEG HELÚ, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México, 1987. p. 245.

¹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 16ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991. p. 40.

Departamentales, las dos terceras partes, y el resto en la Cámara de Diputados, Suprema Corte y Presidente de la República".¹¹

I) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Se restablece la vigencia de la Constitución de 1824 con algunos cambios. Uno de ellos, se refiere a la Cámara de Senadores otorgándole a ésta auténtica representación de los Estados de la República y dándole realce al desempeño de sus funciones. También se propone la renovación periódica del Senado. "Papel fundamental fue el que ocupó Don Mariano Otero con su voto particular al reconocerle a la Cámara de Senadores importancia vital en la vida legislativa de nuestro país".¹²

J) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857.

Quedó depositado el Poder Legislativo en una Asamblea, a la cual se le denominó Congreso de la Unión. Con esta disposición desaparecía el Senado reinstalándose nuevamente en las Reformas del 13 de noviembre de 1874, promulgadas por Sebastián Lerdo de Tejada, volviendo así el Bicammarismo.

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit. p. 410.

¹² Ídem.

Durante los debates en el Congreso Constituyente de 1856-1857 hasta las Reformas de 1874, se suscitaron año tras año fuertes discusiones sobre la conveniencia o no de la reinstalación del senado. "Fuerte opositor a esa idea fue Don Ignacio Ramírez, quien veía en la Cámara de Senadores un obstáculo que no permitía la flexibilidad en el área legislativa y sí animaba a la creación de conflictos de intereses".¹³

Por otro lado, defendiendo la idea de la instalación de nueva cuenta del Senado, el diputado Olvera ve necesaria su existencia para que "dentro del proceso legislativo no impere la precipitación al momento de aprobar los proyectos de ley".¹⁴

K) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.

Durante los debates en el Congreso Constituyente de 1916-1917 no se motivó ninguna polémica sobre la decisión de establecer o no un Sistema Bicamaral. "Por lo que toca al Presidente de la República se le concedieron amplias facultades no solo para expedir leyes y reglamentos sino también para tener participación activa durante el Proceso Legislativo. (Art. 89 fr. I de la Constitución Federal) Además, "el bicamarismo quedó establecido en el artículo 50; en cuanto a la redacción de dicho precepto varió la designación de "Poder Legislativo de la Nación", por el de "Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos".¹⁵

¹³ BURGOA, Ignacio. Op. Cit., p. 721.

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit., pp. 578 y 579.

¹⁵ Secretaría de Gobernación . . . Op. Cit., p. 42.

L) PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO SOBRE EL LEGISLATIVO.

Es cierto, que el Constituyente de Querétaro quiso plasmar en la Constitución el predominio absoluto del Poder Ejecutivo al investirlo con muchas y muy importantes facultades, y aunque otorgó a los otros dos poderes las facultades necesarias para su control, las características del sistema político mexicano han propiciado que dichos controles no operen efectivamente en la realidad. Como consecuencia se nos presenta un Poder Legislativo muy debilitado y un Poder Ejecutivo muy fortalecido.

Pero no es solo la falta de control del legislativo lo que explica el predominio del Poder Ejecutivo en México, existen muchas otras razones: "el control absoluto en materia internacional; la concentración de facultades en materia económica; la jefatura real que ejerce en el partido dominante; la institucionalización del ejército, del cual es Jefe; la integración en buena parte de la Suprema Corte de Justicia; el gobierno directo sobre el Distrito Federal (la región más importante del país), etc."¹⁶

Don Ignacio Burgoa rechaza la idea de considerar que "el Ejecutivo Federal dentro del ámbito constitucional ejerce notable hegemonía sobre los otros dos poderes federales y de que en nuestro país se da una Dictadura Presidencial de seis años como la que pudiera practicar un Rey o un Emperador, debido a los controles que sobre él tienen tanto el Poder Judicial como el

¹⁶ CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI, México, 1991. pp. 25 y 26.

Legislativo. Sin embargo, reconoce que en la "realidad política mexicana" es cierto que la situación que ocupa el Presidente de la República se acerca a la autocracia".¹⁷

4. EL PODER LEGISLATIVO. RAZÓN Y NECESIDAD DE SU EXISTENCIA.

Trataremos ahora de explicar a través de la exposición de varios autores la necesidad que existe en todo orden jurídico de la actividad legislativa, creadora del derecho objetivo y cuya función, separada de la ejecutiva y la jurisdiccional adquiere el carácter de prioritaria.

A) JOHN LOCKE.

El connotado filósofo inglés realiza un estudio minucioso del Poder Legislativo, concretándose básicamente al análisis de la extensión y de la supremacía que tiene sobre los otros dos poderes: el Ejecutivo y el Federativo.

Explica Locke, que el fin sumo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en seguridad y paz, y, que el sumo instrumento y medio para ello son las leyes establecidas en tal sociedad, por lo que "la primera y fundamental entre las leyes positivas dentro de las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo".¹⁸

¹⁷ BURGOA, Ignacio. Op. cit., p. 721.

¹⁸ LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Traducción y Prefacio de José Casner, Fondo de Cultura Económica, México. p. 85.

Sobre el predominio que ejerce el Poder Legislativo respecto de los otros dos poderes, dice, que no solo es el poder legislativo el sumo poder de la comunidad política, sino que todos los demás están y deben estar subordinados a él. "El ejecutivo estará en un plano inferior respecto del legislativo, porque quien a otro pudiere dar leyes le será obligadamente superior; y puesto que el legislativo solo es tal por el derecho que le asiste de hacer leyes para todas las partes y todos los miembros de la sociedad, prescribiendo las normas para su accionar y otorgando poder de ejecución si tales normas fueren violadas. Es esa fuerza la que hace que el legislativo sea supremo y todos los demás poderes le estén supeditados".¹⁹

Analizando este punto de vista podemos deducir que aunque es el poder ejecutivo el que tiene la facultad de convocar y disolver al legislativo, no por eso se le confiere al primero superioridad sobre un órgano existente con anterioridad y cuyas leyes de él provenientes, le dan vida a otros órganos de la comunidad como es el caso del poder ejecutivo o el federativo. Es decir, siendo la constitución del legislativo acto primero y sumo de la sociedad, y gracias a su actuación de expedir leyes positivas, ningún poder inferior podrá atentar contra su supremacía, tanto temporal como formal.

B) MONTESQUIEU.

El barón de Montesquieu, aunque no es el primer tratadista que estudia el problema de la División de Poderes, da los primeros matices a lo que más adelante se concretará en un sinnúmero de legislaciones modernas.

¹⁹ Ídem.

En su obra **El Espíritu de las leyes** y refiriéndose específicamente a la Constitución de Inglaterra (Libro XI, Capítulo VI del Tomo I) establece algunos principios sobre la Separación de Poderes y en concreto sobre el Poder Legislativo.

Dice Montesquieu que en cada Estado hay tres clases de poderes: "El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe, o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado".²⁰

"Si el poder legislativo se creyera en peligro por alguna conjuración contra el Estado, o por alguna inteligencia secreta de los enemigos exteriores también podría permitirle al poder ejecutivo, por un tiempo limitado y breve, que hiciera detener a los ciudadanos sospechosos, los que perderían la libertad temporalmente para recuperarla y conservarla después no dejando por lo tanto de ser hombres libres".²¹

²⁰ MONTESQUIEU, Barón de. *El Espíritu de las Leyes*. Versión Castellana de Nicolás Estébanez. 5ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 224.

²¹ *Ibidem*. p. 227.

Refiriéndose, al depositario del poder legislativo, dice que "en un Estado libre el hombre debe estar gobernado por sí mismo, y sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo, pero que siendo esto imposible en los grandes estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, "será necesario que el pueblo haga por sus representantes aquello que no puede hacer por sí mismo".²²

Así pues, al poder legislativo debe confiársele a un grupo de nobles y otro grupo elegido para representar directamente al pueblo, ambos trabajando en armonía y conjunción. Los dos cuerpos trabajarán separadamente, tendrán miras e intereses distintos. "La parte del poder legislativo compuesta por aristócratas servirá de moderador entre el poder legislativo y el ejecutivo. Este grupo de nobles será hereditario, ya que su función que es moderación buscará siempre actuar bajo los mismos principios".²³

Existe en la teoría de la distinción de poderes, el presupuesto de que cualquier acto especial que provenga de un órgano estatal (ejecutivo, judicial, etc.), debe referirse a un principio general, que viene a ser su lógico presupuesto; y puesto que la determinación de esos principios constituye la función propia de los órganos legislativos, resulta de ello que a la ley, y solo a la ley, corresponde desde un punto de vista tanto lógico como jurídico el primado en el entero sistema total de la actividad estatal.

²² Ídem.

²³ *Ibidem.* p. 230.

Esta tesis, que tiene un valor esencialmente regulativo, puede resultar violada, ya que muchas leyes emanan de órganos ejecutivos o cuando los propios órganos legislativos por motivos de mera oportunidad política y sin razones suficientes, contradigan con normas especiales principios generales ya establecidos.

C) CARL SCHMITT.

El análisis que del tema hace Schmitt se reduce a tratar sobre el principio general de organización de la distinción de poderes en cuanto a la variedad de expresiones que sobre el mismo existen. "La expresión más adecuada al respecto es la de "distinción de poderes", ya que "separación", significa un aislamiento completo lejos de toda vinculación y "división" significa propiamente una distinción en el seno de uno de los varios poderes".²⁴

"El esquema de una separación rigurosamente practicada lleva a concebir a la Legislación, el Ejecutivo y a la Justicia como tres organizaciones de la actividad del Estado aisladas entre sí".²⁵

Sobre la superioridad de la ley explica: "A consecuencia del Imperio de la Ley, El Cuerpo Legislativo tiene un natural predominio sobre los otros dos poderes".²⁶

²⁴ SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución, Editorial Nacional, México, 1966. p. 215.

²⁵ Ibidem. p. 216.

²⁶ Ibidem. p. 227.

D) STEPHAN LEACOCK.

Analiza en primera instancia la variedad de deberes que un gobierno tiene que cumplir que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo tiene la función de hacer leyes. "Esta función, aunque de escasa importancia en las sociedades primitivas (en la que la idea de legislación deliberada es casi desconocida) es de basta importancia y objeto de necesidad continua bajo las complejas condiciones de la vida moderna. En cierto sentido, y puesto que el hacer las leyes precede lógicamente a su ejecución y a las resoluciones sobre lo que significan, la acción legislativa es la principal del Estado. El poder legislativo es el grande predominante poder en todo gobierno libre. Visto desde un punto de vista puramente teórico, la función ejecutiva del gobierno (la ejecución de las leyes), aparece con un aspecto enteramente mecánico y secundario."²⁷

Por otra parte, "los órganos judiciales del gobierno, cuya función es hacer la aplicación de las leyes a los casos controvertidos que se presentan, se encuentran también desde el punto de vista teórico en un plano inferior al legislativo y no por eso deja de ejercer una función de gran trascendencia y de especial trascendencia constitucional".²⁸

²⁷ LEACOCK, Stephan. Elementos de Ciencia Política. Imprenta Victoriana, México, 1924, pp. 125 y 126.

²⁸ Ídem.

E) HANS KELSEN.

El jurista alemán Hans Kelsen, considera al Poder Legislativo como "la fuente de todas las normas generales, provengan estas de él directamente a través de órganos en quien se delegue la competencia legislativa".²⁹

Con esto nos quiere dar a entender que la función de crear leyes es tan importante, que estas no sólo son elaboradas por aquellos que de manera directa, conforman al Poder Legislativo, sino también por los Tribunales y las Autoridades Administrativas quienes constitucionalmente tienen autorización para hacerlo.

La prioridad que le otorga a la función legislativa no debe quedar entendida como "supremacía" de esta función sobre la ejecutiva o la judicial sino simple primacía en cuanto que solo se podrán ejercitar las dos últimas, una vez que se ha conformado un sistema completo de normas generales de Derecho.

Concluyendo, "es el Poder Legislativo el punto de partida en la construcción del ordenamiento legal de una Nación".³⁰

²⁹ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 3ª Edición. Traducción de Eduardo García Máynez, UNAM, México, 1979, p. 320.

³⁰ Ídem.

F) ANDRÉS SERRA ROJAS.

El maestro Serra Rojas hace un estudio muy interesante sobre el problema concreto de la división de poderes.

Explica que el Derecho Constitucional Moderno no se muestra muy entusiasta en una estricta separación de poderes. Se deben considerar dos problemas: "El primero es la posibilidad de separar los poderes de modo diferente según las cualidades específicas, y el segundo, como han de diferenciarse realmente los poderes, no separarlos, en las modernas democracias."³¹

Expone que las condiciones actuales del mundo, inmerso en una crisis imparable, "obligan a una acción estatal directa y uniforme, a una Concentración de poder necesaria para afrontar los riesgos y calamidades de la hora actual. Los pueblos no pueden perderse en el engranaje no vivo y dilatado de las instituciones propias para largos períodos de paz. Las medidas tienen que ser inmediatas, sin trámites y de acción directa y eficaz. Por supuesto, que siempre es la libertad la que sufre algún deterioro, más el problema radica, en perderla toda y rescatarla aún a costa de algún sacrificio colectivo".³²

Finaliza el jurista mexicano diciendo que "en un Estado Moderno, la doctrina de la separación de poderes aparece como una utopía, si seguimos a la verdadera naturaleza de los

³¹ SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Tomo I, Editorial Instituto Mexicano de Cultura. México, 1983. Pág. 474.

³² Idem.

intereses que están en juego en el mundo internacional. Pero no sólo son las razones políticas, sino que se suman a estas las técnicas; resulta también erróneo definir las funciones por las competencias orgánicas, como resulta anacrónico pretender confiar a un órgano todas las atribuciones propias de una función".³³

G) BERNARD SCHWARTZ.

Elabora un análisis detallado de la gran actividad que desempeña el Poder Legislativo no limitada a la elaboración de leyes, solamente, sino a muchas otras, de gran relevancia. "Tan importante como la legislación es por ejemplo, la vigilante observación del gobierno; y aún tal vez más importante que la legislación es la instrucción y guía en asuntos políticos que el pueblo podría recibir de un cuerpo que mantiene todos los asuntos de interés nacional en constante discusión".³⁴

Asimismo, encontramos ya una verdadera justificación a la existencia de un Poder Legislativo que no limite su actividad en el simple proceso de examinar y aprobar leyes sino que cumpla con un cargo de interés y de beneficio para la comunidad. El hecho de limitar al Poder Legislativo al oficio de hacer leyes -dice Schwartz- es "otorgarle al Congreso el calificativo de salchichero con el simple oficio de hacer salchichas".³⁵

³³ *Ibidem.* p. 475.

³⁴ SCHWARTZ, Bernard. *Los Poderes del Gobierno.* Volumen I, UNAM, México, 1966, p. 121.

³⁵ *Ibidem.*

Es actualmente, el Cuerpo Legislativo y los órganos que lo componen un gran foro de expresión al que pueden llegar los ciudadanos individuales, a través de su representante que está en permanente contacto con una zona relativamente pequeña y ante la cual es responsable directo. Es por medio de este representante, como una pequeña localidad es capaz de hacer oír sus opiniones tanto en el plano federal como en el estatal.

Pero tampoco el Poder Legislativo es un simple "comité de quejas" donde los representados puedan exponer sus opiniones y expresar su descontento. Su labor es no sólo recibir puntos de vista o consideraciones, "sino moldear políticamente a sus representados; y buscar y evaluar, otorgándoles la correcta visión en los asuntos de interés nacional. Debe además, capacitar a la Nación para que sostenga las decisiones adoptadas en la Asamblea, o en su caso, oponerse a ellas".³⁶

Y no termina ahí el papel de la autoridad legislativa. Juega vital importancia la actividad que realiza de supervisión de la administración; hoy en día es obvio comprobar el constante crecimiento de la rama ejecutiva, crecimiento tanto en aparato burocrático como en poder. Esto no releva al Legislativo de responsabilidad sino todo lo contrario; crea en él mayor vinculación con el pueblo para no delegar poderes que no le corresponden al Poder Ejecutivo. "Deberá supervisar estructuralmente que los funcionarios de la rama de la administración pública actúen con plena responsabilidad. Esto ha hecho ya casi una tradición que los Órganos Legislativos controlen la forma de gobierno y los actos del ejecutivo".³⁷

³⁶ Ídem.

³⁷ Ídem.

Podemos concluir entonces, que la actividad de sancionar leyes no es sino solo una de las funciones del Cuerpo Legislativo aunada a su deber de servir como foro nacional para la expresión, formulación y moldeamiento de la opinión pública, su responsabilidad es supervisar al ejecutivo y algunas otras que se dan por añadidura, facultades judiciales, en materia de elecciones, poder sobre asuntos internos, etc.

