

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

**CAMPUS CENTRO
"LUX VIA SAPIENTIAS"
ESCUELA DE DERECHO**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS OFICIALMENTE POR LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**"PROPUESTA SOBRE LA APLICACIÓN DE UNA
REDACCIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO, PARA
CONSOLIDAR LA TÉCNICA LEGISLATIVA
EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
F L O R E S T R A D A D Í A Z**

ASESOR: LIC. ANTONIO MANUEL VEGA ROJAS

MÉXICO, D.F.

2008

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

MR
MCC/000

**LIC. FANNY HAIDEE GONZÁLEZ CHÁVEZ.
DIRECTORA DE LA LICENCIATURA DE DERECHO.
UNIVERSIDAD LATINA.
CAMPUS CENTRO.**

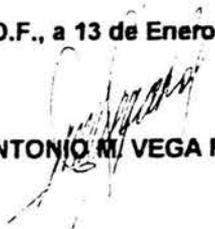
La alumna **FLOR ESTRADA DÍAZ**, con número de cuenta 93667903-3, Solicita sea su asesor en su trabajo de tesis intitulado **"PROPUESTA SOBRE LA APLICACIÓN DE UNA REDACCIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO, PARA CONSOLIDAR LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN"**, trabajo que será elaborado bajo la dirección del suscrito con la finalidad de que a su termino pueda sustentar su examen profesional para obtener el titulo de Licenciada en Derecho.

Es un trabajo cuyo tema es de actualidad, dentro del proceso legislativo al crear la ley que regulara la conducta social, y en su caso a sancionar de acuerdo a la ley.

Quedo a sus comentarios respecto del trabajo que acepto dirigir con la finalidad de que la alumna en lo futuro lo exponga y desarrolle en examen profesional.

**ATENTAMENTE.
"LUX VÍA SAPIENTIAS"**

México, D.F., a 13 de Enero del 2003.


LIC. ANTONIO M. VEGA ROJAS.

ANTONIO M. VEGA ROJAS
ABOGADO

Lic. FANNY HAIDEE GONZALEZ CHAVEZ.
DIRECTORA DE LA LICENCIATURA DE DERECHO.
UNIVERSIDAD LATINA.
CAMPUS CENTRO

La alumna **FLOR ESTRADA DÍAZ**, con número de cuenta 93667903 - 3, ha concluido satisfactoriamente bajo la asesoría del suscrito la investigación de Tesis Profesional intitulada "**PROPUESTA SOBRE LA APLICACIÓN DE UNA REDACCIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO, PARA CONSOLIDAR LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN**", que ha elaborado para ser admitida al examen Profesional de la Licenciatura de Derecho.

El trabajo desarrollado es una iniciativa e inquietud de la alumna, que considera que en la actualidad, se debe dar a conocer las actividades legislativas del Congreso de la Unión, que para su desarrollo está basada en el análisis de la conformación, estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, el Proceso Legislativo y la Técnica Legislativa, abordando las facultades, la labor de los órganos internos, y el procedimiento de elaboración de un Proyecto de Iniciativa de Ley, así mismo, la necesidad de abordar el tema de la Técnica Legislativa permitirá admitir y lograr transformar la realización práctica de propósitos destinados, en una buena redacción para una norma jurídica, una sesión parlamentaria o una ley, obteniendo alcanzar una Ley eficaz, en el medio social que es donde se llega aplicar y se ve reflejado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en ideas independientes; en donde propone revisar y corregir los Proyectos de Ley, en cuanto a su estructura, forma, fondo para que antes de que llegue a la sesión, sea la redacción clara, sencilla y concreta, evitando que se presenten vicios, razón por la que pienso que esta propuesta de tesis es innovadora y de gran estudio e investigación, que se podrá debatir en examen profesional.

Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración o comentario al respecto, protestando a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"LUX VIA SAPIENTIAS"

Universidad Latina, D.F. a 14 de Marzo del 2000.

Lic. ANTONIO MANUEL VEGA ROJAS.



Quiero dedicar esta tesis:

A Dios, gracias por haberme dado la vida, la perseverancia y la voluntad a lo largo de todo este camino, y por ayudarme a lograr con éxito las experiencias que se me han presentado. Por su presencia y cuidado en cada momento.

A mi Madre, Rosa Díaz Durán, por darme la vida, cuidarme, por ofrecermelo tu tiempo en cada una de mis etapas, que con tu amor, benevolencia, apoyo e incansable lucha por la vida, me has impulsado para lograr lo que ahora soy; lo cual me ha servido de gran motivación para alcanzar mis metas. Es maravilloso ser tu hija.

A mi Padre, Pablo Estrada Rodríguez, a quien jamás podré terminar de pagarle y agradecerle todo el esfuerzo que me ha brindado a lo largo de mi carrera profesional. Por enseñarme que la vida no es fácil, y porque todos tus consejos me han guiado. Te agradezco infinitamente el ejemplo que siempre has tratado de transmitirme. Estoy muy orgullosa de ti papá.

A mis hermanas Georgina y Clara Elena, por darme el cariño, amor, consuelo y apoyo incondicional en todo momento y en todas las situaciones que se me han presentado en mi vida, y ser mi ejemplo para que sea mejor día con día, y no dejarme caer por nada; así mismo, quiero agradecer a Sergio Gaytan que ha sido para mi otro hermano, por el cariño y apoyo que me ha demostrado.

A mi querido Asesor y mi segundo Padre Antonio Manuel Vega Rojas, a quien agradezco con toda sinceridad que a lo largo de esta carrera me ha brindado su apoyo, confianza, paciencia, por enseñarme a defender mis ideas, a luchar con la frente en alto, y al hacerme que no olvide la sencillez y humildad, por tu amistad, apoyo, sugerencias y críticas que me han servido para ser mejor en el desarrollo personal y, que eres para mi, un modelo a seguir para mi formación profesional. Gracias por el apoyo incondicional y la paciencia para la realización de la Tesis.

A mis mejores amigos Nancy Piña Rivas, Vanesa Guzmán y Ricardo Rosette Barrera, con los cuales compartí mis mejores momentos en la facultad y me brindaron su pura y sincera amistad ya que sin esta hubiese sido muy difícil haber llegado hasta aquí.

A Raúl Toledo Dehesa, por la ayuda invaluable que motivo en gran medida hacer un contribuyente en los conocimientos adquiridos a través de su trabajo y experiencia.

A mis profesores en especial al Licenciados. Alfredo Izquierdo, Alfredo Arias, Fernando Zapata, Alejandro Morales, Alejandro Ortega; y David Hernandez por que tuve la oportunidad de conocerlos y por proporcionarme sus conocimientos y tiempo, pero sobre todo brindarme su amistad.

A Lili Uribe, por demostrarme su cariño, afecto y su amistad, por abrirme las puertas laboralmente cuando más lo necesitaba, pero sobre todo por el apoyo y consejos que me ha brindado para seguir adelante y ser mejor día con día. Gracias por ayudarme en la realización de mi Tesis.

Finalmente quiero agradecerles a todos ustedes, ya que son personas muy importantes en mi vida, porque me han demostrado su amor, amistad, cariño, comprensión, apoyo, consejos y observaciones que han marcado la formación integral como profesionista, pueden estar seguros que no los defraudare y comparto con ustedes este logro. ¡GRACIAS!