El comprender las múltiples funciones que abarca el concepto de Poder Legislativo es esencial para penetrar en la necesidad y razón de ser de la Asamblea Legislativa dentro del marco de la División de Poderes.

CAPÍTULO II

"EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917".

CAPÍTULO II

“EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917”

1. EL SISTEMA BICAMARAL.

El principio general sobre el Poder Legislativo se encuentra en el artículo 50 de la Constitución Federal: *“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”*. Se establece así, el sistema de dos Cámaras o Bicameral.

“Este sistema bicameral, que nace en Inglaterra y plasmado después en la Constitución Norteamericana, quedó consagrado en el ordenamiento mexicano desde la Constitución Federal de 1824, desapareciendo en 1857 al suprimirse el Senado, reinstalándose el mismo con las Reformas de Lerdo de Tejada en 1874”.³⁸

La doctrina le ha señalado al sistema bicameral algunas ventajas:

- a) Al existir dos Cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento y, por esto, más meditado, lo que significa una garantía contra la precipitación legislativa.

³⁸ Ver Capítulo I, inciso I.

b) Dividiendo al Poder Legislativo, éste se debilita, lo que favorece la existencia de un equilibrio entre este Poder y el Ejecutivo.

c) Con la existencia de dos Cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el Poder Ejecutivo entre en conflicto con la otra.

2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

A) INTEGRACIÓN.

El artículo 51 de la Constitución Federal dice así: *"la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."*

De la lectura del precepto se desprende la función primera de los diputados como representantes de la Nación.

Se ha discutido mucho sobre la función que ejercen los diputados. Algunos opinan que al ser elegidos se convierten en *"representantes de la Nación"*. Otros hablan de que son *"representantes del Distrito que los eligió"*. En la práctica, el diputado realiza una doble función cuando desempeña su labor dentro de la Cámara de Diputados. Si lo que se discute es

un asunto de interés para la Nación, estarán representando a la misma; mientras que cuando se discuta un asunto relativo al Distrito que los eligió, serán representantes directos de ese Distrito.

El número de diputados será de 500; 300 de estos electos según el principio de votación mayoritaria dentro del sistema de distritos uninominales y 200 electos según el principio de representación proporcional por lo que toca a los distritos plurinominales, como lo señala el artículo 52 de la Constitución.

A continuación vamos a tratar de explicar brevemente lo anterior: Como consecuencia de la "Reforma Política" iniciada por el Sr. Presidente José López Portillo, se modificaron algunos artículos Constitucionales, relativos a la elección de los Miembros del Congreso.

Con objeto de garantizar la debida representación de las minorías, así como la presencia de los partidos de oposición, en la Cámara de Diputados, se concibió un sistema mixto de elección que sustituyó a la práctica anterior que daba acceso a la Cámara a los llamados DIPUTADOS DE PARTIDO. Este sistema consiste básicamente en que el ciudadano, el día de la elección, votará por dos fórmulas autónomas de candidatos a diputados.

a) La primera, llamada por principio de MAYORÍA RELATIVA, en la que se encuentran los candidatos propuestos según el sistema de DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.

un asunto de interés para la Nación, estarán representando a la misma; mientras que cuando se discuta un asunto relativo al Distrito que los eligió, serán representantes directos de ese Distrito.

El número de diputados será de 500; 300 de estos electos según el principio de votación mayoritaria dentro del sistema de distritos uninominales y 200 electos según el principio de representación proporcional por lo que toca a los distritos plurinominales, como lo señala el artículo 52 de la Constitución.

A continuación vamos a tratar de explicar brevemente lo anterior: Como consecuencia de la "*Reforma Política*" iniciada por el Sr. Presidente José López Portillo, se modificaron algunos artículos Constitucionales, relativos a la elección de los Miembros del Congreso.

Con objeto de garantizar la debida representación de las minorías, así como la presencia de los partidos de oposición, en la Cámara de Diputados, se concibió un sistema mixto de elección que sustituyó a la práctica anterior que daba acceso a la Cámara a los llamados DIPUTADOS DE PARTIDO. Este sistema consiste básicamente en que el ciudadano, el día de la elección, votará por dos fórmulas autónomas de candidatos a diputados.

a) La primera, llamada por principio de MAYORÍA RELATIVA, en la que se encuentran los candidatos propuestos según el sistema de DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.

Esta es la forma en que tradicionalmente se ha venido eligiendo a nuestros representantes, y consiste en dividir a la población total de nuestro país en trescientos distritos electorales, de manera que cada partido político señale una fórmula de candidatos (un propietario y un suplente), por cada distrito, para que los habitantes de ese distrito elijan a través del voto.

Será diputado por cada distrito electoral, el candidato del partido cuya fórmula haya obtenido mayor número de votos.

b) En la segunda, llamada por principio de REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, se encuentran los candidatos propuestos según el sistema de listas regionales, y que se votan en CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES.

Para llevar a cabo ésta elección, se divide al país hasta en cinco circunscripciones electorales, y cada partido político registra las listas donde se encuentran enumerados los candidatos que postula; estos candidatos deben ser distintos a los postulados en los distritos electorales uninominales; para que los partidos políticos puedan obtener el registro de sus listas regionales de candidatos, deberán acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa, por lo menos en la tercera parte de los trescientos distritos uninominales. (Art. 54 Fracc. I Constitucional.)

Un partido político tendrá derecho a que se le atribuyan diputados, de acuerdo al sistema de representación proporcional, cuando:

a) Alcance por lo menos, el dos por ciento del total de la votación emitida para todas las listas regionales de las circunscripciones y plurinominales (Art. 54 Fracc. II Constitucional)

Art. 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley.

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

b) Haya obtenido el cincuenta y uno por ciento más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje superior o igual a su porcentaje de votos en la Cámara, o bien, que hayan obtenido menos del cincuenta y uno por ciento de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Al partido que cumpla con los supuestos señalados anteriormente, le serán asignados el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en

la circunscripción plurinominal correspondiente. La Ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en las listas correspondientes (Art. 54 Fracc. III Constitucional)

B) REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.

Los requisitos para la elección de los diputados se establecen en el artículo 55:

I.- *“Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos”.*

La ciudadanía corresponde a no sólo tener la calidad de mexicano, sino cumplir con el requisito de la edad y tener modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización.

II.- *“Tener veintiún años cumplidos al día de la elección”.*

Cabe aclarar que por iniciativa del Presidente Luis Echeverría, la edad para ser votado como diputado se redujo a veintiún años siendo anteriormente de veinticinco.

III.- *“Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella . . .”*

Establece también que la vecindad no se pierde por desempeñar cargos de elección popular.

Para Lanz Duret, "la limitación que se establece es absurda porque no es el diputado el representante ante el Congreso de su región, sino de toda la Nación".³⁹

Respetando la opinión de Lanz Duret es necesario recalcar la doble función del diputado; como representante de la Nación, por un lado, y de su Distrito, por el otro.

Tena Ramírez reconoce que "lo menos que se le puede pedir al candidato de la región es el requisito de la vecindad o del nacimiento, debiendo subsistir la citada fracción".⁴⁰

IV.- *"No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía, o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella."*

V.- *"No ser secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección . . ."*

Asimismo, se marca una limitación para que los gobernadores de los Estados no puedan ser electos dentro de su entidad mientras estén desempeñando su encargo.

³⁹ LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial C.E.C.S.A., México, 1982, pp. 145 y 147.

⁴⁰ TENA RAMÍREZ, Op. Cit., p. 308.

Por lo que respecta a secretarios de gobierno de los Estados, magistrados o jueces federales o del Estado, se tendrán que separar definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

En opinión de Jorge Carpizo y Jorge Madrazo "las fracciones IV y V tienen como fundamento el que no se ocupe o realice una función que cerca del tiempo de elecciones pueda utilizarse para ejercer algún género de presión que incline las elecciones a su favor".⁴¹

VI.- *"No ser ministro de algún culto religioso,"*

Ligada esta fracción al principio del artículo 130 de la Constitución que establece la imposibilidad de voto activo y pasivo a los ministros de culto.

VII.- *"No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59".*

En relación con este art. 59 se marca de manera tajante la imposibilidad de que un diputado propietario sea electo nuevamente en el período inmediato, no así los suplentes que pueden jugar como propietarios siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio como tales en el lapso anterior.

⁴¹ CARPIZO, Jorge. Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I UNAM, México, 1991, p. 169.

C) SUPLENCIA.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente que entra en funciones cuando el primero pide una licencia, se separa en forma definitiva del cargo o por ausencia en las sesiones por más de diez días (lo que supone que ya no se presentará sino hasta el siguiente período de sesiones)

D) CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES.

Con las importantes reformas constitucionales de 3 de septiembre de 1993, se ha dispuesto la desaparición de los Colegios Electorales para calificar las elecciones de diputados y senadores, con lo cual "es el organismo público establecido por el artículo 41 de la Constitución quien lo hace, es decir, el Instituto Federal Electoral", (Integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente (artículo 41 constitucional). "Éste declarará la validez de dichas elecciones y sus resoluciones no son definitivas, sino que podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral".⁴² órgano que, a partir de 1996, no sólo comprende el artículo 41 constitucional, sino también los artículos 60, 74, 94, este último

⁴² Con la reforma en materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, la denominación de "Tribunal Federal Electoral" cambia por la de "Tribunal Electoral", que funcionará en una sala superior permanente, con sede en el Distrito Federal, y en cinco salas regionales. Y se encuentra integrado por magistrados electorales propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente (artículo 99, fracción IX constitucional)

al ejercicio del Poder Judicial de la Federación, y específicamente el artículo 99 de la Constitución que habla sobre su estructura y funciones.

Por citar algunas de las facultades del Tribunal Electoral, se encuentran las siguientes:

1. Denunciar las tesis contradictorias ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

2. Conocer de las impugnaciones sobre la elección del presidente; de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen normas constitucionales y legales; de las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, pero sólo en los casos en que la reparación sea material y jurídicamente posible, entre otras. “La vigilancia, administración y disciplina del Tribunal Electoral son funciones que le corresponderán a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal”.⁴⁴

“De no ser impugnadas las elecciones, conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación del 22 de noviembre de 1996 y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, serán consideradas como válidas, definitivas e inatacables”,⁴⁵ por lo que no procede el amparo. Sin embargo, a partir de la reforma de 1996, tratándose de tesis relativas a la inconstitucionalidad de algún acto o resolución de un precepto de la Constitución

⁴⁴ Cfr. Artículo 99 constitucional, fracción IX, reformado el 22 de agosto de 1996.

⁴⁵ PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho electoral mexicano. UNAM. México, 1994, p. 464.

que pueda ser contradictoria a la sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "los ministros, salas o partes podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que decida cuál es la que debe prevalecer".⁴⁶

No todos los Colegios Electorales han sido suprimidos; por ejemplo, el Congreso de la Unión, conforme al artículo 73 de la Constitución, fracción XXVI, cuando se encuentre en periodo ordinario de sesiones, tiene la facultad para constituirse en Colegio Electoral para designar a un presidente de los Estados Unidos Mexicanos interino o sustituto en los términos de los artículos 84 y 85 constitucionales.

"Recientemente, en 1996, se suprimió el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción I, en relación con los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Congreso General, y 156 y 174 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General), que existía desde 1874, cuya función era verificar los requisitos de elegibilidad de los candidatos y después calificar la elección del presidente de la República, considerando aquel ciudadano que hubiese obtenido la mayoría de votos. La resolución se emitía antes del 30 de septiembre del año de la elección, y ésta tenía carácter declarativo, pero era definitiva e inatacable",⁴⁷ por lo que no procedía el amparo. Ahora lo que hace esta Cámara, a partir de la reforma de 1996 al artículo 74, fracción I, es emitir un bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral.

⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, de 22 de agosto de 1996.

⁴⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús. "Comentario al artículo 74", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, UNAM, México 1994, p. 332.

E) FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Las facultades de la Cámara de Diputados quedan establecidas en el artículo 74 de nuestra Carta Magna. Debido a que sería una labor exhaustiva el análisis de cada una, las sintetizaremos:

- a) Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiera hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (fracc. I)
- b) Vigilar mediante una comisión las funciones de la Contaduría Mayor. (fracc. II)
- c) Facultad de nombramiento de la comisión antes mencionada. (fracc. III)
- d) Examen, Discusión y Aprobación del Presupuesto de Egresos que anualmente presenta el Ejecutivo Federal y el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Revisar la Cuenta Pública que presenta el Ejecutivo en el mes de junio. (fracc. IV)
- e) Se faculta a la Cámara de Diputados para "acusar a funcionarios públicos que gozan de "fuero constitucional" por la comisión de algún delito oficial". (fracc. V) (En el artículo 110 se habla de funcionarios que gozan de fuero.

f) Otras facultades que le confiere la Constitución. (fracc. VIII)

F) OTRAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En el texto constitucional encontramos dispersas otras facultades que ejerce la Cámara de Diputados, como por ejemplo:

a) Citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y otros funcionarios del gobierno federal para informar sobre sus actividades. (art. 93)

b) Derecho de iniciar leyes o decretos (art. 71, fracc. II)

c) Fungir como Cámara de Origen dentro del Proceso Legislativo cuando se presenten iniciativas de ley en las siguientes materias: Empréstitos, impuestos o reclutamiento de tropas, (art. 72, inciso h), etc.

G) IRRESPONSABILIDAD E INMUNIDAD.

La irresponsabilidad que señala el artículo 61 de la Constitución le otorga a los diputados la seguridad de que por el hecho de emitir opiniones en el desempeño de su cargo, y aunque estas puedan constituir un delito, no se procederá penalmente en su contra, ni durante ni después de su encargo.

La inmunidad prevista en el artículo 109 se refiere a que no procede la acción penal contra un diputado por cometer un delito del orden común, sin previo desafuero que dicta la misma cámara, separándolo de su cargo.

La diferencia entre una y otra consiste en que la Inmunidad cesa al momento de dejar el puesto.

Tratándose de delitos oficiales se iniciará un juicio de responsabilidad política siguiendo el procedimiento del artículo 111 constitucional.

II) QUÓRUM DE ASISTENCIA.

El principio general lo marca el artículo 63 constitucional que exige la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

La excepción a la regla general sobre el quórum de asistencia se marca en el artículo 84 de la Constitución que establece que para la elección de Presidente Interino o Sustituto se requiere cuando menos la asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros.

I) QUÓRUM DE VOTACIÓN.

La regla común para aprobar una resolución es la de la mayoría. Será mayoría absoluta cuando habiendo dos opiniones distintas se aprueba una de ellas reuniendo más de la mitad del total de los votos; y mayoría relativa cuando habiendo más de dos opiniones se aprueba una sin importar que exceda o no la mitad de los votos.

Las excepciones a la regla general sobre quórum de votación son las siguientes:

- a) Art. 73, fracc. III, base 5, la votación para formar un nuevo estado dentro de los límites de los ya existentes es de dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
- b) Art. 135, para reformar la Constitución se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.
- c) Art. 72, inciso c, se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes para superar el veto del Presidente de la República.
- d) Art. 79, fracc. IV, para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

e) Art. 109, en el caso de que la Cámara de Diputados quiera desaforar a un funcionario, se requiere la mayoría absoluta del número total de sus miembros.

f) Art. 111, para proceder penalmente contra funcionarios, se requiere la declaratoria por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

g) Art. 76, fracc. V, para que el Senado designe a un gobernador provisional se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes.

3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES.

A) INTEGRACIÓN.

El artículo 56 establece que se integrará la Cámara por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

B) REQUISITOS PARA SER SENADOR.

Se señala en el artículo 58 que para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, con excepción de la edad, que será de treinta años cumplidos al día de la elección.

Hasta antes de 1972 la edad requerida era de treinta y cinco años.

C) SUPLENCIA.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente (art. 57)

Tena Ramírez expresa que la figura de la suplencia ha perdido todo fin teórico y práctico, ya que siendo diputados como senadores representantes de la Nación, principalmente, sólo en casos remotos, la falta de quórum en las sesiones hacía necesaria la presencia del suplente, siendo tal vez más rápido y eficaz establecer en la Ley Electoral un procedimiento para realizar elecciones y así sustituir a los propietarios que faltan.

Por otro lado, "se convierte el diputado o el senador suplente en un adversario del propietario, o en un testafarro, mientras éste ocupa cargos de mayor importancia".⁴⁹

⁴⁹ TENA RAMÍREZ. Op. Cit., p. 306.

D) CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES.