INDICE

INTRODUCCIÓN

1.	Antecedentes Históricos	1
1.1.	Proceso Legislativo	1
1.1.1.	Roma	1
1.1.2.	Fundación Histórica	1
1.1.3.	Fundación Legendaria	2
1.1.4.	La Monarquía	3
1.1.4.1.	El Rey	4
1.1.4.2.	Los Comicios	5
1.1.4.3.	El Senado	6
1.1.4.4.	Fuentes Formales del Derecho en la Monarquía	6
1.1.4.5.	Características del Derecho de la Monarquía	6
1.1.5.	La República	7
1.1.5.1.	El Senado	7
1.1.5.2.	Los Comicios	7
1.1.5.3.	Los Magistrados	8
1.1.5.4.	La Ley	10
1.1.5.5.	Ley de las Doce Tablas	11
1.1.5.6.	Los Plebiscitos	12
1.1.5.7.	Los Senadoconsultos	12
1.1.5.8.	Los Edictos de los Magistrados	13
1.1.5.9.	La Jurisprudencia	13
1.1.5.10.	Fuentes Formales del Derecho en la República	14
1.1.5.11.	Características del Derecho de la República	14
1.1.6.	El Principado o Diarquía	14
1.1.6.1.	Fuentes Formales del Derecho en el Principado o Diarquía	15
1.1.6.2.	Características del Principado	15
1.1.7.	El Imperio Absoluto	16
1.1.7.1.	Compilaciones Jurídicas Prejustinianas	16
1.1.7.2.	El Derecho Romano Justiniano	17
1.1.7.3.	Fuentes Formales del Derecho en el Imperio Absoluto	20
1.1.7.4.	Características del Derecho del Imperio Absoluto	20
1.2.	España	21
1.2.1.	Proceso Legislativo	21
1.2.2.	Iniciativa Legislativa	34
1.2.3.	Iniciativa del Gobierno	34
1.2.4.	Iniciativa del Congreso de los Diputados y Senadores	35
1.2.5.	Iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas	36
1.2.6.	Iniciativa Legislativa Popular	36
1.2.7.	La Toma en Consideración de las Proposiciones de Ley	37
1.2.8.	Publicación y Presentación de Enmiendas	37
1.2.9.	Enmiendas con Consecuencias Presupuestarias	38
1.2.10.	Enmiendas a la Totalidad	38
1.2.11.	Las Ponencias y su Informe	38

1.2.12.	Deliberación y Dictamen por la Comisión	39
1.2.13.	Debate y Votación en Sesión Plenaria	39
1.2.14.	Procedimiento Legislativo del Senado	40
1.2.15.	Plazos de Intervención del Senado	40
1.2.16.	Publicación y Presentación de Enmiendas	41
1.2.17.	Deliberación en Comisión	41
1.2.18.	Deliberación en la Sesión Plenaria	41
1.2.19.	El Refrendo de la Sanción y la Publicación	42
1.2.20.	Sanción y Publicación	43
1.3.	México	44
1.3.1.	Proceso Legislativo	44
1.3.2.	Las Fuentes Formales y los Consejos Deliberantes en la Época Precortesiana	44
1.3.3.	El Derecho Legislativo Peninsular en la Época Colonial	45
1.3.4.	La Audiencia como Cuerpo Deliberante	46
1.3.5.	La Legislación Colonial y los Cabildos como Cuerpos Deliberantes	47
1.3.6.	Los Elementos Constitucionales de Rayón, Primer Proyecto Legislativo de la Insurgencia	50
1.3.7.	Las Cortes y la Constitución Española de Cádiz	50
1.3.8.	Actas de Instalación del Primer Congreso Mexicano	52
1.3.9.	Los Sentimientos de la Nación y el Congreso de Chilpancingo	53
1.3.10.	El Derecho Legislativo según la Constitución de Apatzingán	54
1.3.11.	Las Cortes, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba	56
1.3.12.	El Derecho Legislativo según las Bases Constitucionales de 1822	57
1.3.13.	La División de Poderes y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	58
1.3.14.	Apunta la Creación del Senado en el Plan de Constitución de 1823	58
1.3.15.	El Sistema Bicameralista y el Acta Constitutiva de la Federación	59
1.3.16.	El Derecho Legislativo según la Constitución de 1824	60
1.3.17.	Las Bases Constitucionales de 1835	63
1.3.18.	El Supremo Poder Conservador y la Constitución de 1836	64
1.3.19.	El Proyecto de Reforma de 1840 y el Poder Legislativo	65
1.3.20.	Los Proyectos de Constitución de 1842 y el Poder Legislativo	67
1.3.21.	Las Bases Orgánicas Centralista de 1843	68
1.3.22.	Innovaciones Legislativas en el Acta de Reformas de 1847	70
1.3.23.	El Poder Legislativo y la Constitución de 1857	71
1.3.24.	La Supresión del Senado	72
1.3.25.	El Estatuto Provisional del Imperio	73
1.3.26.	El Restablecimiento del Senado	73
1.3.27.	Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano, por la Constitución de 1917	74
2.	El Poder Legislativo	77
2.1.	Teoría de la División de Poderes	77
2.1.1.	El Poder Legislativo	83
2.2.	Estructura del Poder Legislativo	83

2.2.1.	Sistema Unicameral	84
2.2.2.	Sistema Bicameral	84
2.3.	El Congreso de la Unión y su Composición	85
2.3.1.	Cámara de Diputados	86
2.3.2.	Integración de la Cámara de Diputados	86
2.4.	Requisitos para ser Diputado	88
2.5.	Estructura Orgánica de la Cámara de Diputados	90
2.5.1.	La Mesa de Decanos	90
2.5.2.	La Mesa Directiva	92
2.5.3.	El Presidente	93
2.5.4.	Los Vicepresidentes	95
2.5.5.	Los Secretarios	95
2.5.6.	Los Grupos Parlamentarios	96
2.5.7.	Los Coordinadores	97
2.5.8.	La Junta de Coordinación Política	97
2.5.9.	El Presidente de la Junta de Coordinación Política	99
2.5.10.	La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	100
2.5.11.	El Presidente de la Conferencia	101
2.5.12.	Secretario de la Conferencia	101
2.5.13.	Las Comisiones	101
2.5.14.	Los Comités	107
2.6.	La Secretaría General de la Cámara de Diputados	107
2.7.	Estructura Técnica y Administrativa de la Cámara de Diputados	108
2.7.1.	La Secretaría de Servicios Parlamentarios	109
2.7.2.	La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	111
2.8.	La Cámara de Senadores	112
2.8.1.	Integración de la Cámara de Senadores	112
2.8.2.	Requisitos para ser Senador	112
2.8.3.	Comisiones Conjuntas	113
2.9.	Reglas Comunes para los Diputados y los Senadores	113
2.9.1.	La Inmunidad	113
2.9.2.	La no Reelección Relativa	114
2.9.3.	La Incompatibilidad con el Desempeño de otros Cargos	115
2.9.4.	La Inasistencia	116
2.9.5.	Calificación Electoral	117
2.10.	Funcionamiento del Poder Legislativo	118
2.10.1.	La Apertura de Sesiones	118
2.10.2.	El Quórum del Congreso de la Unión	123
2.10.3.	El Quórum de la Cámara de Diputados	124
2.10.4.	El Quórum de la Cámara de Senadores	124
2.10.5.	El Quórum para la Comisión Permanente	125
2.11.	El Trabajo en Comisiones	125
2.12.	Procesos en el Congreso de la Unión	126
2.13.	Atribuciones Legislativas	126
2.13.1.	Atribuciones Jurisdiccionales	128
2.13.2.	Atribuciones Administrativas	129
2.14.	Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados	129
2.14.1.	Facultades de la Cámara de Senadores	131
2.14.2.	Facultades de la Comisión Permanente	132

3.	Proceso Legislativo	134
3.1.	Significación Gramatical	134
3.1.2.	Conceptos del Proceso Legislativo	134
3.2.	Iniciativa	136
3.2.1	Fases	138
3.2.2	Iniciativa	138
3.2.3	La Cámara a la que se Dirige	139
3.2.3.1.	Cámara de Origen	140
3.2.3.2.	Cámara Revisora	140
3.2.4.	El Nombre de la Persona u Órgano que la Promueve	141
3.2.5.	La Exposición de Motivos	142
3.2.6.	La Fundamentación Jurídica Constitucional del Derecho para Iniciar Leyes o Decretos	145
3.2.7.	La Denominación de la Ley o del Decreto Iniciado	148
3.2.8.	El Texto del Cuerpo Normativo Propuesto	150
3.2.9.	Las Disposiciones Transitorias	164
3.2.10.	La Indicación de la Fecha y Lugar de donde se Origina el Documento	167
3.3.	La Recepción	169
3.4.	Trámite	170
3.5.	Envío a Comisión	171
3.6.	Orden del Día	176
3.7.	Lectura	177
3.7.1.	Primera Lectura	177
3.7.2.	Segunda Lectura	178
3.8	Discusión, Aprobación o Rechazo	179
3.9.	Inscripción de Oradores	181
3.10.	Tiempo de Intervención	182
3.11.	Interpelaciones	182
3.12.	Discusión en lo General	184
3.12.1.	Discusión en lo Particular	185
3.12.2.	Reserva de Artículos	186
3.13.	Desarrollo del Debate	187
3.14.	Votación	187
3.15.	Minuta	189
3.16.	Proceso de Revisión	190
3.17.	Sanción	191
3.18.	Veto	192
3.19.	Promulgación	193
3.20.	Publicación	194
3.21.	Iniciación de Vigencia	195
3.22.	Sistema Sucesivo	195
3.22.1	Sistema Sincrónico	196
4.	Técnica Legislativa	198
4.1.	Concepto de Técnica Legislativa	198
4.2.	Racionalidad Lingüística	200
4.2.1.	Aspectos Estilísticos	200

4.2.2.	Aspectos Ortográficos	201
4.2.3.	Aspectos Léxico Semánticos	202
4.2.4.	Racionalidad Jurídico Formal	203
4.2.5.	El Problema de la Creación de un Lenguaje Jurídico Específico	204
4.2.6.	Ambigüedad y Vaguedad	213
4.2.7.	Los niveles de Lenguaje	215
4.2.7.1.	Nivel Morfosemántico	216
4.2.7.2.	El Caso de Paradigma Verbal	219
4.2.7.3.	La Importancia de los demás Niveles de la Lengua	219
4.2.7.4.	La Sistematización del Lenguaje	220
5.	Conclusiones	224
6.	Propuestas sobre la Aplicación de una Redacción en el Proceso Legislativo, para Consolidar la Técnica Legislativa en el Congreso de la Unión	230
7.	Bibliografías	232

INTRODUCCIÓN

En este contexto, la presente Tesis quiere servir de instrumento para mejorar las actividades legislativas del Congreso Mexicano, como se podrán percatar no es ningún tratado, machete o manual, de Técnica Legislativa, más bien, es una serie de estudios que al conjuntarse buscan enriquecer elementos que son útiles a los Legisladores y a los demás individuos encargados de crear normas jurídicas para el mejoramiento técnico de las leyes.

La conformación política del Congreso de la Unión, ofrece un escenario inédito para el desarrollo de los trabajos de ambas cámaras, si le añadimos que la Ley Orgánica regula las actividades de las mismas, la situación política y jurídica de nuestra sesiones plenarias, por decir, no son tales circunstancias las que deben motivar a los legisladores, para que los análisis y las discusiones que se generan en sus seminarios, foros, y demás reuniones similares, se lleguen a ofrecer, claro está, también a los operadores políticos, para que conozcan los temas sobre los que aquélla ha venido discutiendo y sirvan para que estos últimos encuentren soluciones que pueden ayudarles a la toma de decisiones.

La presentación de mi Tesis tiene como objetivo satisfacer la inquietud jurídica que me surgió en mi periodo escolar; ¿Cómo está conformado el Poder Legislativo? ¿Cuál es el procedimiento que se utiliza para obtener un Proyecto de Iniciativa de Ley? y ¿Qué técnica habría que emplear en la redacción, para que los Legisladores no cometan tantos errores en una Sesión Plenaria?, para que la ley o la sesión no llegase a ser ambigua y que hoy, bajo el nombre de propuesta sobre la aplicación de una redacción en el proceso legislativo para consolidar la técnica legislativa en el Congreso de la Unión; ofrece, por supuesto, a todos los ciudadanos en general, estudiantes, legisladores, políticos y auxiliares

parlamentarios, un instrumento útil, sencillo y claro para comprender mejor el sentido y las funciones que cumple el poder legislativo.

En nuestro país se ha publicado algunas obras que abordan el derecho legislativo, el proceso legislativo y el poder legislativo, desafortunadamente los confunden, y lo más grave de esto, es que los órganos en donde se producen las normas jurídicas no la conocen y no hacen uso de ella, de ahí la necesidad de promover su estudio y difusión.

El primer capítulo que expondremos son los antecedentes históricos de cómo era el Proceso Legislativo en Roma, España, y por último México.

El capítulo segundo lo destinamos al análisis de la conformación, estructura y funcionamiento del poder legislativo, abordando no sólo las facultades del mismo, sino destacando la labor que cumplen todos los órganos internos que son la columna vertebral de la cámara de diputados.

El proceso legislativo, tiene un papel fundamental, pues a éste le corresponde ejercer funciones de mayor importancia para la sociedad mexicana; cumple, hoy, el proceso legislativo con requisitos de pluralidad y pluripartidismo que imperan en la actualidad en las asambleas representativas, este entorno de pluralidad, antes de convertirse en un obstáculo para la renovación y revitalización del Congreso de la Unión, debe de ser un factor propicio que aliente, desde la perspectiva de la concertación el esperado fortalecimiento democrático del país y con ello el Congreso de la Unión sea la llave del sistema representativo y principal pilar de nuestro sistema democrático en el México del siglo XXI; pero, requiere que

dicho fortalecimiento se ajuste a las exigencias del país para que, de presentarse, contribuyan al desarrollo político, económico y social de nuestra nación.