Al hacer el estudio de la Cámara de Diputados se explica este punto que es aplicable a los Senadores.

E) FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES.

Al igual que se hizo en su momento con las facultades de la Cámara de Diputados, analizaremos muy brevemente las que le competen a la Cámara de Senadores.

En el artículo 76 de la Constitución marca las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

a) Análisis de la política exterior que realiza el Presidente de la República y la Aprobación de Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. (fracc. I)

b) Ratificar nombramientos que halla hecho el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos, etc. (fracc. II)

- c) Autorizar al mismo Presidente para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o la permanencia de estas en aguas mexicanas por más de un mes. (fracc. III)

- d) Otorgarle el permiso al Presidente para que disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados. (fracc. IV)

- e) Participar en el nombramiento de gobernador provisional, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado. (fracc. V)

- f) Resolver los conflictos de carácter político que puedan surgir entre los poderes de un Estado o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante enfrentamiento de armas. (fracc. VI)

- g) Participar como jurado de sentencia en los juicios políticos de responsabilidad. (fracc. VII)

- h) Aprobar o no nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, solicitudes de licencia, etc., que le someta al Presidente de la República. (fracc. VIII)

- i) Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

j) Otras que la misma Constitución atribuye.

F) OTRAS FACULTADES DE LA CÁMARA DE SENADORES.

De la lectura de algunos preceptos constitucionales se desprenden otras facultades de la Cámara de Senadores, por ejemplo:

a) Facultades de carácter administrativo-interno. (art. 77)

b) Facultad de iniciar leyes. (art. 71, fracc. II), etc.

G) IRRESPONSABILIDAD E INMUNIDAD.

Al hacer el estudio de la Cámara de Diputados se explica este punto que es aplicable a los Senadores.

H) QUÓRUM DE ASISTENCIA.

Para que la Cámara de Senadores pueda abrir sus sesiones se exige la presencia de más de la mitad del número total de sus miembros. (art. 63)

I) QUÓRUM DE VOTACIÓN.

Se necesita la mayoría de los votos para aprobar una resolución siguiendo las mismas reglas de mayoría analizadas en el estudio de la Cámara de Diputados.

4. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Estas facultades que se prevén en el artículo 73 de la Constitución son aquellas que se ejercitan en forma separada y sucesiva por cada una de las Cámaras. El artículo antes citado enumera las múltiples facultades del Congreso General; sería imposible en este trabajo hacer mención de todas y cada una de ellas, por lo mismo solo enunciaremos algunas de ellas.

- a) Admitir nuevos Estados en el territorio nacional. (fracc. I)
- b) Formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes. (fracc. III)
- c) Imponer contribuciones para cubrir el presupuesto. (fracc. VII)
- d) Declarar la guerra. (fracc. XII)
- e) Facultades en materia de Salubridad General. (fracc. XVI)
- f) Facultades en materia de Educación Pública. (fracc. XXV)
- g) Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República. (fracc. XXVII)

A) OTRAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

- a) Otorgar permiso a los Estados de la República para que puedan ejercer algunas funciones. (art. 118)
- b) Participar en el procedimiento de reformas a la Constitución. (art. 135)
- c) Otorgarle al Presidente de la República el permiso para suspender las garantías individuales. (art. 29)
- d) Tomarle al Presidente de la República la protesta al ocupar su cargo. (art. 87)
- e) Calificar la renuncia del Presidente de la República. (art. 86)
- f) Participar en los nombramientos de Presidente Interino, Sustituto. (art. 84), etc.

B) CLASIFICACIÓN DE LAS FACULTADES DE LAS CÁMARAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA FORMA DE SU ACTUACIÓN.

Las facultades se clasifican en:

- a) **Facultades del Congreso de la Unión:** Una facultad se agota, discutiéndose primero en una Cámara y luego en la otra. Es decir, se ejercitan en forma separada y sucesiva. Ejemplo, el Proceso Legislativo. Estas facultades se enumeran, fundamentalmente, en el artículo 73 de la Constitución Federal.

b) **Facultades exclusivas de cada Cámara:** La facultad se agota en la Cámara competente sin tener que pasar a la otra. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como ya vimos, se enumeran en el artículo 74, y las del Senado, en el artículo 76.

c) **Facultades del Congreso como asamblea única:** Las Cámaras se reúnen en una sola asamblea, es decir, trabajan en forma conjunta y simultánea. Sucede esto solo en los casos que marcan los artículos 84, 85, 87 y 69 de la Constitución.

d) **Facultades comunes a las dos Cámaras:** Estas facultades son de naturaleza administrativa, se ejercen en forma separada pero no sucesiva, sin ser exclusivas de cada Cámara. Se enumeran en el artículo 77.

C) LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Ante la imposibilidad de que la Constitución General de la República contemple todos y cada uno de los aspectos relativos a la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión, se ve la necesidad de crear una disposición que reglamente y organice con más detalle las actividades de dicho Congreso.

Para eso existe la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que está integrada con Cuatro Títulos: En el Primero se regulan la composición e integración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las funciones que ejerce cuando actúa como cámara única, precisándose, además, las prerrogativas e inmunidades en que se traduce el fuero constitucional

de los legisladores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, cuya custodia está a cargo del Presidente de cada cámara. El Segundo Título se refiere a la Cámara de Diputados, y contiene las disposiciones relativas a su organización de acuerdo con los sistemas introducidos con la Reforma Política –iniciada en el año de 1977-.

El Título Tercero es el de la Cámara de Senadores, normándose la estructura y procedimiento internos de este órgano según la naturaleza representativa que le es propia. En el Título Cuarto aparecen desarrolladas la composición y las funciones que para la Comisión Permanente prevé la Constitución General de la República.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, consta de 113 artículos y 10 transitorios.

CAPÍTULO III

“EL PROCESO LEGISLATIVO. SU ESTRUCTURA, NATURALEZA Y EFICACIA”.

CAPÍTULO III

"EL PROCESO LEGISLATIVO. SU ESTRUCTURA, NATURALEZA Y EFICACIA"

I. EL PROCESO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Es indudable que el Poder Legislativo constituye el pilar fundamental en la estructura democrática de la manera de como se ejerce el gobierno.

Es el Poder Legislativo el que dispone del mayor número de atribuciones, en comparación con los otros poderes, y resulta evidente que la mayoría de estas atribuciones consisten en expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales. A este respecto Francisco Porrúa, nos dice: "El Poder Legislativo es la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación de manera general y abstracta de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y la de los ciudadanos entre sí".⁵⁰

Es pues, la función normativa la facultad primordial que desempeña el Poder Legislativo, ejercida ésta tanto por diputados como por senadores en sus respectivas cámaras.

⁵⁰ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 26ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 398.

En igual sentido lo considera el maestro Emilio Krieger, al señalar que "La función legislativa tiene como tarea primordial crear las normas jurídicas generales, abstractas, impersonales y revestidas de autoridad formal de leyes."⁵¹

En otras palabras, la función del Poder Legislativo es la de emitir normas generales y abstractas, cuyo objetivo es la de regular la actividad social, o como también lo señala Lanz Duret "El Poder Legislativo se encarga de . . . la creación de las normas jurídicas que deben regir todas las relaciones entre los gobernados y el Poder Público y de los gobernados entre sí".⁵²

Por su parte, el maestro Jorge Carpizo, considera que la función del Poder Legislativo no se traduce en dar y hacer leyes: ". . . La principal función del poder legislativo estriba en dar la constitución. La constitución le indica, en lo fundamental, el procedimiento que debe seguir, las diversas hipótesis que se pueden presentar en el proceso de la creación de la ley".⁵³

La expresión "proceso legislativo" tiene gran difusión en el lenguaje común y en el científico y su significado puede variar según el contexto o las circunstancias. Entraña además, una serie de etapas a saber, que constituyen un complejo de acciones, relaciones y decisiones que tienen lugar para la formación de las leyes, su interpretación, aplicación, reforma o derogación.

⁵¹ KRIEGER, Emilio, *En Defensa de la Constitución, Violaciones Presidenciales a la Carta Magna*. Editorial Grijalbo, México, 1994, p. 87.

⁵² LANZ DURET, Miguel, *Op. Cit.* p. 143.

⁵³ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, México, 1991, p. 299.

El diccionario de Política expresa: "En términos corrientes se habla indiferentemente de proceso legislativo, de procedimiento legislativo o de enjuiciamiento legislativo para calificar en modo general el fenómeno de la producción de la ley".⁵⁴

Sin embargo, en las ciencias políticas, en la Sociología, en el Derecho, partiendo de esta noción "corriente", se considera el concepto de proceso legislativo desde muchos puntos de vista. Las diferencias de opinión dependen de las diferencias de acercamiento ya sea político, sociológico, jurídico, del tono que cada estudioso pretende dar a la problemática en examen y, en fin, del modelo concreto de proceso legislativo al cual se hace referencia. Al respecto, las dificultades de definición encontradas para la doctrina italiana afirma el diccionario "se repiten de manera similar para las extranjeras".

Es por ello que nos detenemos a examinar solamente algunos aspectos de la problemática del proceso legislativo, como una fuente formal del orden jurídico, centrando nuestra atención en las formas y en los modos con los que las fuerzas políticas y sociales actuando en el ámbito de un determinado ordenamiento constitucional, participan en la producción de la ley.

⁵⁴ BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola. Diccionario de Política. Tomo II. Editorial Siglo XXI, Proceso Legislativo, México, 1984, pp. 1312 y sigs.

Precisamente, la expresión "proceso legislativo" refiere el Diccionario de Política aludido entraña "un fenómeno dinámico de la realidad social", caracterizado por una concatenación de actos y hechos (no necesariamente disciplinada por el ordenamiento), que se inicia con la "demanda" de la ley y termina con la "decisión" de la ley o el rechazo de la "demanda". Desde esta perspectiva el proceso legislativo se desarrolla dentro de un más amplio proceso político al cual, a su vez, contribuye a determinar. La expresión asume así un "significado convencional", que no excluye otros, relevantes para quien se los plantee desde puntos de vista diferentes.

"Es por ello que resulta necesario enfrentar el concepto de "proceso legislativo" entendido como un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas "leyes" o "decretos", con el de "procedimiento legislativo" como una etapa del proceso legislativo que comprende el conjunto "jurídicamente preordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo "legislativo" identifica en la ley".⁵⁵

La ley es, pues, el momento final de las dos secuencias en examen y constituyen su más visible, pero no el único elemento en común. El proceso legislativo, refiere el Diccionario, se desarrolla en la sociedad civil y en el aparato del Estado y comprende procesos y procedimientos parciales; de estos últimos, el procedimiento de la formación de la ley es el más importante y significativo. Este está predispuesto por el ordenamiento para disciplinar la producción legislativa, con la consecuencia de que las fases fundamentales del procedimiento

⁵⁵ Ibidem, p. 1313.

son etapas inevitables en la dinámica procesal. Por ello, esa secuencia jurídicamente preordenada de actividades y las circunstancias de que las fases pueden ser superadas siguiendo modalidades alternativas plantea un problema de opciones cuya determinación no deja de reflejarse en el desarrollo del proceso.

De lo anterior se infiere que el proceso legislativo, regido, indiscutiblemente por normas jurídicas, es un fenómeno que puede ser analizado y explicado dentro de un contexto muy amplio, en el que debemos distinguir, en consecuencia, dos campos en los que tiene lugar la producción de una ley: el campo social en el que se generan las "demandas" y el campo formal en el que ocurre la secuencia legislativa.

No es fácil, sin embargo, establecer con claridad la distinción entre estos dos marcos a lo largo del procedimiento, pues existen algunas circunstancias que involucran a uno y a otro en un mismo lapso. Este sería el caso, por ejemplo, de las consultas y audiencias legislativas, que permiten a los representantes tomar contacto directo con los distintos grupos y sectores de la sociedad civil involucrados, en el momento mismo de estarse desarrollando la secuela de la formación de las leyes.

De la misma manera el trabajo ejercitado por los grupos de presión antes, durante y después del período formal de aprobación de las leyes, afecta, desde luego, el proceso legislativo. Habría que tomar en cuenta, además, la influencia fundamental de la opinión pública, que válidamente llega a constituir, en ciertas circunstancias, un factor determinante respecto de la oportunidad, contenido y destino de la legislación.

Finalmente, son también importantes para la explicación del proceso legislativo, las consultas entre representantes de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto en el período previo y de formulación de iniciativas, como en la etapa de análisis y estudio de éstas, por parte de las comisiones legislativas. Igualmente, son dignos de mencionar los diálogos y conferencias entre las comisiones de ambas cámaras, tratándose de regímenes bicamerales.

En consecuencia, el proceso legislativo desborda la sucesión formal de actos para la aprobación de las leyes, por cuanto que comprende "hechos" no previstos en su individualidad por las normas que rigen el procedimiento de formación de las leyes, lo cual no significa necesariamente su violación.

En otros términos, la separación conceptual entre "hechos" y "actos" legislativos, tan sólo tiene una función académica, pues en realidad ambos forman parte de un mismo y único fenómeno político. Incluso, parafraseando el pensamiento de MacIver "si no tenemos en cuenta las tendencias del cambio social, no podemos comprender los variables sistemas políticos de su tiempo".⁵⁶

Si admitimos que el proceso legislativo es un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicas denominadas "leyes" o "decretos" y que el procedimiento legislativo es una etapa de aquel que comprende el conjunto jurídicamente preordenado de actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo legislativo identifica en la ley, debemos concluir que el

⁵⁶ R. M. MacIver. El Monstruo del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1948, p. 14.

“proceso legislativo” incluye el “procedimiento legislativo”, más sin embargo, los hechos anteriores a la iniciativa e incluso los hechos posteriores a la iniciación de la vigencia de las leyes o decretos, se encuentran influenciados por una relación dominante en ese fenómeno político: en el proceso legislativo, la relación dominante es de tipo “político”, como fenómeno de poder o influencia, mientras que en el procedimiento legislativo, la relación dominante es “jurídica”, entendida como fenómeno formal de etapas procesales, competencias y términos perentorios.

Cierto es que dentro de esta problemática, también dichos fenómenos políticos, de carácter “extralegislativo” se asoman a las etapas procedimentales de formación de las leyes como factores determinantes, o en algunas ocasiones condicionantes, de la forma y del contenido final en que se traduce la secuela legislativa.

Por ello, conviene advertir la necesaria unidad del proceso legislativo, como fenómeno político, así como la relativa autonomía del procedimiento legislativo, como función jurídica estatal de creación de leyes.

Por ende, el proceso legislativo, en sus aplicaciones concretas, hace necesario que su desarrollo se ubique dentro de un régimen o sistema político, en cierto modo, los regímenes políticos son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas. Los regímenes políticos constituyen conjuntos coherentes y coordinados de instituciones, en los que es difícil reparar los diferentes elementos. Hay una estrecha interdependencia entre todas las instituciones de un mismo régimen, como la hay también entre el régimen político y las

estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. "Cuando se quiere destacar la interdependencia entre un régimen político y el contexto social en que se desarrolla, se habla más bien de "sistema político". Pero las expresiones "sistema político" y "régimen político" son prácticamente sinónimas . . ." ⁵⁷

2. DIVERSAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

A fin de explicar en que consisten los diferentes momentos de ese amplio y complejo marco político que integra el procedimiento legislativo tomaremos como ejemplo las diversas etapas de formación de las leyes, de acuerdo con lo que prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Particularmente, las disposiciones jurídicas que lo norman, se encuentran contenidas en los artículos 71, 72 y 122 de nuestra ley fundamental; así como en la Ley Orgánica del Congreso General, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y en el Código Civil. Éste tiene en otros países por lo general seis etapas, pero en México consideramos que está compuesto por siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

Son dos los poderes que intervienen en nuestro país en la elaboración de las leyes: el poder legislativo y el poder ejecutivo. Al respecto el artículo 49 Constitucional, segundo párrafo señala:

⁵⁷ DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6ª Edición, Editorial Ariel, Madrid, España, 1980, p. 65.

"No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo . . . "

A) INICIATIVA.

La iniciativa, como primera etapa del proceso legislativo, "se encuentra regulada específicamente en el artículo 71 constitucional, considerada como el acto a través del cual el presidente de la República, los diputados o los senadores del Congreso de la Unión",⁵⁸ así como las legislaturas locales de los estados de la Federación someten a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto; es decir, en esta etapa se inicia el proceso de formación o creación de leyes o decretos.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, "quienes tienen facultad para iniciar leyes y decretos son el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los estados".⁵⁹ "Sin embargo, el artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ de la Constitución faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión".⁶⁰

⁵⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 36a Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 54.

⁵⁹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CONCHIA CANTÚ, Hugo Alejandro. Comentario al artículo 71. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tomo II, 7a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, pp. 756 y ss.

⁶⁰ Instituto Federal Electoral. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, septiembre de 1996, pp. 110 y 114.

De forma exclusiva, el presidente de la República tiene la facultad de presentar las iniciativas de ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública.

El Poder Judicial federal no tiene la facultad de iniciativa de ley; sin embargo, en algunos estados de la República, el Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia sí cuenta con la facultad de presentar proyectos de ley o decreto ante su Legislatura o Congreso local sobre su respectivo ramo; por ejemplo, así lo contempla el artículo 57 de la Constitución del estado de Baja California Sur de 1975. En otros países, también se presenta esta posibilidad; por ejemplo, en Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

“Los ciudadanos tienen, de forma directa, el derecho de iniciar leyes en su legislatura local denominada como “iniciativa popular”; por ejemplo, en Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz. En otros países, se presenta dicha posibilidad; por ejemplo, en Colombia, Cuba, Venezuela, España e Italia”.⁶¹ Pero en México, a nivel federal, no se contempla en la Constitución; sin embargo, existe una vía indirecta como lo veremos más adelante.

⁶¹ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados, Tomo VII, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 669-678.

¿Qué significa la iniciativa de ley? Es el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, por medio del cual o de las cuales se manda o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. La iniciativa de decreto se refiere al derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular; es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, personas, corporaciones o establecimientos; por ejemplo, las relativas al otorgamiento de licencias al Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar un presidente de la República provisional, interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios o a aceptar una condecoración de un gobierno extranjero, entre otros.

Los particulares, por vía indirecta, así como las corporaciones o autoridades, que no tienen expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, pueden, conforme al artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior, del Congreso General, en relación con los artículos 8 y 35, fracción V de la Constitución, entregar toda petición ante cualquiera de las Cámaras del Congreso. El trámite de dichas peticiones es el siguiente:

El presidente de la Cámara ante la que se presentó la petición la turnará directamente a la Comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema de que se trate, que la estudiará, y resolverá, a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración. Si se resuelve en sentido afirmativo, será presentada la iniciativa por los diputados o senadores como suya. Si el dictamen es desfavorable, la Cámara, a través de una votación, desechará la

proposición. Si la Asamblea vota en contra del dictamen, la petición será devuelta a la Comisión para su nuevo estudio y dictamen.

En relación a este punto, recientemente existe la costumbre, en cuanto a materias de importancia, de que el presidente de la República realice un período de audiencias públicas para que la población opine antes de que él presente la correspondiente iniciativa al Congreso de la Unión, tal fue el caso de la iniciativa de Ley de Cultura y Derechos Indígenas, presentada en 1996.

“Las iniciativas del presidente de la República, de las legislaturas de los estados, así como las de las diputaciones de los mismos podrán ser presentadas ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamientos de tropas; en este caso, la iniciativa necesariamente tendrá que ser presentada ante la Cámara de Diputados. Éstas pasarán a la Comisión que corresponda, de acuerdo con la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen”.⁶²

Por otro lado, uno o varios diputados o senadores pueden presentar sus iniciativas que, por costumbre, lo hacen ante sus respectivas Cámaras; sin embargo, no existe disposición que los obligue a ello. De tal forma, se desprende que pueden presentarla ante cualquiera de las Cámaras.

⁶² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, *Op. Cit.*, pp. 756 y ss.

El concepto "dictamen" refiere el Diccionario de la Real Academia Española es: "la opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa", lo que entraña una declaración o documento que se produce por un cuerpo especializado en determinada materia y, en el caso concreto, para el estudio del tema que nos ocupa".⁶¹

Desde una perspectiva muy general, toda comisión debe presentar su dictamen ante la asamblea legislativa que corresponda a la cámara que recibió inicialmente la iniciativa de ley o de reforma, dentro de cinco días siguientes a la fecha en que se haya recibido la documentación correspondiente para dictaminar (artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General) No indica el reglamento en que forma se procederá si se viola este precepto y lo cierto es que este término se ve determinado, de acuerdo al problema interno que realice la cámara para que sus comisiones desahoguen los negocios de su competencia.

El propio artículo 87 del Reglamento, señala 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. Además, para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen esta última, y si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de la mayoría que integra la comisión dictaminadora, podrán presentar voto particular por escrito (artículo 88 del Reglamento)

⁶¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Espasa-Calpe, S. A., 19ª. Edición, México, 1970, p. 29.

Firmados los dictámenes por las partes correspondientes, se imprimirán junto con los votos particulares en el caso de que los hubiere, remitiéndose los mismos, en su conjunto, a diputados o senadores para su conocimiento y estudio.

La elaboración del dictamen implica un trabajo técnico en que la parte expositiva de los considerandos dictada y redactada por las comisiones, toma en cuenta, y a menudo ratifica los argumentos de justificación proporcionados por la propia iniciativa, a los que agrega aquellos otros que son resultado de su propia actividad, investigación, análisis y discusión, explicando, asimismo, el porqué de los cambios introducidos por las propias comisiones en el texto normativo o el porqué se considera que la iniciativa debe quedar en los términos en que se propone.

Por otra parte, las comisiones son mecanismos de encuadramiento colectivo de los legisladores, que aseguran al liderazgo de las cámaras, orden y disciplina en el trabajo y comportamiento funcional de los legisladores, que permiten, junto con otros mecanismos que el control político sea el resultado de un sistema institucional de responsabilidades y lealtades y no producto de consignas autoritarias. De tal manera que todo lo anterior caracteriza la naturaleza misma del dictamen que una vez emitido, se convierte en una proposición legislativa, una vez que se firma por la mayoría de sus integrantes, aún cuando llegase a mediar un voto particular de algún legislador.

Por todo ello, el dictamen cumple una función similar a la que cumple la iniciativa, en lo que se refiere a los argumentos que conforman sus motivaciones y considerandos, que cambian

el sentido de una iniciativa o que la dejen con el mismo texto con el que fue recibida, y junto con ello se integra parte de la materia que puede servir en lo que la doctrina llama "la interpretación originaria o auténtica de las leyes".

B) DISCUSIÓN.

"La discusión es la segunda etapa del proceso legislativo ordinario, considerada como el acto por medio del cual las Cámaras del Congreso de la Unión deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas".⁶⁴ Dicha etapa se encuentra regulada por el artículo 72, en relación con el 63 de la Constitución.

Todo proyecto de ley o de 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 (primer párrafo del artículo 72 Constitucional)

Cierto es, que la técnica y la formalidad que reviste al debate parlamentario, requieren formular algunas consideraciones generales sobre éste, en los distintos regímenes políticos, parlamentarios y presidencial respectivamente.

Asimismo, el artículo 72 constitucional dispone:

⁶⁴ GARCÍA MAYNEZ, Op. Cit., p. 54.

“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 de la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

c. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en partes 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.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese

hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si la reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

h. La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

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

j. El ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

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

En la discusión de los proyectos de ley, que competan a ambas cámaras se seguirá el procedimiento que marca el artículo 72 de la Constitución.

Por lo que hace al método a seguir, en cada una de las cámaras debe estarse a lo preceptuado en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia es menester estudiar el sistema que se sigue sucesivamente en ambas cámaras, con base en la disposición constitucional transcrita y que puede desglosarse de la siguiente forma:

1. Una vez que un proyecto es aprobado en la cámara de origen, esto es, ante la que fue presentado, se turna para discusión a la cámara colegisladora. Si la colegisladora lo aprueba en su totalidad, el proyecto pasa al ejecutivo para que en caso de no tener observaciones lo publique inmediatamente (artículo 72, inciso A).

Es este el primer caso que contempla el precepto constitucional, además el único que no presenta ningún problema de interpretación y el más simple por cuanto a su desarrollo.

2. Si el ejecutivo no reenvía el proyecto con observaciones a la cámara de origen, en un plazo de 10 días, se reputa aprobado; ahora bien, si durante ese lapso para la remisión se suspendieran las sesiones del congreso, se estima aceptado, siempre y cuando no devuelva la iniciativa el primer día en que el Congreso se reúna.

3. El proyecto de ley es desechado en la cámara de origen, en cuyo caso no puede volver a presentarse en las sesiones del año en que fue rechazado.

Todas las iniciativas deben empezar su trámite en la cámara ante la que se presentan. Pero si después de un mes de obrar en poder de la comisión, esta no rinde dictamen, el proyecto puede exhibirse y discutirse, primeramente en la otra cámara.

4. Cuando el proyecto de ley es desechado total o parcialmente por el titular del ejecutivo, regresa con las observaciones formuladas a la cámara de origen, llegando a ésta, es sometido a discusión; confirmado, según el texto original, cuando menos por las dos terceras partes del número total de votos, se turna a la cámara revisora que requiere el mismo número de votos para reputarlo aprobado.

Cuando ambas cámaras coincidan en el porcentaje señalado, el proyecto es devuelto al ejecutivo, única y exclusivamente para los efectos de su aprobación.

5. Las votaciones se toman nominalmente –a diferencia de la votación económica o de conjunto-, esto es, por su nombre o por los nombres de los legisladores; al efecto, se les pregunta a cada uno de ellos, si su voto es por la afirmativa o por la negativa, para que respondan desde su escaño y comúnmente se ponen de pie.

Aprobado un proyecto de ley en la cámara de origen, es turnado a la cámara revisora, si ésta lo desecha en su totalidad, regresa a la primera con las observaciones formuladas por la legisladora.

La que previno en el conocimiento lo examina de nueva cuenta y si se aprueba por la mayoría absoluta de los miembros presentes va a la cámara que lo ha desechado para una nueva ponderación; si la cámara revisora lo aprueba, también por mayoría absoluta de los miembros presentes es turnado al ejecutivo para los efectos del inciso A del artículo en estudio.

Si la cámara revisora reprueba una vez más el proyecto original de su legisladora, la iniciativa no puede volver a presentarse durante el mismo período de sesiones (artículo 72 constitucional, inciso D)

Este sistema permite que cada cámara practique un nuevo estudio del proyecto, tomando en consideración las observaciones y los argumentos de la cámara legisladora, y si después de haber ponderado las razones de la revisora, la cámara de origen insiste, será inútil intentar que el proyecto original pase nuevamente a revisión durante el mismo período de sesiones. Es por ello que el constituyente estimó conveniente dejar transcurrir todo un período de sesiones para reincidir en el punto de vista original.

6. En el inciso E del artículo en glosa, se contemplan varias hipótesis a saber:

a) Un proyecto es desechado parcialmente, modificado o adicionado por la cámara revisora. A continuación, las modificaciones, las adiciones o la parte rechazada del proyecto pasan a una nueva discusión, en la inteligencia que los artículos aprobados, no pueden discutirse nuevamente, ni alterarse en modo alguno.

Si la cámara de origen, por mayoría absoluta de los votos de los legisladores presentes, aprueban los aspectos reformados por la revisora, el proyecto íntegro es turnado al ejecutivo para los efectos del inciso A)

b) Si la cámara de origen por el mismo margen de votación, reprueba las reformas, modificaciones o adiciones formuladas por la cámara revisora, el proyecto originalmente presentado es regresado a ésta, para que lo pondere una vez más. Si en esta segunda revisión- por mayoría absoluta de votos de los legisladores presentes, la revisora ya no insiste en las adiciones o reformas, la iniciativa aprobada por ambas cámaras, pasa al ejecutivo para los efectos del inciso A)

c) Cuando en el segundo examen, la cámara revisora insiste por el mismo margen de votación en sus puntos de vista, el proyecto, como en el caso del inciso D), no puede presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a menos que convengan las dos cámaras, por mayoría absoluta de votos de los legisladores presentes el que se expida la ley con los artículos aprobados, en cuyo caso se turnará al ejecutivo para los efectos del inciso A y se reservan las modificaciones para un nuevo examen y una nueva votación en las sesiones del período siguiente.

El inciso F) del artículo que venimos desglosando, es idéntico al artículo 61 del Reglamento Interior, en el que se dispone que la interpretación, reforma o derogación de las leyes y decretos se sujetarán a los mismos trámites establecidos para su formación.

De la anterior expresión del legislador, concluimos que el proceso que se sigue para la interpretación, reforma o derogación de las leyes, recorre el mismo ciclo analizado en todas sus hipótesis y consecuentemente, debemos reproducir los argumentos expuestos en párrafos precedentes.

Resulta incontrovertible que el inciso F), es, por demás superfluo, puesto que cuando el congreso interpreta, reforma o deroga una ley o decreto, no hace sino realizar un acto formal y materialmente legislativo; es pronunciar una resolución que en todo caso, según lo dispone el artículo 70 constitucional, tiene también el carácter de ley. De ahí que hablar de interpretación, reforma o derogación de una ley, es hablar, en efecto, de una resolución que el propio congreso adopta.

Por ello, todo acto legislativo o resolución del congreso que interpreta, reforma, adiciona o deroga una ley, es a su vez ley.

Sólo una consideración más cabe hacer respecto a este inciso F) en glosa. Cuando la hipótesis contenida en este inciso empleó el término interpretar, lo utilizó en su acepción de aclarar, depurar, o enseñar, toda vez que la interpretación en sí misma, para la aplicación concreta de un precepto o disposición, es facultad exclusiva del poder judicial.

Una ley respecto de la cual se han seguido todos los pasos del proceso de su formación, adquiere por ese hecho el carácter de norma y no puede ser derogada, ni reformada o adicionada, sino por otro acto legislativo que en igual forma, reúna las mismas condiciones.

Como consecuencia del principio de autoridad formal de la ley, -denominado así por Ochoa Campos, contenido en el artículo 9º del Código Civil ya referido, "si un acto legislativo identificado en la ley no hiciere la aclaración de cuáles normas jurídicas se derogan o cuáles leyes se abrogan, por virtud del principio aludido, la nueva ley o disposición debe entenderse que tácitamente deroga a las que se opongan".⁶⁵

Por otra parte y para dar por terminado el análisis y desglose de las hipótesis que prevé el artículo 72 constitucional, resulta importante mencionar la inutilidad del inciso J), que a la letra dice:

Inciso J).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

⁶⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés. Derecho Legislativo Mexicano. Edición de la XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. México, 1973, p. 199.

Este párrafo fue una adición del constituyente de Querétaro y excluye del veto las resoluciones propias del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la permanente, cuando realicen funciones de cuerpo electoral, de jurado o conocen de la destitución de funcionarios federales; sin embargo, la iniciativa de destitución corresponde al presidente de la república, de tal manera que al igual que casos anteriores e hipótesis que hemos comentado, es ilógico pensar que el propio presidente vetara una proposición que inicie él mismo. En todo caso, los fundamentos en que se apoya el ejecutivo para el veto, ni pueden estar limitados, ni señalados exhaustivamente; la prudencia y el buen juicio, el conocimiento pleno de nuestro complejo orden jurídico y la ponderación de la norma en su aplicación, que el ejecutivo puede hacer de los negocios públicos, son las mejores razones que habría que esgrimir.

Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de ley o decreto, es necesario el quórum de reunión: más de la mitad del total de sus miembros: doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores respectivamente.

El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra.

Un miembro de la Comisión que examinó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del pleno la iniciativa.

El autor y los que dictaminaron pueden hablar más de dos veces y los otros miembros, sólo en dos ocasiones todos ellos pueden intervenir hasta por treinta minutos.

El presidente de la Cámara, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto; si es así, se procederá a realizar la votación. Si no está colmado o satisfecho plenamente el asunto, continuará la discusión una persona a favor y otra en contra, para después preguntar nuevamente si ha quedado agotado el tema (artículos 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General)

C) APROBACIÓN.

La votación "es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser parcial o total".⁶⁶ En efecto, la aprobación de los proyectos de ley, consiste precisamente en la aceptación del proyecto a estudio, por medio del voto mayoritario de la asamblea, por lo que resulta más conveniente calificar este acto como "votación", pues de la propia definición se desprende que, no necesariamente son aprobados los proyectos de ley, ya que pueden ser en todo caso aceptados tan sólo parcialmente. Todos los proyectos de ley o de decreto que se ponen bajo la consideración de las asambleas legislativas deben ser votados nominalmente; las demás resoluciones o proposiciones, con las excepciones que marca el Reglamento, deben ser votadas en forma económica.

⁶⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit., p. 95.

En principio, debemos afirmar que por lo que se refiere a las clases de votaciones, el Reglamento en su artículo 146 señala que "habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación", de lo que se desprende que el contenido de dicha disposición puede válidamente ser dividida en dos partes: Una que reglamenta los tres tipos de votaciones y, otra, que establece que nunca una votación puede ser por aclamación.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General determina los procedimientos para la expresión del voto y, por lo que respecta a la votación nominal, ésta se hará de acuerdo con lo que dispone el artículo 147 del Reglamento, en los siguientes términos:

I.- "Cada miembro de la cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá de pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario, para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no".