El tercer capítulo le corresponde al proceso legislativo, en primer lugar la participación en el proceso de elaboración y aprobación de leyes; ciertamente las leyes son aprobadas en el Congreso de la Unión, como órgano representante de la voluntad nacional, desde luego, ello exige que en el procedimiento de elaboración de las mismas se incorporen todas las voluntades presentes en las cámaras, pues todos los grupos parlamentarios ostentan una idéntica representación política, entre estas voluntades la mayoría, por hecho de serlo, tiene asegurada su presencia en el debate, deliberación y aprobación del proyecto de una iniciativa de ley; en efecto, de que el proceso legislativo esté integrado por una sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Congreso de la Unión, en una de sus Cámaras, donde se originó una ley utiliza unas fases como: Iniciación, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de Vigencia; permitiendo necesariamente el articular suficientes mecanismos tendentes a garantizar la participación de los grupos parlamentarios en todas las etapas del procedimiento legislativo, para concluir en una ley, éste procedimiento, encarnado en la figura del Congreso de la Unión, es un órgano responsable encargado de producir las normas legales que expresen la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen en razón de su origen y procedimiento de elaboración, el cual se verá reflejado en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El capítulo cuarto y último, hacemos mención de la técnica legislativa, en México se han realizado diversos estudios, cursos, programas, legislación, etc., sobre la técnica legislativa, en un principio al hablar de este tema era hacer

críticas a la redacción de las normas, lo que, contrario en nuestros días, ha alcanzado una dimensión más amplia.

La problemática ha logrado alcanzar una profundización al no emplear una buena redacción en las normas jurídicas, como en los proyectos de iniciativa de ley, asimismo, la técnica legislativa no coincide con la axiología jurídica, porque no se ha obtenido el uso del método y reglas para legislar en aquellos intereses que finalizan con la justicia o la equidad, y al no ser claras, concretas, sencillas y accesibles al conocimiento de la población han conducido inevitablemente a tales problemas que no se encuentran en cada norma aislada, sino en el sistema en que estas se insertan, por lo consiguiente, no llegan a cumplir los requisitos de reconocimiento del sistema legal al que pertenecen.

Es importante aplicar correctamente la redacción de las normas en la técnica legislativa al elaborar el proyecto de iniciativa de ley, ya que de éstas se derivará no sólo una pronta aprobación, sino que el cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por todos los destinatarios.

La necesidad de abordar el tema de la técnica legislativa, es debido a que está moldeada, adapta y logra transformar la realización práctica de propósitos destinados, obteniendo alcanzar una ley eficaz en el medio social que es donde se llega a destinar y aplicar.

Para finalizar, concluyo con lo siguiente: que en la medida en que el Legislador haga uso de los recursos técnicos y metodológicos, la elaboración de las Leyes será más sencilla y los resultados serán mucho más óptimos.

La técnica legislativa es un instrumento más con el que pueden contar los legisladores para una buena elaboración de las leyes y, en la medida en que se apliquen los lineamientos o directrices los resultados serán mejores.

En toda la investigación que se requiere para la elaboración de una Ley, se necesita del uso de una metodología para alcanzar los objetivos planteados, y es, precisamente que la técnica legislativa en el caso de las leyes que cumple con esta función.

Considero que dentro del procedimiento legislativo desde el punto de vista técnico, la iniciativa de ley juega un papel demasiado importante, y ha que de su correcta elaboración dependerá su aprobación; por lo que diferenciar las partes, y contenidos de la iniciativa será de gran ayuda al cuerpo legislativo que habrá de discutirla y, en su caso, aprobarla. la técnica legislativa, tiende a la elaboración perfecta de ese instrumento preciso de revelación y realización del derecho que es la ley escrita.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1. DEL PROCESO LEGISLATIVO

1.1.1. ROMA

El objeto de precisar los antecedentes históricos del Poder Legislativo en Roma, hace que nos remontemos al estudio de la fundación de la misma, cuyo origen es tanto histórico como legendario.

1.1.2. FUNDACIÓN HISTÓRICA

En verdad, no se sabe quienes eran los aborígenes, ni tampoco se puede asegurar por estudios arqueológicos o paleoetnológicos de las gentes sobrevenidas y sobrepuestas por conquista, inmigración o filtración; pero hay una opinión generalizada acerca de la fundación de Roma, antes de que ésta existiera, la península Itálica estaba poblada por los ligures al Norte y los sículos al Sur, posteriormente se registraron movimientos migratorios de pueblos arios, es probable que entre algunos pobladores de la península se presentara una coexistencia basada en el mestizaje y el intercambio comercial, mientras otros, quizás, sólo se mantuvieron aislados.

Como podemos percatarnos, Roma no es de una sola raza, sino de esa suerte de luchas, entrecruzamientos y sobreposiciones de diversos pueblos; cabe decir que las inmigraciones de la cultura aria es de la cultura que lleva en sus entrañas aquella.

De todo esto se desprende, que la fundación de Roma se puede fechar en el año 753 A.C.

Los señalamientos históricos más generalizados concuerdan en afirmar que la población romana nació de la fusión de tres grupos diversos:

- Los Ramnenses (latinos) leñadores.
- Los Ticienses (sabinos) nobles.
- Los Lúceres (etruscos) ilustres.¹

1.1.3. FUNDACION LEGENDARIA

La historia nos relata que Eneas, hijo del rey Priamo de Troya, escapó de la destruida ciudad Troyana y después de diversos viajes por mar, en donde vivió un sinnúmero de aventuras, llega a la península Itálica donde se casa con Lavinia, hija del rey del Lacio.

Su hijo funda la ciudad de Alba Longa, en donde reina, después de algunas generaciones, su descendiente Numitor, el hermano de éste, de nombre Amulio, lo derroca, mata a sus hijos y manda a su hija Rhea Silvia a servir como sacerdotisa de Vesta, obligándola a la virginidad perpetua.

Sin embargo, el Dios Marte se enamora de Rhea Silvia, y se filtra como rayo de luz en el templo fecundándola, el producto de esa unión son dos gemelos: Rómulo y Remo.

Amulio manda que sean arrojados al río Tíber, pero el sirviente se conduce de ellos y los abandona en una cesta a la orilla del río. Marte, para ayudar a sus hijos, los entrega a una loba para que los amamante. Posteriormente son educados por un pastor de nombre Fástulo y al crecer se distinguen por su fortaleza y porte real, informados del suceso ocurrido a su abuelo, conjuntamente con otros jóvenes de

¹ SAINZ, Jose Maria. Derecho Romano I. Limusa Noriega, Mexico. 1996., Ob cit. Pag. 34

Alba–Longa, derrocan a Amulio y responde a Numitor en el trono, decidiendo, en compañía de sus amigos, irse a fundar una ciudad, a la cual se le daría el nombre de Roma.

Después de una larga discusión para determinar cuál de los dos había de gobernar, decidieron que las señales divinas indicarían quién debía ser el gobernante. Remo recibió los augurios de seis buitres anunciándole su reinado, pero Rómulo lo superó por una visión de doce aves, alegando por ello mayor derecho. Remo, envidioso, quiso demostrarle su superioridad insultándolo en público y saltando el muro que su hermano había construido.

Rómulo, encolerizado, se abalanzó sobre su hermano y lo mató al tiempo que él exclamaba: "así perezca todo el que se atreva a saltar mis murallas".²

Esto sucedió el 21 de abril de 753 A.C., Rómulo mediante el fratricidio, se convierte en el primer rey de Roma.