II.- "Un secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben", al efecto cada uno de los secretarios que recojan la votación, expresará también su apellido paterno, manifestando que recibe la votación "por la afirmativa" o "por la negativa", según sea el caso.

III.- "Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en voz alta, si falta algún miembro de la cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los

secretarios y el presidente", de lo que se infiere, que la mesa directiva manifiesta su voto, hasta el final.

IV.- "Los secretarios o prosecretarios, harán enseguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno, los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaron; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación".

El Reglamento señala claramente que las votaciones comenzarán por el lado derecho del presidente, siendo que esta formalidad excluye el llamado por lista y el de orden alfabético, exigiéndose que cada miembro de la cámara se ponga de pie y diga en voz alta su apellido o sus apellidos y su nombre, en caso de ser necesario, para distinguirlo de otro, de tal manera que así se prohíben las votaciones por grupo o por partido político, aún cuando no debemos olvidar que a menudo, una práctica cotidiana de las fracciones parlamentarias, de lo que se han llamado partidos opositores, en el momento en que no están de acuerdo con la tendencia de la asamblea para aprobar o no, una proposición o proyecto de ley, de la cual conoce, se retira de la asamblea legislativa, en grupo, sin que esto signifique, para los efectos del cómputo, que su voto fue en sentido negativo, ya que para este caso se requiere y se exige la identificación de los votantes, debiéndose estimar que para el caso que se comenta se trata de una abstención a la cual tienen derecho.

La Constitución, en el inciso c) del artículo 72, cuya glosa ya expusimos, establece un principio general al señalar que ". . . las votaciones de ley o decreto serán nominales"; por su parte el artículo 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que,

"las votaciones serán, precisamente nominales, cuando se pregunte si procede aprobar algún proyecto de ley en lo general; cuando se pregunte, si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo y, tercero cuando lo pida un individuo de la cámara y sea apoyado por otros cinco. También serán nominales en el caso del artículo 152".

Tal disposición robustece la libertad de manifestación de los representantes populares y se establece con claridad que cualquier miembro de la cámara puede pedir, cuando sea apoyado por otros cinco, que la votación sea nominal, en un asunto cualquiera que esté bajo la consideración de la cámara.

Por lo que se refiere a la votación económica, ésta se lleva a cabo de una manera muy sencilla, ya que implica una confrontación entre aquellos que asumen determinada postura, frente a otros que la asumen en forma diversa, adoptándose en el Reglamento la formalidad de ponerse de pie, para llevar a cabo estas votaciones, substituyéndose de tal manera, la declaración expresa de la negativa o positiva del voto. El artículo 150 del Reglamento señala que "las votaciones económicas se practicarán, poniéndose en pie los individuos" (Los artículos 147, 148, 150 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, al utilizar el término "individuos" o "miembros", se refiere estrictamente a los legisladores presentes en la asamblea legislativa, lo que excluye al personal administrativo y público en general que coadyuva en el desahogo de las sesiones. Lo mismo puede decirse para el caso de las sesiones que lleva a cabo la Comisión Permanente del Congreso Federal) que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben, de lo que se desprende una formalidad

"las votaciones serán, precisamente nominales, cuando se pregunte si procede aprobar algún proyecto de ley en lo general; cuando se pregunte, si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo y, tercero cuando lo pida un individuo de la cámara y sea apoyado por otros cinco. También serán nominales en el caso del artículo 152".

Tal disposición robustece la libertad de manifestación de los representantes populares y se establece con claridad que cualquier miembro de la cámara puede pedir, cuando sea apoyado por otros cinco, que la votación sea nominal, en un asunto cualquiera que esté bajo la consideración de la cámara.

Por lo que se refiere a la votación económica, ésta se lleva a cabo de una manera muy sencilla, ya que implica una confrontación entre aquellos que asumen determinada postura, frente a otros que la asumen en forma diversa, adoptándose en el Reglamento la formalidad de ponerse de pié, para llevar a cabo estas votaciones, substituyéndose de tal manera, la declaración expresa de la negativa o positiva del voto. El artículo 150 del Reglamento señala que "las votaciones económicas se practicarán, poniéndose en pié los individuos" (Los artículos 147, 148, 150 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, al utilizar el término "individuos" o "miembros", se refiere estrictamente a los legisladores presentes en la asamblea legislativa, lo que excluye al personal administrativo y público en general que coadyuva en el desahogo de las sesiones. Lo mismo puede decirse para el caso de las sesiones que lleva a cabo la Comisión Permanente del Congreso Federal) que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben, de lo que se desprende una formalidad

en el sentido de que el ponerse en pie, equivale al sí y, el permanecer sentado, equivale al no. Empero, si al dar la secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la cámara pidiere que se cuenten los votos, la secretaría procederá a contarlos efectivamente. A este fin se mantendrán todos, incluso el presidente y los secretarios, de pie o sentados, según sea el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros que hayan votado, uno en pro y otro en contra, contarán los votos de los que aprueban y otros dos a los legisladores que reprueban; éstos cuatro individuos, que nombrará el presidente, darán razón al mismo, en presencia de los secretarios del resultado de su cuenta y, hallándose conformes se publicará la votación.

Bajo este esquema se inscribe, la posibilidad de interponer el recurso de revisión del cómputo de votos, que puede ser ejercitado por cualquier legislador, para esclarecer alguna duda que pudiera presentarse durante el cómputo. Precisamente el recurso consiste en pedir que se cuenten nuevamente los votos, lo que se procederá a hacer en forma inmediata. La reglamentación del recurso se establece en lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento que se señala: "*si al dar la secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la cámara pidiere que se cuenten los votos, se contarán efectivamente, . . .*".

En este procedimiento intervienen, además de los votantes, el presidente y los secretarios, como miembros operativos, con funciones de escrutinio, cómputo y declaración. Asimismo, se dispone el uso de cédulas y de un ánfora en la que serán depositadas.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

La votación por cédulas, procede de la manera siguiente: una vez que los legisladores decidan el sentido en que votarán, anotarán el nombre del individuo o individuos en las cédulas que serán entregadas al presidente de la cámara, que sin leerlas, las depositará en el ánfora que debe encontrarse colocada en una mesa, tal hecho lo previene el artículo 153 del Reglamento.

La computación de este tipo de votaciones por cédula, está regulada por el artículo 154 del Reglamento, que señala: *"concluida la votación, uno de los secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocara. Leída la cédula, se pasará a manos del presidente y los demás secretarios, para que les conste el contenido de ella y puedan reclamar cualquier equivocación que se advierta. Finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado"*.

Es lógico pensar que también en el procedimiento de votaciones por cédula se exija la identificación de los votantes, y el número de ellos, excluyendo el conocimiento del sentido de cada uno de los votos, lo que reviste la formalidad necesaria de dicha votación. Posteriormente, cuando se efectúa la computación y se leen en voz alta las cédulas, se conocerá el contenido de los votos, dándose el nombre a este procedimiento de "escrutinio secreto", y se efectúa el depósito de las cédulas, en el ánfora previamente ubicada en una mesa. Cabe destacar que dicho procedimiento es utilizado en las cámaras legislativas, fundamentalmente, para elegir individuos.

El propio reglamento prevé en los artículos del 155 al 161, que "para la designación del presidente de la república, en caso de falta absoluta o temporal de éste, se procederá en la forma y términos consignados por los artículos 84 y 85 de la Constitución". (Consúltese las hipótesis previstas en los artículos 84 y 85 constitucionales) en la computación de los votos emitidos para la elección del presidente de la república, y en todo a lo que a esto se refiera para la designación del candidato triunfante, se procederá de acuerdo con la ley electoral respectiva y una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados, la secretaría dará cuenta a la cámara del resultado de la votación.

En general, todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y el Reglamento exijan las dos terceras partes de los votos y para calificar, inclusive, los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, en los que se requiere las dos terceras partes de votos de miembros presentes para que sean calificados como tales, y así, estará la cámara en posibilidad de que, a pedimento de alguno de sus miembros, se dé trámite y curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta a la previamente señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura; sin embargo, ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones dictaminadoras correspondientes, pues sólo con un dictamen de las comisiones que esté bajo la consideración de la asamblea, se podrá dispensar la segunda lectura o considerar que debe pasar a votación inmediatamente.

Finalmente, es preciso resaltar un hecho que ya fue comentado y que se refiere a la cuestión de que esta etapa del procedimiento legislativo identificada como aprobación, más que

ello, constituye en realidad una votación para lograr la expedición de la ley por parte del Congreso.

D) SANCIÓN.

La sanción "es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo";⁶⁵ es decir, por el presidente de la República. Si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el presidente de la República no le hace observaciones, mandará a publicar inmediatamente la ley o decreto. Sin embargo, si durante el lapso para la remisión de un proyecto concluyeran las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso se reúna.

En esta etapa se encuentra la facultad del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, que se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto. La finalidad del veto es, primero, que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, segundo, evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario, y tercero, que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso. Si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado total o parcialmente por el presidente de la República, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, que nuevamente lo discutirá y aprobará con el voto de las dos terceras partes del número total de votos, y pasará de nuevo a la Cámara revisora, que lo tendrá que aprobar también por las dos terceras partes del total de número de votos. Si éste es el caso, el

⁶⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit., p. 55.

proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente (artículo 72 de la Constitución)

E) PROMULGACIÓN.

La promulgación "es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida".⁶⁶ Para tal efecto, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.

Cabe señalar que ocurren varias cuestiones. La primera de ellas, es, si el presidente de la república puede y debe comprobar la legitimidad del proceso de formación de la ley, es decir, si debe verificar el que se satisficieran todos los pasos del proceso aludido, en la inteligencia de que tal comprobación tiene límites, ya que no podría verificarse en todo momento y paso a paso lo ocurrido en las cámaras, para advertir los defectos del procedimiento, puesto que existe la hipótesis final de que una ley sea vetada, por presentar alguna falla en el ciclo procedimental.

En segundo lugar, la naturaleza jurídica de la promulgación, para unos, es una fase del proceso legislativo, en el que el presidente de la república actúa como factor de declaración externa de la ley, más no para su eficacia. Otros, en la doctrina le atribuyen un carácter de acto

⁶⁶ Cfr. ídem. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. "Comentario al artículo 72", pp. 765 y ss. Camposeco Cadena, Miguel Ángel, Lógica parlamentaria, México, Miguel Ángel Camposeco, 1996, pp. 172-174.

jurisdiccional, por revestir una función verificadora, lo cual no es admisible, puesto que jurídicamente no es ley vigente, ni tampoco cosa juzgada. Para otros, la promulgación implica un carácter materialmente ejecutivo, ya que sería el primer acto tangible de ejecución de la ley, esto es, que se determine oportunamente sobre la obligatoriedad de todos los actos que implica. "Lo cierto es que se trata de un acto complejo que vincula a los poderes y que válidamente podemos identificar, como una fase integradora de la eficacia de la ley".⁶⁷

Por tanto, difícilmente podemos proporcionar un concepto que consideremos técnicamente válido, de la expedición de la ley, como fase del proceso legislativo que nos ocupa, ya que la inmediata vinculación que acecha la expedición, la promulgación y la publicación, resulta evidente.

F) PUBLICACIÓN.

La publicación "es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla"⁶⁸. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación, o bien en los diarios o gacetas oficiales de los Estados, según se trate de leyes federales o locales, respectivamente.

⁶⁷ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. p. 260.

⁶⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 55.

G) FECHA EN QUE SE INICIA SU VIGENCIA.

Lo señalado en el inciso anterior implica de una manera inmediata hablar de la iniciación de la vigencia de las leyes, siendo que en nuestro Derecho existen dos sistemas, a través de los cuales una disposición se considera vigente y adquiere el carácter de obligatoria: son el sistema sucesivo y el sistema sincrónico.

Las reglas concernientes a los dos sistemas se enuncian en los artículos 3° y 4° del Código Civil para el Distrito Federal de aplicación supletoria en materia federal.

El artículo 3° dispone: 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 de aquel en que se publique el periódico oficial, para que las leyes y 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.

De la simple lectura del precepto transcrito se desprende que son dos las situaciones que pueden presentarse: Si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Diario Oficial de la Federación se publica, habrá que contar tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad. Al respecto, es preciso destacar que en nuestra opinión dicho sistema es obsoleto, aún cuando no

deja de ser derecho positivo vigente, ya que la evolución tecnológica de los medios masivos de comunicación, permite que, en muy poco tiempo, una resolución sea ampliamente difundida e incluso el Diario Oficial de la Federación se puede adquirir regularmente en todos los Estados de la República.

Empero, "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" (artículo 4º del Código Civil, que regula en contraste de los anteriores párrafos el método sincrónico)

Este sistema, tiene el defecto de que no señala el término de la "vacatio legis", que en la terminología jurídica, es el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma jurídica entra en vigor.

"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"⁶⁹ Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro de lo que Kelsen denomina el ámbito personal de aplicación de la norma jurídica, aún cuando, de hecho no tenga o no haya podido tener noticia de la nueva legislación o disposición jurídica en concreto. Esta exigencia de seguridad jurídica se corrobora con el principio general del derecho, que aduce, "que la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento"; sin embargo, este principio sufre una excepción en nuestro sistema jurídico, ya que los jueces, tomando en consideración (como

⁶⁹ *Ibidem.* p. 57.

lo establece el artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal) el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos, de las sanciones en que hubieren incurrido por falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

En efecto, en el método sincrónico regulado por el Código Civil, al no señalarse el término de la *vacatio legis*, podría traer como consecuencia que una ley entrara en vigor en toda la República, una hora después de su publicación, o en cualquier término similar, de establecerse así en sus disposiciones transitorias, dando origen a varios abusos e inconvenientes. Por ello, cuando el texto legal dice, que las disposiciones del mismo entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, no debe aplicarse el método sincrónico, sino que por el contrario y pese a sus defectos, hay que tomar en cuenta las reglas del sucesivo.

En resumen, las tres diversas etapas del proceso legislativo referidas con anterioridad, se explican para García Maynez, retomando la tesis de Trinidad García, de la siguiente forma: "La promulgación es, en términos comunes, la publicación formal de la ley. De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre la promulgación y la publicación. Las dos palabras tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren, y así lo demuestra el empleo que se les ha dado y se les dá en el lenguaje corriente y en el jurídico: La Constitución y los Códigos Civiles de 1870 y 1884 emplean indistintamente los dos términos para expresar la

misma idea (artículos 70, 72, inciso a); y 89, fracción I de aquellas y 2 y 4 de éstos) Pero la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la dá a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica, naturalmente que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Como se ve, la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de estas fases y hay que darles nombre especial. Esta necesidad no se sentía en el antiguo Derecho, cuando un solo órgano de gobierno hacía la ley y la publicaba; se impone, en cambio, actualmente, por las complicaciones producidas por los nuevos sistemas de Derecho Público. Consecuentes, pues con la realidad presente de las cosas, emplearemos tres diversos términos para referirnos a esos actos; serán los de a) sanción, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo; b) promulgación para el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a Derecho y debe ser obedecida; c) publicación, para el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para el efecto"⁷⁰.

3. EL PROCESO LEGISLATIVO PARA REALIZAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución norteamericana de 1787 establece que, "para reformar la Constitución, es necesario que la iniciativa sea aprobada por el Congreso federal en primer término, con una

⁷⁰ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. pp. 60-61.

mayoría calificada; después, se turna a las legislaturas de las entidades federativas para que la aprueben la mayoría de éstas. Éste es el sistema que tiene México"⁷¹ en el artículo 135 constitucional. Su procedimiento debe ser más o menos complicado, diferente al ordinario, ya que se propicia que la norma jurídica sea efectiva y opere en la realidad, porque no se elaborará precipitadamente. El órgano que conoce de la misma se le denomina Poder Constituyente Permanente. Constituyente derivado, órgano reformador de la Constitución u órgano revisor de la Constitución, y está compuesto por el Congreso General y las legislaturas de los estados.⁷² Este órgano está facultado para derogar (suprimir), adicionar (incluir) o modificar; es decir, es competente para reformar los artículos de la Constitución. Sin embargo, tiene dos limitaciones: primero, que no tiene facultad para dictar una nueva norma fundamental y, segundo, aunque no existe expresamente, no debe derogar una garantía individual, porque ésta es un derecho humano ya reconocido como un derecho fundamental.