Para procurarse compañía los romanos deciden invitar a sus vecinos a una fiesta deportiva y religiosa y raptan a las mujeres de los Sabinos, estos ofendidos entablan un feroz combate, al cual se pone término por la mediación de las propias ofendidas quienes aceptan a los nuevos maridos.

De la fusión de estas dos razas nace el vigoroso pueblo romano.

1.1.4. LA MONARQUÍA

La época monárquica abarca desde la fundación de Roma hasta el año 243 en la era romana.

² Ibidem. Págs. 36 a 37.

Es un hecho que en ella convivieron distintos pueblos: los latinos en el Centro, los etruscos al Norte y los sabinos al Sur, la conjunción de estas tribus da como consecuencia el surgimiento de esta ciudad–estado que fue Roma.

En este período, el poder público estuvo integrado por: el rey, los comicios y el senado, el rey, quien en principio fue designado por los comicios, ejercía el poder de por vida y de forma suprema, los comicios, asambleas de carácter legislativo–político, estaban integrados por todos los hombres libres, y el senado, por su parte, era un cuerpo de carácter consultivo que apoyaba al monarca en sus labores de gobierno, sus miembros son nombrados por el rey que los elige entre los ancianos más sabios de la comunidad.

1.1.4.1. EL REY

Durante el período monárquico, Roma vivió bajo el gobierno de siete reyes, el primero Rómulo, creando el Senado, a su muerte le sucede Numa Pompilio, monarca muy piadoso, de quien, según se afirma, introduce la práctica religiosa en Roma, los siguientes monarcas, Tulio Hostilio y Anco Marcio, son reyes guerreros que consolidan el poder militar, Tarquino el Antiguo, por su parte, concede más facultades al Senado y aumenta a trescientos el número de sus miembros, Servio Tulio realiza una reforma político–administrativa que toma como base el censo económico de la población y es conocida como reforma Serviana, esta trae como consecuencia la creación de los comicios por centurias. Finalmente, Tarquino el Soberbio, el último de los monarcas, es un déspota que pretende gobernar dictatorialmente y termina siendo destituido y desterrado, con él termina la época monárquica.

1.1.4.2. LOS COMICIOS

Constituían la asamblea político-legislativa de este periodo. el término proviene de *comitium*, lugar determinado del foro donde acostumbraban reunirse. existían dos tipos de comicios: los primeros los comicios por curias; las curias fue la más antigua forma de agrupación de los ciudadanos, es decir, la división interna de las tres tribus que integraban la población.

La asamblea de las curias siempre se denominó pueblo, *populus*, o sea, la reunión de todos los ciudadanos. en estos comicios, la votación se llevaba a cabo de una forma indirecta, es decir, el voto se efectuaba por curia y en cada una de ellas, por individuo con el cual si del total de treinta curias, dieciséis votaban en un mismo sentido, la propuesta sería aprobada independientemente del número de integrantes de cada una de ellas, tanto la convocatoria para la reunión de los comicios como la propuesta de ley, que de ellos surgiera, eran facultades del propio rey; los segundos eran los comicios por centurias: el crecimiento de Roma hizo necesaria una reforma administrativa, la cuál, se lleva a cabo bajo el reinado de Servio Tulio y está basada en un censo económico de la población de forma ascendente.

Existían además dieciocho centurias formadas por caballeros, independientemente de la fortuna que tuviesen y que ocupaban la posición más alta de esta pirámide social, por último, había entonces otras cinco centurias compuestas por los individuos económicamente más débiles, y que, por ende, se ubicaban en la posición social más baja, esta división de la población, que parte en lo fundamental de un punto de vista económico, arroja un total de ciento noventa y tres centurias.

Estos comicios se reunían en el campo Marte y la unidad de voto era la centuria, esta votación seguía realizándose como en los comicios por curias de forma indirecta con la salvedad de que, primero se tomaba el voto de las centurias correspondientes a los caballeros y a la primera clase, con lo cual dicha votación

podía ser ganada por los grupos señalados, puesto que constituyen la mayoría y, por lo mismo, no se tenía en cuenta al resto de la población.

1.1.4.3. EL SENADO

En un principio el Senado, *senatus*, constituía única y exclusivamente un cuerpo consultivo y de apoyo al rey, cuyos consejos, *senatusconsulta*, cobraban cada vez mayor ascendiente, estaba integrado por cien miembros escogidos por el propio monarca, pero no será sino hasta la caída de la monarquía cuando este órgano asesor adquiriera verdadero poder político, puesto que es el único que va a subsistir como cuerpo permanente de gobierno.

1.1.4.4. FUENTES FORMALES DEL DERECHO EN LA MONARQUÍA

- Se reduce prácticamente a una: la costumbre de los antepasados *mores maiorum*.

1.1.4.5. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE LA MONARQUÍA

- Es un Derecho de tipo Campesino, con pocos negocios jurídicos;
- Es un Derecho de tipo Nacional, creado fundamentalmente para los ciudadanos romanos, por lo que los extranjeros requerían de la protección de una *domus* poderosa, para disfrutar de protección jurídica;
- Es un Derecho Consuetudinario, en que la costumbre constituye la fuente principal;
- Es un Derecho Oral, en que los negocios jurídicos y los procedimientos se perfeccionaban y se celebran de palabra;

- Es un Derecho Estricto y Riguroso, que no se admite posibilidad de interpretación: es un derecho que busca la seguridad, sin individualizar mucho (aunque la ley sea dura, no deja de ser ley – *dura lex, sed lex*)
- Es un Derecho Formal y Solemne, en cuanto no variaba sus lineamientos.
- Los actos jurídicos se desarrollaban en presencia del pueblo, en forma de obras teatrales y se les daba una gran publicidad.⁵

1.1.5. LA REPUBLICA

Esta etapa fue comprendida entre los años 510 A.C. En esta época el Poder Público estaba integrado por el Senado, los Comicios y los Magistrados.

1.1.5.1. EL SENADO

Dicho cuerpo consultor adquiere una importancia considerable, su opinión es considerada en todas las cuestiones importantes y está capacitado para decidir en los asuntos relacionados con la paz y la guerra.

1.1.5.2. LOS COMICIOS

Los comicios por curias intervienen solo en determinados actos religiosos y de derecho privado, como la realización de los testamentos.

La ciudad romana se divide en cuatro sectores o tribus y el campo romano en treinta y uno; así, territorialmente queda determinada la existencia de cuatro tribus urbanas y treinta y un rústicas, también en estas asambleas son la mayoría de las tribus quien decide, de manera que el triunfo correspondía siempre a las tribus rústicas. A ellas pertenecían los más acaudalados ciudadanos, los grandes

⁵ MORINNEAU IDUARTE Marta, Derecho Romano, Oxford Mexico 1998 Págs. 5 a 9

terratenientes que, aunque inferiores en número, gozaban de mayor ascendiente en la organización cívica que el grueso de la población, que vivía en la ciudad y sólo contaba con cuatro tribus.

Las funciones político-legislativas se distribuían entre esta nueva asamblea, y el comicio centuriado, en estas asambleas, los ciudadanos se reunían siempre convocados por un magistrado.

1.1.5.3. LOS MAGISTRADOS

La figura del rey es sustituida por los magistrados; esto es, altos funcionarios públicos, llamados cónsules, que eran los jefes cívicos y militares del estado, elegidos por los comicios y cuyo cargo duraba un año.

Al lado de los cónsules aparecieron otros magistrados que también participaban en el gobierno de la ciudad, tenemos a los cuestores, nombrados por los cónsules y que en un principio los auxiliaron en el desempeño de sus funciones; el dictador, nombrado por cualquiera de los cónsules en momentos de crisis; los censores; los ediles curules; los pretores urbanos y los pretores peregrinos.

Los magistrados detentaban un poder muy amplio: algunos de ellos tenían el *imperium* o facultad discrecional de mando, que incluía la *coercitio* o poder disciplinario, la *iurisdictio* o facultad de administrar justicia y el *ius agendi cum populo* o *cum senatu*, o derecho de convocar y presidir a las asambleas cívicas o al senado; el imperio sin embargo, sufría limitaciones tales como el veto *intercessio* del tribuno de la plebe; la *provocatio ad populum*, recurso del que todo ciudadano disponía frente a la pena de muerte; la temporalidad, ya que los magistrados duraban en su cargo dieciocho meses como máximo, dichos cargos eran ocupados por lo menos por dos personas en el caso de los cónsules o por un número mayor en lo que se

refiere a las demás magistraturas, finalmente, existía otra limitación la responsabilidad que podía exigirse al funcionario al término de su gestión.

Por otra parte, los cargos eran de elección popular y se desempeñaban de forma gratuita, sin que el magistrado recibiera emolumentos; por tal motivo, el cargo se definía como un honor y la carrera política era denominada *cursus honorum*.

Las magistraturas podían ser ordinarias o extraordinarias: unas existían siempre, de forma habitual, como órganos estables del gobierno, las segundas sólo aparecían en casos de excepción, para resolver situaciones de emergencia como las provocadas por crisis políticas o económicas internas o externas a causa de alguna calamidad pública, además de los cónsules, como magistrados ordinarios figuran los pretores, censores, ediles curules y cuestores; la magistratura extraordinaria por excelencia era la del dictador, los pretores eran los encargados de administrar justicia: los urbanos conocían de los litigios entre ciudadanos, y los pretores peregrinos, de aquellos entre ciudadanos y extranjeros o entre extranjeros solamente, al igual que los cónsules desempeñaban el cargo durante un año; los censores elegidos cada cinco años para ejercer por un plazo de dieciocho meses, en el que desempeñaban sus funciones, realizaban el censo de la población ubicando a los ciudadanos en las clases establecidas mediante la reforma Serviana, admitían a los nuevos integrantes del Senado e intervenían en la concesión de contratos de obras públicas y en los arrendamientos de terrenos estatales; los censores no tenían *imperium* pero su función era prestigiada, a través de la elaboración de una lista de ciudadanos y de Senadores, ejercían vigilancia tanto moral como jurídica sobre toda la población, como censores eran elegidos los ciudadanos más experimentados, generalmente eran excónsules que culminaban su carrera política.

Los ediles curules ejercían funciones de policía urbana y conocían los litigios en los mercados; los cuestores estaban encargados de la administración del erario público y también intervenían en el gobierno de provincias, durando un año en su cargo. Los magistrados ordinarios podían ser prorrogados un año más en el

desempeño de sus funciones, encargándose durante ese lapso del gobierno de alguna provincia, al cónsul o al pretor prorrogados se les denomina procónsul o pretor, respectivamente.

Como se ha expresado, la dictadura constituía una magistratura extraordinaria, para casos de excepción, pero estaba contemplada dentro del orden legal, cuando se presentaba un peligro en la República, con acuerdo del Senado, cualquier cónsul podía nombrar a un dictador, funcionario que ejercería el poder en forma unipersonal, en tanto que desaparecerían las demás magistraturas, este dictador permanecía en ese cargo mientras se mantuviera el problema y como máximo durante seis meses.

Los magistrados que tenían *imperium* eran los cónsules, los pretores y el dictador; los demás tenían un poder más limitado denominado *potestas*, los primeros se conocen como magistrados mayores, los otros como magistrados menores.

1.1.5.4. LA LEY

Se contempla que la ley es una disposición dictada por el pueblo cuando este se reunía en comicios, por otra parte, en sus Instituciones, Justiniano señala que la ley es todo aquello que el pueblo romano establece a propuesta de un magistrado: ejemplo, un Cónsul.

Por su procedencia, las leyes pueden ser divididas en curiadas y centuriadas, las primeras emitidas en comicios por curias y las segundas surgen de los comicios por centurias: el conjunto de ambas leyes eran denominadas *leges rogatae*, para distinguirlas de las *leges datae*, estas últimas eran emitidas por los distintos magistrados en el ejercicio de sus funciones

La ley consta de tres partes: la primera Praescripto; es aquella parte de la ley en donde se indica el nombre del magistrado que la propuso y el día en que fue

votada, la segunda Rogatio; es propiamente el texto de la ley y, por tanto, su parte más importante, y la tercera y última Sanctio; en ella se señalan las disposiciones relativas a su observancia así como la sanción aplicable en caso de que la ley sea infringida.

De acuerdo a la sanctio, las leyes pueden ser divididas en Perfectas, menos Perfectas, Imperfectas y mas que Perfectas; una ley es perfecta cuando la sanción consiste en la anulación del acto violatorio; menos perfecta, se trata de casos en que aunque el culpable sea castigado, el resultado del acto violatorio no desaparece, por su parte, una ley imperfecta es aquella que, cuando es transgredida, carece en si misma de sanción y, finalmente, la más perfecta; es la que combina el castigo al infractor con la anulación de los resultados del acto violatorio.

1.1.5.5. LEY DE LAS XII TABLAS

Esta codificación de derecho se llevó a cabo con el fin de que rigiese en forma general para todos los ciudadanos romanos, su elaboración estuvo a cargo de diez magistrados, llamados decenviros, los cuales se dedicaron a estudiar el derecho griego, después de un año de trabajo, las diez primeras tablas quedaron redactadas, las cuales contenían disposiciones básicas, en las cuales se reglamentaba tanto el derecho público como el privado, estas Leyes fueron aprobadas por los comicios, porque las consideraban como un trabajo incompleto, con posterioridad se les añadieron otras dos tablas reglamentarias. Dicha Legislación fue muy rigurosa, su contenido quedó distribuido de la siguiente forma:

- Tabla I y II, Trataban sobre la Organización y el Procedimiento Judicial.
- Tabla III, Acerca de los Deudores Insolventes.
- Tabla IV, Sobre la Patria Potestad.
- Tabla V, Tutela y la Curatela.
- Tabla VI, Sobre la Propiedad.

- Tabla VII, Acerca de las Servidumbres.
- Tabla VIII, Derecho Penal.
- Tabla IX, Referida al Derecho Público y a las Relaciones con Enemigos.
- Tabla X, Derecho Sagrado.
- Tabla XI y XII, Constituye el Complemento de las Anteriores.