El procedimiento para reformar la Constitución, de acuerdo con el artículo 135, en relación con el 71 y 122 constitucionales, es el siguiente:

I. "El presidente de la República, los diputados, los senadores o las legislaturas locales de los estados podrán presentar iniciativas de leyes" (La doctrina ha interpretado que la

⁷¹ MADRAZO, Jorge. "Comentario al artículo 135", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, 7ª Edición, UNAM. México, 1995, pp. 1370 y ss.

⁷² SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. El sistema de la Constitución mexicana, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1977, pp. 143 y 144.

facultad para iniciar leyes debe aplicarse también como iniciativa de reforma constitucional, ya que en sentido estricto no se podría reformar la Constitución) ante el Congreso de la Unión. Nosotros incluimos, de acuerdo con el artículo 122, fracción V, inciso ñ, "a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero exclusivamente ésta tiene iniciativa de "ley" en materias relativas al Distrito Federal".⁷³

2. Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de reforma, es necesario, en cada una de ellas, un quórum de reunión de más de la mitad del número total de sus miembros: doscientos cincuenta y un diputados y sesenta y cinco senadores respectivamente (artículo 63 constitucional);

3. Posteriormente, se realizará la discusión, primero, en la Cámara en que se hubiese presentado la iniciativa, para lo cual el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva integrará un par de listas, una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra. El autor de la iniciativa o un miembro de la Comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner a consideración del pleno el asunto. El presidente, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto; si es así, se procederá a realizar la votación;

4. La votación será nominal, aprobando en lo general y por artículos. El miembro en turno dirá, de pie y en voz alta, su nombre completo y el sentido de su voto. La Secretaría

⁷³ SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1977, pp. 143 y 144.

computará los votos (artículos 147 y 148 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General);

5. Para su aprobación, será necesario un quórum de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, por lo menos ciento sesenta y siete diputados, y de la Cámara de Senadores, un mínimo de cuarenta y tres senadores;

6. Posteriormente, se necesitará de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, y

7. “El Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente hará el cómputo de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la reforma”.⁷⁴

⁷⁴ SCHIMILL ORDÓÑEZ, Ulises. Op. Cit. pp. 152 y 153.

CAPÍTULO IV

"ALTERNATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO".

CAPÍTULO IV

“ALTERNATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO”

A) CLARIDAD Y PRECISIÓN DE LAS LEYES.

Dentro del complejo proceso legislativo encontramos que el Reglamento, previene (artículo 165) que: “Las leyes serán redactadas con precisión y claridad, en la forma en que hubieren sido aprobadas . . .”, lo que constituye un acierto que encuentra su justificación y fundamento en los más altos principios de filosofía jurídica y de técnica legislativa.

En efecto, las leyes en todo caso pretenden ser auténticas categorías analíticas de la realidad, pero como esto es muy difícil, tan sólo sirven como elementos explicativos de nuestra realidad social e histórica y en forma parcial, siendo producto del proceso por el cual los órganos del estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general, las cuales deben revestir una redacción y terminología clara, precisa, asequible y una plena concordancia con la voluntad legislativa que resulta derivada del proceso de su formación.

Sin embargo, esto que se enuncia así, de manera simple, es en la práctica muy complicado, pues además de las dificultades técnicas del proceso legislativo, se sabe lo difícil que es enmarcar, en términos completamente inequívocos, no sólo reglas jurídicas de carácter general, sino además reglas específicas de cualquier clase.

Asimismo, la precisión y claridad de las leyes puede resumirse en lo siguiente: "Lo ideal es utilizar para ello el mínimo de palabras, siempre que eso sea consistente con claridad, y en términos autoexplicativos, paso a paso, con orden, sin involuciones, ni referencias concomitantes. Pero debe reconocerse que es difícil dejar sentados principios para la dición legislativa mexicana. Tal vez valga la pena repetir lo que prescribía Montesquieu, que ha sido, en la opinión de los tratadistas, lo mejor que se haya expresado sobre el tema. En síntesis, señala que el estilo debería ser a la vez simple y conciso, pues las frases grandilocuentes o retóricas son superfluidad que distrae. Los términos que se escojan, deben, tanto como sea posible, ser absolutos y no relativos, de tal manera que se deje solo, un margen mínimo para diferencias individuales de opinión. Las leyes deben reducirse a lo que es real y actual, evitando las metáforas y las hipótesis. No deben ellas ser sutiles, ya que se hacen para personas de mediano entendimiento, y no son un ejercicio carente de lógica, sino que están destinadas al razonamiento ordinario del ciudadano común. No debiera confundirse en ellas el asunto principal, empleándose excepciones, limitaciones o modificaciones, salvo cuando ello sea, absolutamente necesario. "Tampoco debieran ser dialécticas o polémicas, pues resulta peligroso dar razones detalladas para las leyes, ya que esto sólo abre la puerta a controversias, y por último, debieran sobre todo ser consideradas con madurez, y no deben sobresaltar la razón y la justicia elementales, ni la naturaleza de las cosas, pues las leyes débiles, innecesarias o injustas traen desprestigio al sistema entero de legislación y minan la autoridad del estado".⁸¹

El problema se minimiza en la actualidad debido a que la mayor parte de las iniciativas de ley que se someten a la consideración del legislativo, se refieren a asuntos administrativos de

⁸¹ OCHOA CAMPOS. Op. Cit. pp. 255 y 256.

contenido técnico y especializado, de los cuales conocen las cámaras a través de las comisiones, las que a su vez, con la colaboración de expertos o asesores de cada dependencia, dictaminan las iniciativas que el propio ejecutivo envía y en las que previamente se depuraron y precisaron los conocimientos y las fórmulas técnicas, para facilitar la labor de los legisladores, los que además, por razón natural, no se circunscriben al criterio técnico de la dependencia que colabora con la comisión correspondiente, sino que a menudo se corrigen los textos de las iniciativas, aún cuando sean en forma mínima. De ahí que se haga palpable la conveniencia para que exista una buena colaboración entre ambos poderes, solicitando el legislativo, por ejemplo, la ilustración más completa posible de la dependencia administrativa (según lo facultan los artículos 126 al 131 del Reglamento, en relación con el artículo 93 de nuestra Constitución), o bien, asesorándose las cámaras por los expertos que en la materia existan a su alcance. Todo ello, sin duda alguna, coadyuvará a depurar los conceptos contenidos en las iniciativas de ley, permitiendo así la ideal precisión y claridad de las leyes a que se refiere el artículo 165 del Reglamento.

Un segundo requisito concomitante de la precisión y claridad de las leyes, es el hecho, de que las mismas, deben ser redactadas en la forma, en que hubiesen sido aprobadas, esto es, indudablemente, el mínimo de seguridad jurídica elemental que debe advertirse en el texto de una ley, para evitar que resulte un articulado con sentido diferente de aquel producido por la voluntad del legislador al votar la ley.

El procedimiento para obtener esta garantía de seguridad jurídica relativa a la precisión y claridad de las leyes está contenido en los artículos 139 y 140 del Reglamento. La primera de

esas disposiciones señala que: "Después de ser aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la cámara que deba mandarla al ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren, pasará al expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible". Aunque dicha disposición no expresa a quien debe someterse esa minuta, debe entenderse que lo es al secretario de la cámara respectiva. Asimismo, el artículo 140 del Reglamento establece: "Esta minuta debe contener exactamente lo que hubieren aprobado las cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan de las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes". Ello significa, que si la belleza del estilo deforma el pensamiento original del legislador, es preferible abstenerse, y conservar una locución, aunque no sea elegante, con tal de mantener en el texto de la ley el sentido de la voluntad del cuerpo colegiado deliberante; es decir, que la ley resultante debe tener una correspondencia absoluta con el consentimiento de la asamblea que la emitió, de tal manera que precisamente una modalidad de la garantía de seguridad jurídica, radica en que los términos y conceptos que se utilizan en el texto de una ley, signifiquen lo mismo para todos aquellos a quienes está dirigida.

A) POR UN CONTROL AUTÉNTICO DEL PODER LEGISLATIVO.

El procedimiento legislativo se vincula con el Poder Ejecutivo, como poder reglamentario, ya que "la preponderancia del Ejecutivo dentro del procedimiento legislativo como es el caso de nuestro sistema político, particularmente lo que se refiere a la iniciativa de ley, también se expresa en el contenido mismo de las normas legales, ya sea que estén

vinculadas a la administración o al gobierno"⁸². En efecto, si bien es cierto que la ley se distingue por su generalidad, objetividad y coherencia no deja de ser significativa la cada vez más frecuente remisión a los reglamentos para la aplicación y fijación de los alcances de la ley. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, facultad necesaria e ineludible, que nuestra Constitución Política le otorga al Presidente de la República, se constituye de hecho en un factor de inhibición legislativa por parte de los miembros del Congreso. El abuso del ejercicio de esta facultad acusa, inclusive, la extrema generalidad y abstracción con la cual se hacen las leyes, y puede significar, asimismo, una renuncia del legislador a regular materias que deben estar comprendidas en un cuerpo legal coherente. El extremo contrario, puede también resultar ineficaz y restarle capacidad de respuesta al aparato administrativo. Las leyes prolijas y detallistas son inhibitorias de la función gubernamental, o incumplidas o violadas con frecuencia. La flexibilidad reglamentaria, por su socorrida utilización revela ser un eficaz instrumento del gobierno, que por otra parte va conjuntamente con la del poder ejecutivo, es signo de su intervencionismo, del estado sobre el cuerpo social. Decretados públicamente, "la ley remite a una sociedad "privada"; elaborado en secreto, el reglamento remite a una necesidad de que la sociedad sea más pública".⁸³ Es decir, según nos explica Jean Dabin, "... el procedimiento de la regla en modo alguno excluye el procedimiento de la acción concreta. Y pues, la ley es obra humana, no podría prever todo ni, cuando lo ha previsto, resolverlo y fijado todo, lo cual deja un considerable margen a la función

⁸² JEAN, Dabin. Doctrina del Estado, p. 75, obra en la que el autor afirma que la administración se dirige a las cosas y el gobierno a los hombres.

⁸³ POULANTZAS, Nicos. La Crisis del Estado. 2ª Edición, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1984, p. 310.

gubernativa no regulada y al poder discrecional de la autoridad, sea en ausencia de reglamentación, sea dentro del marco de una reglamentación amplia".⁸⁴

En este sentido, se habla de la crisis del control parlamentario a consecuencia de la vinculación que existe entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que lo apoya, evitando no sólo una posible sanción para el gobierno, sino incluso la aplicación de cualquier tipo de control. Asimismo, algunos autores proclaman la pérdida de eficacia o la inexistencia del control parlamentario, debido a la relativa identidad política que se da entre el gobierno y el partido o partidos que ostentan la mayoría parlamentaria. Por lo anterior, Giuseppe de Vergottini afirma que "el control parlamentario corresponde a las minorías",⁸⁵ pero Andrea Manzella no está de acuerdo con la doctrina italiana del continuum gobierno-mayoría parlamentaria, que asigna la tarea del control parlamentario a la oposición, ya que "no puede estar limitado exclusivamente a ésta".⁸⁶ Nosotros coincidimos con Manzella, considerando que también a la mayoría le corresponde el ejercicio del control parlamentario, en virtud de que el papel que desempeña es de vital importancia, ya que como objetivos tiene: primero, verificar, examinar, analizar, comprobar, informar, inspeccionar y registrar, conforme a lo dispuesto por la Constitución, que las actuaciones del Ejecutivo concuerden con el programa de gobierno; segundo, que el control parlamentario le sirve para que el electorado conozca los errores de la

⁸⁴ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. Cit. p. 256.

⁸⁵ VERGOTTINI, Giuseppe de. Derecho Constitucional Comparado, Trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1983, pp. 257 y 395.

⁸⁶ MANZELLA, Andrea. El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, p. 59.

política gubernamental, así como sus aciertos; y tercero, para representar de manera efectiva y honesta los intereses distritales o estatales, es decir, vigilar el mantenimiento de la democracia. Con lo anterior, el control de la mayoría va a tener como finalidad el correcto funcionamiento del sistema. Por tanto, para nosotros también es importante el control realizado por la mayoría, sobre todo, porque es precisamente quien representa a la mayoría del cuerpo electoral.

Además del sujeto controlador, existe otro sujeto: el controlado, el cual puede ser el gobierno, ya sea uno de sus miembros o un funcionario que dependa del ministro, secretario o consejero federal, pero que afecte su actividad. En algunos casos, también los funcionarios que integran la administración pública pueden ser sujetos controlados.

Una de las características del sujeto controlado es estar consciente de que su actividad puede ser juzgada y, si es el caso, sancionada por el sujeto controlador pero, sobre todo, su actividad será expuesta ante la opinión pública en confrontación con las opiniones contrarias a ésta. Entonces, "el sujeto controlado tiende a realizar su actividad con un grado de eficacia mucho mayor".⁸⁷ Sin embargo, en muchas ocasiones la actitud del sujeto controlado ha sido negarse a someterse a algún acto de control que realice el sujeto controlador, es decir, manifiesta su irresponsabilidad, en este caso no sólo se genera inseguridad jurídica, sino además perjudican la eficiencia e imagen de la democracia, el mejoramiento de las condiciones sociales,

⁸⁷ GARCÍA MORILLO, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario", en Revista de la Facultad de Derecho, No. 10, Madrid, 1986, pp. 48, 55.

económicas, políticas y culturales de una determinada sociedad,⁸⁸ así como el desarrollo de las instituciones: Poder Legislativo y administración pública.

Existe gran interés por lo que representa actualmente el Derecho Parlamentario en nuestro país, en estos momentos en que se menciona que la institución representativa atraviesa por una grave crisis en cuanto a su papel como órgano representativo, legislativo y fiscalizador del Ejecutivo.

Respecto al derecho parlamentario, Fernando Santaolalla, lo entiende como un "... conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas".⁸⁹

Es decir, que lo primordial es que dicha institución encarne lo que el pueblo quiere, que sus demandas vayan encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida.

Pero ¿cómo el Poder Legislativo, se convierte en el fiscalizador del Poder Ejecutivo, si la situación actual de aquél es considerada débil frente al segundo, no obstante que se

⁸⁸ GENTILE, Jorge Horacio. "La función del Parlamento en la democracia moderna", IV Congreso Iberoamericano, UNAM, México, 1992, p. 328.

⁸⁹ SANTAOLALLA, Fernando, citado por Pedroza de la Llave, Susana Talía, en El Congreso de la Unión, Integración y Regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, Número 81, UNAM, México, 1997, p. 29.

ha tratado de fortalecer a la institución representativa? En efecto, se han dado diversas tendencias de opiniones en el sentido de fortalecer al Poder Legislativo, principalmente a través de lo que se ha denominado Reforma de Estado. Sin embargo, si bien es cierto que la institución representativa tiene las facultades de revisar, vigilar, fiscalizar, aprobar o censurar las acciones del Ejecutivo Federal, y en general de la Administración Pública Federal, es el propio presidente de la República, el único que "puede recurrir a subterfugios y actuar a espaldas de la auténtica representación nacional".

Significa entonces que no existe tal control por parte del Legislativo como se presume en teoría, dado que en la realidad el verdadero control lo ejerce el Poder Ejecutivo.

Hemos de remarcar señalando que las facultades gubernamentales se caracterizan por la influencia directa del órgano de control-Representativo, en los ámbitos administrativos, políticos y económicos; como ejemplo de ello tenemos los de: "conceder licencia al Presidente de la República -función de control- y nombrar al interino que lo supla -función de gobierno-, nombrar al presidente provisional; aprobar la suspensión de garantías -función de gobierno-; nombrar gobernador provisional -funciones de control-, y nombrar a los magistrados del Tribunal Electoral -función de gobierno-, pero en relación al Poder Judicial".⁹⁰

Dado lo anterior, queda demostrado que, efectivamente, es el Ejecutivo Federal el que prevalece por encima del órgano de control representativo; es decir, el Poder Legislativo es quien ve limitadas sus funciones al estar condicionado al papel que desempeña el Ejecutivo.

⁹⁰ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. . . Op. cit. pp. 149-150.

Aunado a lo anterior, podemos señalar que las iniciativas, propuestas por el Ejecutivo con apoyo de la mayoría parlamentaria, se aprueban en muchas de las ocasiones, dejando de lado lo que pudiera hacer en un momento dado el órgano representativo como creador de normas jurídicas, relegándolo al simple papel de legitimador de decisiones.

Pero debemos aclarar, el Poder Legislativo, como institución representativa, realiza "... actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley; actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, pero que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o de un derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa; actos que verifiquen, analicen o controlen la actividad del gobierno, actos para establecer y percibir contribuciones actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos ...". Por lo anterior, el Poder Legislativo realiza actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias, de dirección política, ..."⁹¹

Ello hace que se considere al legislativo como órgano de control gubernamental, además de que sus actos constituyen la vertiente de la política nacional al utilizar los medios y recursos para lograrlo. Asimismo, de la participación ciudadana ante el legislativo, estos tienen indirectamente el derecho de iniciar leyes en las legislaturas locales, y que se ha hecho llamar "iniciativa popular". Esto se da, como ya lo señalamos, principalmente en algunos estados del país, como son: Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca,

⁹¹ *Ibidem.* p. 215.

Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz. Esta figura aún no se contempla en nuestra Constitución y se da únicamente por la vía indirecta.

C) COLABORACIÓN DE FUNCIONES.

En nuestro sistema político, se habla mucho acerca de la supremacía que posee el Poder Ejecutivo Federal, respecto al Poder Legislativo, y de que éste se encuentra condicionado a lo que aquél dice. Lo anterior se puede corroborar en el hecho de que es el Ejecutivo quien tiene la facultad de ejercer el derecho de veto sobre una ley, y que se refiere a la objeción total o parcial de una ley o decreto.

Respecto al veto, Susana Thalla Pedroza de la Llave, señala "...La finalidad del veto es, primero, que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, segundo, evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario, y tercero, que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso. . ." ⁹²

Es de señalar que en la realidad esto aún no se contempla, pues dicha cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo es casi nula. Asimismo, tampoco existe imposición del Congreso sobre el Ejecutivo, debido al predominio que sigue teniendo este último.

Con la finalidad de que el poder se mantenga y ejerza dentro de ciertos límites, sin atentar contra la voluntad política de los ciudadanos, nuestra Constitución dividió el poder en

⁹² Ibidem. pp. 221-222.

tres, propiciando con ello una necesaria e indispensable colaboración de funciones, pues "El principio de la división de poderes opera más bien como colaboración y coordinación entre los poderes con el objeto de llevar a cabo de la mejor forma la marcha del gobierno", para ello "...necesario es que cada poder ejerza sus funciones y éstas no las puede delegar un poder en otro, a menos que la propia Constitución en determinadas situaciones así lo prevea".⁹³

Desde luego que esta colaboración de funciones es pues con el fin de armonizar y cumplir adecuadamente con los fines del Estado. Partiendo de esa base, hemos de afirmar que la colaboración de poderes se contrae a los dos aspectos de las funciones del poder público, y es conveniente analizarlas objetivamente y determinar cómo se realizan, no sin antes recordar que la función legislativa contempla situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, en tanto la administrativa emanada del poder ejecutivo, lo hace a situaciones jurídicas particulares, personales y concretas, donde se supone no existe situación de conflicto ni procura estabilizar el orden jurídico, sino lo prevé, como tampoco es fin el definir una situación de derecho, como sucede en la función jurisdiccional, sino como medio para la realización de otros actos de carácter administrativo, lo cual nos conduce a que la función jurisdiccional, emanada del poder judicial, tiene motivo y fin, o sea un conflicto surgido y una resolución dictada con objeto de establecer el orden jurídico temporalmente roto entre partes interesadas.

Es pues la Constitución quien debe delegar funciones de un poder a otro, y otorgar así la armonía que debiera haber en conjunto, porque: "En México el poder ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo faculta para ello la constitución; en

⁹³ CARPIZO, Jorge. Introducción al Derecho Mexicano. Op. Cit. p. 295.

otras palabras, el poder legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el ejecutivo".⁹⁴

Si seguimos ahondando en este tema, nos podemos dar cuenta que en ciertos casos los tres poderes ejercen funciones que no les son propias estrictamente hablando, pero que sin embargo están contempladas en nuestra Constitución, razón por la cual es necesario establecer que debe existir una estrecha colaboración entre dichos órganos, porque en los hechos, en el plano político no se da.

D) LA NECESIDAD DE CREAR UN REGLAMENTO POR CÁMARA.

La Constitución mexicana de 1917, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, con sus reformas de 1994 o nueva Ley Orgánica, y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, son los estatutos jurídicos que regulan a la institución representativa del "Congreso General" o "Congreso de la Unión" del sistema político mexicano. Por otra parte, la regulación vigente es obsoleta y, además, impide el desarrollo del Congreso mexicano; como ejemplo de lo anterior tenemos que el reglamento interno en su artículo 87 establece que se debe dictaminar en cinco días, y esto es una muestra de la dinámica anterior donde en realidad no se discutía nada, no se averiguaba nada, no se debatía nada.

⁹⁴ CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Op. Cit., p. 99.

Cambiar la Ley Orgánica es lo primero para tener reglamentos porque el quehacer cotidiano se encuentra trabado por falta de normas de cómo funcionar. La Ley Orgánica del Congreso existe desde 1979, y se define como un Congreso monopartidista, como si fuera todavía la existencia de un gran partido que decide quién se queda con las comisiones.

Las elecciones de 1997 y las de este año, las del 2000, han hecho replantear el manejo del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo; el proceso demostró que no todo se puede manejar por antojo, ahora con la mayoría legislativa que encarna la oposición, los partidos se vuelven protagonistas del proceso político.

Las reglas del juego parlamentario aún no están bien claras, pero tampoco ya no es quién grita más, quién madruga primero, el que convoca primero, el que invita primero, quién toma las decisiones. En ese sentido el conflicto constitucional no permite que el conflicto sustantivo pueda resolverse y que las cosas estén trabadas o se resuelvan con muchas dificultades, como fue el caso del Presupuesto de Egresos para el año 2000.

E) CONTINUIDAD DEL TRABAJO LEGISLATIVO.

Otro de los problemas es el relativo a que los parlamentarios de la mayoría y de la oposición, tanto los de la Cámara de Diputados como la de Senadores no tienen una carrera parlamentaria, cuyo principal obstáculo es el principio de no-reelección inmediata, consagrado

FALTA

PÁGINA

106|

Otro de los problemas del principio de no-reelección inmediata es, principalmente, que se produce el debilitamiento de la oposición que no cuenta con la posibilidad de proponer candidatos en cada legislatura. Así, la no reelección no favorece ni fortalece la actividad parlamentaria, sobre todo, a la de control, así como a la institución parlamentaria mexicana, mientras que los parlamentarios de la mayoría tienen la oportunidad de acceder, posteriormente, a cargos dentro de la administración pública. Por lo que de esta forma, en México, a pesar de tener un sistema de gobierno presidencial, se da también la relación gobierno-mayoría.

F) INSTAURACIÓN DE LA CARRERA PARLAMENTARIA.

Es necesario partir de la idea que, en general, los Diputados como los Senadores, es decir, los parlamentarios tanto de la mayoría como de la oposición, no son especialistas ni técnicos. Por ejemplo, en la década anterior, aproximadamente el 63.2% tenía educación universitaria y 14% un posgrado. Esta situación se agrava, porque rara vez cuentan con personal especializado y aparatos de información y documentación indispensables para su actividad. Frecuentemente son auxiliados por especialistas que les facilita el propio Ejecutivo o, simplemente, por asesores eventuales de los propios parlamentarios.

Por lo anterior, se ha considerado necesario establecer los denominados "Consejos legislativos" (Un avance lo constituye el Instituto de Investigaciones Legislativas) o "Asesores Legislativos", denominación con la que no estamos de acuerdo, ya que la actividad del Congreso, como ya lo mencionamos en páginas anteriores, no sólo la legislativa, sino que éste

desarrolla otras funciones. Por ello, consideramos convenientemente se instaure la carrera "Parlamentaria de Asesor Permanente del Congreso", sin que sea necesaria su afiliación a un determinado partido político, cuya función sea impartir cursos de Derecho Parlamentario, prestar asistencia técnica, asesoramiento legal, redacción de proyectos de iniciativa de ley o decreto, dictámenes, realización de encuestas, investigaciones e informes en beneficio de todos los parlamentarios, independientemente de que éstos pertenezcan a la mayoría o a la oposición.

G) PRESENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL CONGRESO.

La eficacia de los actos de control parlamentario no depende sólo de la habilidad de los parlamentarios, de la publicidad a través del Boletín Oficial de las Cortes Generales y de los Diarios de Sesiones, sino también de los medios de comunicación, principalmente la prensa, a través de la crítica, que aunque sólo causan pequeñas molestias al Ejecutivo, influyen en la opinión pública, sobre todo, a partir de 1988. Sin embargo, por un lado, existe la afirmación de que éstos se encuentran a favor del gobierno y, por otro, la situación se agrava, ya que la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General no contemplan la presencia de los medios de comunicación en el Congreso y, escasamente, algunos de los artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General se pueden aplicar al respecto (arts. 205 a 212) En relación a este punto, la tendencia debe ser que los ciudadanos puedan conocer cómo se tratan los asuntos públicos que les atañen y el papel de su institución representativa como órgano que permite el diálogo, empezando por establecer la necesaria presencia de los medios de comunicación en las sesiones, así como que éstos hagan constante referencia a la actividad del

Congreso de la Unión. Los ciudadanos deben ser quienes juzguen tanto la actividad del Congreso (mayoría y oposición), como la del gobierno.

Creemos también conveniente, al igual que como sucede en Estados Unidos de América, que nuestro Presidente de la República pronuncie discursos o realice conferencias de prensa, mensuales o semanales, y dirija mensajes ante el Congreso de la Unión transmitidos por televisión en su totalidad, dando cuenta de su gestión al mismo pueblo que lo eligió. Así, coincidimos con el profesor Berlín Valenzuela cuando afirma que: "el instrumento parlamentario de control más común es el de hacer públicas las divergencias a través de la prensa, manifestaciones o debates parlamentarios, naturalmente la eficacia del control derivará en la capacidad de la sociedad de influir sobre el proceso político".⁸⁸

II) PARTICIPACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Anteriormente se debatía sobre si se encontraba reservada al Presidente de la República la iniciativa del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación.

Finalmente se llegó a la siguiente conclusión: "A falta de disposición expresa en ese sentido, debería estarse a la regla general del artículo 71, pero es evidente que sólo el

⁸⁸ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario Iberoamericano, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 78.

Ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico y político de la Secretaría de Hacienda está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración”.⁸⁹

Es, a partir de la reforma hecha al artículo 74, fracción IV de nuestra Constitución, misma que fue publicada el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, en que se establece que ya no quedan dudas en cuanto a que la iniciativa de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, se encuentra o no reservada al Poder Ejecutivo. El texto constitucional es conciso al señalar que: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos . . .”

En el caso particular del Distrito Federal, el artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) constitucional, es tajante al señalar que: “La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.

Aún cuando esta facultad que se concede al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de una interpretación teleológica del apartado constitucional, “se desprende que la Asamblea puede modificar los proyectos que sean sometidos a su consideración. La atribución de

⁸⁹ MINVIELLE SEMPÉ, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación, 15ª Edición, Editorial Porrúa, República Argentina, México, 1997. p. 202.

modificar las iniciativas se encuentra implícita en la potestad de legislar, pues no puede concebirse la función legislativa de aprobación de un proyecto de ley, sin la facultad correlativa de modificarlo".⁹⁰

Para nadie es un secreto que los presidentes mexicanos han gozado de enormes facultades discrecionales en materia de gasto público. Las mayorías priistas en la Cámara de Diputados, una legislación complaciente con el Poder Ejecutivo y la falta de transparencia en varios aspectos del proceso presupuestal han impedido que el ejercicio del gasto sea el resultado de un acuerdo amplio y democrático con respecto de las prioridades públicas del país. Tampoco se han establecido las condiciones para que los mexicanos conozcamos con oportunidad y claridad los resultados del ejercicio presupuestal, de tal suerte que podamos evaluar las cuentas que nos presentan nuestras administraciones.

Basta con revisar los resultados de la Cuenta de Hacienda Pública Federal de 1997 para conocer cómo de manera excesiva el gobierno modifica el orden de prioridades establecidas por el Congreso de la Unión.

La nueva composición política de la Cámara de Diputados ha permitido que por primera vez se desarrolle un debate serio con respecto de la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Ejecutivo Federal al Congreso. Se han logrado avances importantes, como establecer en el decreto de presupuesto algunas reglas para determinar el uso de posibles ingresos extraordinarios, asignar con criterios más claros ciertas partidas destinadas a los

⁹⁰ *Ibidem.* p. 203.

estados y municipios, así como obligar al gobierno federal a publicar los calendarios del ejercicio del gasto para algunas dependencias públicas.

Sin embargo, tres aspectos limitan de manera muy seria la capacidad de los diputados para mejorar el proceso presupuestario en nuestro país; la falta de información oportuna y transparente en varias partidas del gasto, el reducido periodo para el estudio y la discusión del presupuesto, y particularmente, la legislación en la materia que otorga facultades al gobierno federal que facilitan el uso discrecional de los recursos públicos.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados aprobó, con el apoyo de los legisladores de tres partidos políticos un dictamen que modifica varios artículos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. La principal modificación que se propone es la del artículo 25 de dicha ley, con el objetivo de que la Cámara de Diputados participe en las decisiones con respecto del uso de los ingresos extraordinarios y del gasto no devengado por el gobierno federal, así como en las variaciones que se realicen al Presupuesto originalmente aprobado. El objetivo final es ser congruentes con el texto constitucional que le otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de decidir la manera de cómo se deberán gastar los recursos públicos.

Con respecto del uso de los ingresos extraordinarios, se establece la obligación de que el Ejecutivo Federal se apegue a lo señalado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación e informe de manera oportuna al Congreso. En lo referente a las variaciones en el gasto, se obliga a que la Cámara de Diputados apruebe toda modificación en el uso de recursos

10% mayor al aprobado en un ramo general del Presupuesto o un cambio de 1% en relación con el total del Presupuesto federal. Se busca establecer márgenes razonables para el ejercicio del gasto, que permitan a las autoridades federales actuar con oportunidad ante un cambio de las circunstancias, pero se evita que montos elevados de recursos se puedan ejercer sin que la Cámara de Diputados lo apruebe.

Se someterá también ante el pleno de la Cámara de Diputados la propuesta de establecer disposiciones para que el Ejecutivo Federal anticipe a la Cámara de Diputados los aspectos fundamentales del Presupuesto. Se pretende ampliar el plazo durante el cual los diputados analicen la propuesta presupuestal del Ejecutivo, con el fin de conocerla mejor, precisar sus prioridades, estudiar las propuestas alternativas que podrían surgir y evitar la toma de decisiones apresuradas.

Aspecto fundamental de la iniciativa es que se establece la obligación de que en un plazo máximo de 10 días naturales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dé respuesta a los requerimientos de información de los legisladores, tanto los que se presenten durante el ejercicio presupuestal como los que surjan en el periodo de discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación. Se pretende con ello asegurar que los legisladores cuenten con la información precisa respecto de cada una de las variables que influyen en el Presupuesto federal y que dieron origen a la propuesta del Ejecutivo. Se debe evitar que los problemas se diferan, escondan o se minimicen por la falta de información.

Respecto al Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, las propuestas que han sido aprobadas por el pleno de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados surgieron de las iniciativas presentadas por diputados del PRI, del PAN y de diputados independientes y enriquecidas mediante el debate interno, por lo que recogen la preocupación de los distintos partidos políticos en relación con la necesidad de establecer mecanismos efectivos para vigilar el ejercicio del gasto público. Es necesario que se aplique con transparencia y sin excesos en las facultades discrecionales del Ejecutivo.

Tenemos que evitar la modificación de las prioridades aprobadas por la Cámara de Diputados y el lamentable uso de recursos públicos con propósitos electoreros.

Este es un paso más en el camino de cumplir con la responsabilidad constitucional de la Cámara de Diputados de aprobar y vigilar el ejercicio del gasto público.

En las más recientes elecciones, la "cuota de poder" quedó repartida entre los tres principales partidos: PRI, PAN y PRD, de manera que para reformas constitucionales y otros casos equivalentes se necesitará el consenso de dos partidos para sacarlas adelante.

Todo esto es bueno, puesto que supone el equilibrio de fuerzas políticas, en donde lo realmente importante, es el comportamiento de los nuevos funcionarios: senadores y diputados al Congreso de la Unión: gobernadores, diputados locales y ayuntamientos.

Por tanto, el sistema tripartito predominante actualmente es el que más se acomoda a la pluralidad ideológica y política del país.

Asimismo, la evolución política en México marcha hacia un mayor equilibrio entre los tres poderes de la Unión, es decir, al fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, y en consecuencia, el sistema presidencial se caracteriza por frenos y contrapesos entre los propios poderes tanto a nivel federal como local.

En consecuencia, queda demostrado que tenemos un sistema de tres partidos políticos fundamentales, siendo este sistema el más apropiado a la realidad política de nuestro país.