1.1.5.6. LOS PLEBISCITOS

Es todo aquello que la plebe ordena y establece, se declararon obligatorias para todos los ciudadanos, adquiriendo así un carácter de ley, los plebiscitos pueden distinguirse de las leyes en cuanto a la manera en que se citan unas y otras: a los plebiscitos se les designa con el nombre del tribuno que efectuó la propuesta, mientras que a las leyes se les conoce por los nombres de ambos consules.

1.1.5.7. LOS SENADOCONSULTOS

En términos generales, es toda medida legislativa emitida por el Senado, su carácter consistía en simples consejos dirigidos a diversos tipos de magistrados y tomados en cuenta ya que provenían del cuerpo senatorial, la labor del Senado fue tornándose cada vez más legislativa, especialmente al finalizar la República, cuando se dictan normas para reglamentar situaciones de carácter administrativo.

En la época del principado es cuando el senado se convierte en un verdadero cuerpo legislativo, puesto que los comicios en esta etapa se encontraba ya en decadencia, el senadoconsulto se emitía a petición del príncipe, después de un discurso que él mismo realizara *oratio principis*, situación que trajo a la larga como consecuencia la pérdida de autonomía del Senado, debido que éste votaba todas las proposiciones presentadas sin efectuar ningún cambio o corrección en ellas.

1.1.5.8. LOS EDICTOS DE LOS MAGISTRADOS

Hacemos la relación de los magistrados cuya labor era la de administrar justicia: esto es, los pretores y ediles en la ciudad romana y los gobernadores en las provincias. cuando un magistrado entraba en funciones de un año, era usual que publicara un edicto, es decir, una especie de programa en el que se exponía la forma en que iba a desarrollar su magistratura, al aplicar el derecho de acuerdo a situaciones de la forma en que se presentaran, los magistrados creaban derecho al momento de administrar la justicia.

1.1.5.9. LA JURISPRUDENCIA

Se entiende por jurisprudencia a las opiniones emitidas por los jurisconsultos sobre las diversas cuestiones que se les planteaban, ya fuesen presentadas por particulares o por los magistrados, fueron los jurisconsultos los que al interpretar el derecho le otorgaron el carácter doctrinal, siendo los primeros jurisconsultos sacerdotes y de ellos pontífices que, además de tener monopolio de las fórmulas procesales, se dedicaron a interpretar el derecho, fijando el contenido y alcance de la Ley de las XII Tablas.

La vida profesional de los jurisconsultos romanos cumplían tres funciones: las primeras *respondere*: consistía en dar consultas verbales sobre casos prácticos; el segundo *cavere*: su tarea era la de redactar documentos jurídicos y el tercero *agere* su labor era asistir a las partes durante el litigio y el cuarto *scribere*: elaboraba obras doctrinales de derecho, además de la labor docente que desempeñaba.

1.1.5.10. FUENTES FORMALES DEL DERECHO EN LA REPÚBLICA

- La costumbre sigue existiendo al igual que en el periodo anterior, por otro lado se cuenta con la presencia de la ley, los plebiscitos, los senadoconsultos, los edictos de los magistrados y la jurisprudencia.

1.1.5.11. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE LA REPÚBLICA

- Se inicia un Derecho de tipo Escrito con la primera ley escrita romana, la ley de las XII Tablas;
- Es un Derecho menos Conservador, en cuanto a que se amplió el estrecho cuadro de las instituciones jurídicas;
- Es un Derecho menos Estricto, preocupado por la equidad;
- Es un Derecho menos Formal comparado con los otros pueblos.⁴

1.1.6. EL PRINCIPADO O DIARQUÍA

En esta etapa histórica el poder supremo es compartido por el Senado y el Príncipe o Emperador.

En los órganos legislativos aparecen notables cambios: por un lado, la labor de los comicios se torna nula, pues las convocatorias para su reunión se espacian cada vez más, al punto que casi desaparecen, mientras el Senado va absorbiendo sus facultades, por otro lado, el emperador obtiene gradualmente mayor poder hasta llegar a reunir en su persona todos los cargos públicos; en consecuencia, emite medidas legislativas que conocemos con el nombre de constituciones imperiales.

⁴ Ibidem Pags. 9 a 17

El emperador va concentrando el poder de legislar en la medida en que esta facultad le es paulatinamente cedida por el senado.

1.1.6.1. FUENTES FORMALES DEL DERECHO EN EL PRINCIPADO O DIARQUIA

- Existen cuatro diferentes clases de constituciones imperiales: los *Edicta*, son comunicaciones efectuadas en forma directa al pueblo, aunque los edictos del emperador no tuvieron carácter jurisdiccional y su contenido fue muy variado, podían aludir a asuntos de la administración provisional, a materias de derecho privado, a concesiones de ciudadanía, etc. los *Mandata*, consistían en instrucciones dirigidas a los funcionarios, principalmente a los gobernadores de provincia, los *Decreta*, eran decisiones judiciales tomadas por el emperador como magistrado supremo en un juicio, los *Rescripta*, son las respuestas del emperador a su funcionario o a un particular, acerca de una cuestión de derecho que se le presentase a consideración.

1.1.6.2. CARACTERÍSTICAS DEL PRINCIPADO

- La difusión polémica propicia el desenvolvimiento de la ciencia del derecho.
- El derecho deja de ser oral para convertirse en escrito.
- Al entrar en contacto con otros pueblos sus derechos se mezclan con instituciones exclusivamente de los romanos por lo que se transforma en un derecho de tipo internacional.
- Es un derecho fundamentalmente casuista, esto es, que la solución de los problemas se daba a través de casos concretos resueltos.
- Existe gran flexibilidad, sencillez y naturalidad en su aplicación.
- Se desarrolla una actividad creadora en la ciencia del derecho.
- El dominio del derecho unido a la técnica para su aplicación permiten su desarrollo y progreso.

- El depurado latín permite un elegante y sofisticado lenguaje jurídico.⁵

1.1.7. EL IMPERIO ABSOLUTO

El periodo que conocemos con el nombre de imperio absoluto en el cual todos los poderes se concentran en manos del emperador, es una época de franca decadencia, durante todo el periodo se dieron incontables levantamientos y guerras civiles, así como invasiones de los pueblos bárbaros, a quienes resultaba cada vez más difícil contener.

El imperio absoluto corresponde, cuando la historia del derecho se refiere, a la fase del derecho posclásico, los juristas de la época se dedicaban a ordenar y compilar la producción jurídica de las fases anteriores.

1.1.7.1. COMPILACIONES JURÍDICAS PREJUSTINIANAS

En la época de Diocleciano, tenemos el llamado Código Gregoriano; es el más completo y contiene constituciones imperiales, después el Código Hermogeniano, complementa al anterior e incluye constituciones de 291 a 324, ambos de carácter privado.

Durante los reinados de Valentiano III en Occidente, y Teodisio II en Oriente, se publicó una jurisprudencia, Ley de Civitas, señalaba opiniones de Gayo, Papiano, Paulo, Ulpiano y Modestino. Bajo el reinado de estos emperadores, se publicó una codificación, de carácter oficial de nombre Código Teodisiano; la obra consta de dieciséis libros y contiene ordenanzas y clasificadas las constituciones emitidas de esa época, con posterioridad dicho Código y hasta la época de Justiniano, las constituciones correspondientes a los dos Imperios son recopiladas y publicadas con

⁵ *Ibidem*, Págs. 17 a 19

el nombre de Teodisianas y Posteadosianas. a la caída del Imperio del Occidente, los pueblos que ocuparon los territorios imperiales crearon nuevos reinos como los ostrogodos, visigodos y borgoñones.