Los tiempos han cambiado. Ante la nueva realidad del país, los partidos políticos habrán de reorganizarse forzosamente. PRI, PAN y PRD, se enfrentan a la necesidad de reinventar sus estructuras y comportamientos de adaptarlos a su entorno que se encuentra radicalmente alterado. Un ambiente muy distinto al imperante durante más de 70 años, les obliga a hacerlo, aún cuando el Partido Acción Nacional esté hoy en el poder.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los autores de la Constitución, independientemente de las dificultades que encontraron para plantear libremente sus ideas, estuvieron siempre sometidos a poderosas causas que perturbaban su criterio y su espíritu, particularmente cuando aquellos días no eran del todo serenos. La agitación revolucionaria sacudió fuertemente a la sociedad y encendió pasiones que no se apaciguan en un día, velando la claridad del juicio y la lucidez de la observación, en los hombres de quienes tenían que esperarse la obra prometida.

SEGUNDA.- Es de estimarse que los pueblos que han pasado ya su infancia política y se han liberado del temor de las usurpaciones, porque tienen el espíritu suficientemente templado para no tolerarlas, entraron en el verdadero problema de la organización del gobierno, que consiste en lograr el equilibrio de las fuerzas que lo constituyen y evitar que la preponderancia de una destruya a las otras, degenerando en una fuerza opresora.

TERCERA.- También es importante considerar que ninguna situación política permanece mientras no esté de acuerdo con la ley, puesto que ella conserva la unidad de dirección y movimiento a través del cambio de los hombres; pero tampoco la ley es permanente, ni puede servir para la adaptación de una política práctica, si no es producto de la representación del espíritu y de las condiciones sociales; de tal forma que el trabajo de un buen legislador, más que de creación, se funda en la interpretación del espíritu público y de la época en que se hace la ley.

Así, nuestra Constitución de 1857, no pudo normar el gobierno, porque éste resulta de las necesidades del presente y no de mandamientos teóricos incapaces de conquistar y ajustarse a las fuerzas reales de poder. Por ello, la situación política en que ha vivido nuestra nación, divorciada por completo de la ley, ha sido y seguirá siendo transitoria, hasta lograr que entre el gobierno y la sociedad, la ley constituya un vínculo y no un obstáculo, norma de conducta para el primero y base de los derechos de la segunda.

Al analizar los resultados de nuestro régimen constitucional y no los principios fundamentales que lo sustentan —en los que nos distinguen como pioneros—, encontramos que muchos teóricos han creído encontrar una solución al conflicto suscitado por esta preocupación, afirmando, por ejemplo, que nuestra Constitución de 1917 es muy adelantada para el pueblo que ha de regir y que, por tanto, el proyecto nacional plasmado en ella se encuentra incluso. Por mucho que esta afirmación tenga visos de sabia y gane terreno cada día, lo cierto que lo impracticable de nuestra Constitución vigente, obedeció a múltiples errores del pasado que ya estaban demostrados, porque se fundó en teorías del siglo XVIII, cuando se consolidó una nueva concepción lineal y no cíclica de la historia y, cuando el gobierno buscaba sus fundamentos en la observación y la experiencia. En tal virtud, debe concluirse primeramente que, aquellos conceptos que tuvieron vigencia en “el siglo de las luces” y plasmados en nuestro ordenamiento Constitucional vigente, como son soberanía, división de poderes, etc., hacen necesario que el hombre ajuste sus propósitos a las realidades de la vida.

Si la Constitución se modifica, adaptándola a las necesidades de organización del gobierno, no llegaremos a construir una democracia en la que el pueblo una sus anhelos,

voluntad de acción y aspiraciones comunes de bien y de justicia. Ningún pueblo de la tierra ha logrado tal perfección y no alcanzaremos tampoco su régimen ampliamente popular que ya da frutos en países como Inglaterra y Suiza.

CUARTA.- Al estudiar un fenómeno dinámico de la sociedad como es el proceso legislativo, debemos recordar que los teóricos han interpretado el mundo de la política en muchas formas. Sin embargo, en esta era de energía nuclear y navegación espacial nuestra primera tarea es sobrevivir en este prometedor y peligroso mundo de la política y, la segunda, mejorarlo. Para el logro de ambas tareas debemos entender como funciona un sistema, que lo hace marchar y que personas, grupos o relaciones producen su resultado buenos o malos. ¿Cuáles de estas variables son decisivas en la predicción de los acontecimientos políticos y su posible control? En el transcurso del tiempo se han propuesto muchas respuestas a esta interrogante, pero la mayor parte de ellas han sido insatisfactorias. Las respuestas más recientes y, tal vez, las que mejor conocemos, se han estructurado alrededor del concepto de sistema político.

Por tanto, debemos advertir que no basta que los miembros de la sociedad global formulen o manifiesten sus demandas para que éstas entren efectivamente en un sistema político. No basta, tampoco, que se vean envueltas de recursos que pueden ser utilizados, porque es evidente que el aparato del estado cuenta con procesos de filtración, que eliminan ciertas demandas y dejan penetrar otras. También está demostrado que no todos los recursos potenciales son movilizados y utilizados en su conjunto. De esta manera, una decisión política responde; en un momento dado, tan solo a las demandas que pudieron entrar en el sistema.

No debemos olvidar que esta respuesta moviliza y utiliza ciertos recursos. Se halla sometida a diversos apremios que limitan las posibilidades de opción. Pero, incluso filtradas, las demandas son múltiples, diversas y algunas veces incompatibles u opuestas pero, cualquiera que sea la complejidad de su organización, el aparato de decisión, en un momento dado, no puede responder a un excesivo número de demandas y en tal virtud, quienes adoptan decisiones precipitadas se ven, a menudo, acorralados por la incoherencia. La indecisión o la duda, son igualmente peligrosas para la sociedad global, y ese tipo de respuestas inadecuadas son inevitables cuando un sistema se encuentra sobrecargado de informaciones y de impulsos demasiado diversos para su capacidad de manejarlos. De ahí que los sistemas políticos, incluso arcaicos, cuenten con procesos en los que se reducen y compiten las demandas.

Aunque ciertas demandas son irreductibles, porque al mismo tiempo se consideran urgentes, intensas y contrarias, el proceso de competencia determina, en última instancia, la selección de los puntos más críticos y graves, cuya respuesta no puede ser retrasada porque siempre exigen una solución política y de esta forma, gobernar es ocuparse prioritariamente de tales cuestiones y decidir entre diversas soluciones viables.

En la competición de las demandas, tanto la ideología del consenso como la ideología del antagonismo, que corresponden a la imagen que se forjan de la vida política, los privilegiados por una parte y los oprimidos por la otra, pueden falsear el análisis científico de los sistemas políticos. Negar que haya casos en los que la reducción de las demandas logra formar un consenso sobre algunas de ellas, sería negarse a constatar hechos sociohistóricos bien establecidos. Afirmar, por el contrario, que todos los conflictos acaban por superarse gracias a

la negociación o a cualquier otra operación reductora, sería tomar los deseos por realidades. Por ello, la política extraña siempre procesos de reducción sin los cuales se convertiría en una lucha desatada. Pero no se limita a eso. En ella siempre se dan tensiones, conflictos, demandas contrarias o incompatibles y antagonismos irreductibles. Si no fuese así, el sistema político no sería, en estricto sentido, un aparato de decisión, sino únicamente un aparato de acción programada.

En tal virtud, consenso y antagonismo por una parte, reducción y competición de demandas por otra, son factores que deben emparentarse en la difícil tarea que resulta de evaluar, correctamente, la relación de fuerzas en una coyuntura previa a la toma de decisiones políticas.

Para explicar este hecho, no basta con referirnos a la diversidad social, sino también a la estratificación que sin duda alguna, explica las hendeduras y los conflictos mayores. Nicos Poulantzas subraya con razón que, si bien el estado tiene por función impedir el estallido de una formación social y mantener la cohesión de su unidad, es al mismo tiempo —y por eso mismo— la estructura en la cual se condensan las contradicciones de los diversos niveles de una formación.

Empero, es raro que un sistema político no contenga en su organización alguna institución, consultiva o deliberante, en la que estas comunicaciones entre antagonistas estén previstas.

SEXTA.- En los sistemas de régimen parlamentario, las asambleas representativas son instituciones en las cuales las demandas son expresadas por los órganos de los diversos partidos y las soluciones propuestas, son también objeto de debates para legitimarlas. Observamos además, que la expresión de las demandas tiene lugar sobre todo durante las sesiones plenarias y públicas, mientras que las soluciones se negocian en las reuniones de las comisiones.

Al efecto, Jean William Lapierre distingue cuatro clases de soluciones para los problemas políticos según el efecto retroactivo que las propias soluciones pueden tener sobre el sistema mismo y sobre su entorno:

- a) Las soluciones reaccionarias, que tienden a restablecer un estado anterior del sistema.
- b) Las soluciones conservadoras, que tienden a mantener el estado actual del sistema.
- c) Las soluciones reformistas, que tienden a cambiar parcial y progresivamente el estado del sistema.
- d) Las soluciones revolucionarias, que tienden a transformar completa y rápidamente el estado del sistema.

Esta distinción es pertinente por lo que se refiere a los objetivos de las fuerzas políticas en competición, en la inteligencia de que sólo es aplicable a posteriori, cuando se han medido los resultados y las repercusiones de las decisiones adoptadas, porque cabe la posibilidad de que una solución revolucionaria en sus objetivos tenga en realidad efectos conservadores, incluso reaccionarios, lo mismo que una solución propuesta por fuerzas políticas cuyos objetivos son conservadores puede tener repercusiones reformistas o revolucionarias. En síntesis, podemos afirmar que una variación de las demandas en un sentido determinado responde a una variación de la respuesta cuyo efecto retroactivo es de sentido contrario.

Por lo que se refiere a las modalidades de solución de problemas críticos, el propio Lapierre considera pertinente elaborar otro tipo de distinción, para el caso de un conflicto entre dos fuerzas sociales homogéneas y antagónicas, cuyas demandas son incompatibles en las que prevé cinco tipos de solución posibles:

- a) Una de las dos fuerzas destruye a la otra y la suprime, eliminando pues, sus demandas.
- b) Una de las dos fuerzas domina a la otra y le impone de manera coercitiva que sus demandas quedan insatisfechas.
- c) Las dos fuerzas se equilibran mutuamente, de modo que cada una impide que la otra tenga satisfacción a sus demandas.

d) Las dos fuerzas se debilitan y se desintegran mutuamente por concesiones y compromisos que, al permitir que ciertas demandas y no otras sean satisfechas por ambos lados, hacen cada campo más heterogéneo y disocian los grupos que lo forman, los cuales se hallan desigualmente satisfechos.

e) Las dos fuerzas se transforman mutuamente por una solución innovadora que modifica sus demandas, aumenta los recursos, o disminuye los apremios, de tal suerte que sus demandas dejan de ser incompatibles y su oposición queda superada.

SÉPTIMA.- Ahora bien, hemos admitido que el proceso legislativo es un fenómeno político y, en consecuencia, debemos reconocer que en él, se advierten a menudo, la aplicación de las propias soluciones ya planteadas, en virtud de que este fenómeno es generado por demandas socialmente determinables y, de igual forma acontece con el procedimiento legislativo, como conjunto jurídicamente preordenado de actividades de una o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que finalmente, el atributo legislativo identificará en la ley. Por ello, en el proceso legislativo, la relación dominante es de tipo político, como fenómeno de poder o influencia, mientras que en el procedimiento legislativo, la relación dominante es jurídica, entendida como actos formales de etapas procesales, competencias y términos perentorios.

OCTAVA.- En consecuencia, el proceso legislativo desborda la sucesión formal de actos necesarios para la aprobación de las leyes, porque comprende hechos no previstos en su

individualidad por las normas que rigen el procedimiento de formación de las leyes, lo cual no significa necesariamente su violación.

Por ello, conviene también advertir, la necesaria unidad del proceso legislativo, como fenómeno político, así como la relativa autonomía del procedimiento legislativo, como función jurídica estatal de creación de las leyes.

Por ende, el proceso legislativo, en sus aplicaciones concretas, hace necesario que su desarrollo se ubique dentro de un régimen o sistema político y, en tal virtud, se vincula con el funcionamiento de diversas instituciones políticas, entre las cuales recordaremos las siguientes:

1. Con la división de poderes, donde ocupa un lugar preponderante la determinación concreta de especificar si se trata de un régimen parlamentario o presidencial.
- 2.- Con el régimen de partidos, el carácter y tipo de representación del sistema de elecciones.
- 3.- Con el reclutamiento de los legisladores, su estatuto personal y su vinculación con la estructura y organización de los partidos a los cuales pertenecen.
- 4.- Con la estructura interna de las asambleas legislativas, con su carácter unicameral o bicameral, los órganos de dirección política y de coordinación técnica legislativa dentro de las cámaras.

5.- Con el papel de la opinión pública, su regulación e influencia incluyendo los conceptos y creencias populares acerca de la efectividad de la ley, las presiones de los grupos y las garantías que a éstos protegen.

6.- Con las interrelaciones y formas reales y jurídicas de control entre los distintos poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

7.- Con los factores históricos y tradicionales que acompañaron el desenvolvimiento de las instituciones políticas y configuraron el tipo específico de régimen o sistema político.

8.- Con el incremento de la tecnificación de los asuntos públicos, que forzan el aparato estatal a ampliarse y volverse a su vez más complejo.

BIBLIOGRAFÍA

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial Porrúa, México, 1987.

BOBBIO Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. Tomo II. Editorial Siglo XXI, Proceso Legislativo, México, 1984, 880 p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, UNAM, México, 1991.

CARPIZO, Jorge. Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, UNAM, México, 1991.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI, México, 1979.

CARPIZO, Jorge. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Cámara de Diputados. Tomo VII, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Espasa-Calpe, S.A., 19ª Edición, 1980.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6ª Edición, Editorial Ariel, Madrid, España, 1980.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo III, ELD. Publicidad y Ediciones, México, 1943.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. 2ª Edición, Editorial Editores Mexicanos, México, 1969.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 36ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

GARCÍA MURILLO, Joaquín. "Aproximación a un concepto del control parlamentario" en Revista de la Facultad de Derecho, No. 10, Madrid, 1986.

GENTILE, Jorge Horacio. "La función del Parlamento en la democracia moderna", IV Congreso Iberoamericano, UNAM, México, 1992.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús. "Comentarios al artículo 74", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, UNAM, México, 1994.

HIDALGA DE LA, Luis. El Equilibrio del Poder. 4ª Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 3ª Edición, Traducción de Eduardo García Maynez, UNAM, México, 1979.

KRIEGER, Emilio. En Defensa de la Constitución, Violaciones Presidenciales a la Carta Magna. Editorial Grijalbo, México, 1994.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., México, 1982.

LEACOCK, Stephan. Elementos de Ciencia Política. Imprenta Victoriana, México, 1924.

LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Traducción y Prefacio de José Casner, Fondo de Cultura Económica, México.

MADRAZO, Jorge. "Comentario al artículo 135". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. 7ª Edición, UNAM, México, 1995.

MANZANELLA, Andrea. El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

MINVIELLE, SEMPÉ, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación, 15ª Edición, Editorial Porrúa, República Argentina, México, 1997.

MONTESQUIEU, Barón de. El Espíritu de las Leyes. Versión Castellana de Nicolás Estébanez, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.

OCHOA CAMPOS, Moisés. Derecho Legislativo Mexicano. Edición de la XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho electoral mexicano. UNAM, México, 1994.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talla y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro. Comentario al artículo 71. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tomo II, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 26ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

POULANTZAS, Nicos. La Crisis del Estado. 2ª Edición, Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1984.

R.M. MacIver. El Monstruo del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1948.

SAYEG HELÚ, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México, 1987.

SANTAOLALLA, Fernando. Citado por Pedroza de la Llave, Susana Talla, en El Congreso de la Unión, Integración y Regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, Número 18, UNAM, México, 1997.

SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. El sistema de la Constitución mexicana. 2ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1977.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Nacional, México, 1966.

SCHWARTZ, Bernard. Los Poderes del Gobierno. Volumen I, UNAM, México, 1966.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la República Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, De la División de Poderes.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Tomo I, Editorial Instituto Mexicano de Cultura, México, 1983.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Sistema Jurídico Mexicano en el Derecho en México. Una Visión de Conjunto, Tomo I, UNAM, México, 1991.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 16ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

VERGOTTINI, Giuseppe de. Derecho Constitucional Comparado, Trad. Pablo Lucas Verdi, Madrid, 1983.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

HEMEROGRAFÍA

Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.