Los vencedores respetaron y conservaron la organización judicial y la legislación de los vencidos, creándose el sistema conocido como principio de personalidad en la aplicación del derecho, es decir, había leyes bárbaras y para los romanos, leyes romanas (romano–bárbaras), tres son las obras que cuentan con esas características:

Ley romana de los visigodos: es la más importante de los documentos, compuesta por Alarico II, se le conoce también como Breviario de Alarico, integrada por Constituciones Imperiales; Teodosio, parte de las Instituciones de Gayo, de las sentencias de Paulo y las respuestas de Papiniano, las distintas secciones de la obra se presentan siempre acompañadas de comentarios o interpretaciones que, por un lado tienden a aclarar el texto y por el otro, tratan de adecuarlo a las necesidades del momento, y la otra, ley de los Borgoñones; también conocida como Ley Gombeta, elaborada por el rey Gundobado, esta ley fue casi un extracto del Breviario de Alarico; el Edicto de Teodorico contiene disposiciones de los Códigos Gregoriano, Hermogeniano y Teodosiano, la obra trata problemas de derecho público y derecho criminal. El Edicto de Teodorico constituye una excepción en relación con las otras Leyes romano–bárbaras: se aparta del principio de personalidad y adopta el de territorialidad en cuanto a su aplicación, ya que debía ser observado tanto por los bárbaros como por los romanos.

1.1.7.2. EL DERECHO ROMANO JUSTINIANO

Su obra como gobernante destaca tanto en el ámbito político–militar, como en lo religioso y en lo jurídico.

La labor legislativa llevada por Justiniano, desde el momento en que sube al trono, tiene una importancia decisiva dentro de la historia del derecho, pues gracias a él conocemos aquél que rigió a los romanos durante los siglos anteriores. La inmensa labor legislativa realizada por Justiniano tiene que ser contemplada desde: una tarea de codificación, o sea, reunión y clasificación de todo el material jurídico que había integrado el derecho de los romanos hasta su época y, a la vez, como una labor creativa no sólo en el sentido que adoptó las normas jurídicas anteriores a las necesidades de su época, sino también a la serie de disposiciones dictadas de nueva cuenta durante su reinado. ⁵

A la labor jurídica de Justiniano, se le conoce con el nombre de *Habeas Iuris Civiles*, compuesto por el Código: el Digesto, las Instituciones y las Novelas, se nombra a una Comisión para reunir a los Códigos Gregoriano, Hemogeniano y Teodosiano en una sola obra, dicha Comisión tenía facultades para ejecutar modificaciones y aclaraciones necesarias, así como para eliminar las repeticiones que existiesen, se publicó y se le conoce con el nombre de Código de Justiniano, posteriormente se elaboró una nueva edición, en el que se incluyeron constituciones imperiales más recientes, el Código tenía doce libros, cada libro subdividido en títulos y éstos en fragmentos encabezados por la indicación del tema y de las Constituciones de que se trata, el Digesto, conocido como Pandectas, es una colección compuesta por citas de los escritos de los grandes jurisconsultos clásicos, la obra compuesta por cincuenta libros y éstos subdivididos en títulos y fragmentos, que constan de párrafos numerados, cada fragmento se inicia con el nombre del autor correspondiente o la indicación de la obra citada. ⁶

⁵ Ibidem: Págs. 19 a 24

⁶ Ibidem: Pág. 24

Los redactores del digesto se dividieron en subcomisiones cada una debía seleccionar una determinada obra. la primera revisó todo lo referente al Derecho Civil integrando lo que se conoce como fondo Sabiniano, formado por obras de Sabino y sus seguidores. la segunda comisión revisó obras de derecho honorario contenido de edictos de los magistrados e integró el fondo edictal y el tercer grupo analizó los escritos de Papiano y otros grandes jurisconsultos produciendo el fondo Papiniano.

Las comisiones tuvieron plenos poderes para corregir y modificar los textos estudiados en diversas compilaciones. así como la facultad de adoptar las obras clásicas a las necesidades del derecho vigente: estas adaptaciones y modificaciones se conocen con el nombre de interpolaciones o *emblemata triboniani*. las instituciones. Justiniano al ver la gran elaboración que implicaba el digesto mando redactar una obra dirigida a la enseñanza del derecho. es decir. un libro de texto cuyo preámbulo el emperador da una serie de consejos a la juventud que desea estudiar leyes. la obra está dividida en cuatro libros y éstos a su vez en títulos. que indican la materia tratada y se subdividen en párrafos. y las novelas: después de la publicación definitiva del Código en el año 529.

En la edad moderna. siglos XVI y XVII. algunos estudiosos tratan de ver el derecho a través de todas las fuentes posibles. los representantes del nuevo movimiento son Cujas y Doneau. Alciato es quien encabeza la corriente: en el siglo XIX hay importantes descubrimientos históricos que le dan nuevo impulso al estudio del derecho y Alemania encabeza frente a las investigaciones sobre el estudio del derecho romano. entre los que destacan se encuentra a Rodolfo von Ihering. autor del Espiritu del Derecho Romano; Niebuhr. descubridor de las Instituciones de Gayo; Otto Lenel. reconstructor del Edicto Perpetuo y Teodoro Mommsen. autor del Derecho Público y Derecho Penal Romano.

En América Latina. el derecho romano se ha enseñado con mayor o menor intensidad. hoy en día la materia sigue siendo obligatoria en casi todas las facultades y escuelas de derecho. en cuanto a la investigación romanista puede apreciarse su

interés principalmente en países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú.⁶

1.1.7.3. FUENTES FORMALES DEL DERECHO EN EL IMPERIO ABSOLUTO

- En esta época el emperador es el que interpreta en su totalidad a la norma jurídica e impide la actividad jurisdiccional, ocasionando que decaiga notablemente:
- Las Constituciones Imperiales son las fuentes del derecho en esta época y se les denominaba *leges*:
- Los edictos leyes se elaboran en grandes cantidades, y se busca la tendencia a la unificación del derecho:
- Aparecen una serie de constituciones que tratan de simplificar la labor de los prácticos en la aplicación de las obras clásicas:⁷

1.1.7.4. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DEL IMPERIO ABSOLUTO

- Durante esta época el derecho entra en franca decadencia:
- Las figuras elaboradas de los clásicos decaen notablemente, es un derecho llamado vulgar por su falta de calidad jurídica:
- Existe un desconcierto en la interpretación de las citas de los clásicos:
- El lenguaje clásico decae, vulgarizándose el latín de la época:
- Carencia total de producción jurídica:
- El cristianismo y el socialismo de estado influyeron en el abandono del estudio del derecho, al dedicar los esfuerzos de los estudiosos al campo filosófico y teológico, asimismo, su influencia se deja ver en materia penal, al convertirse

⁶ Ibidem Pag. 25 a 26

⁷ SAINZ, Jose Maria. Ob.cit: Pag. 93

en criminal una serie de actuaciones que atentaban contra la moral cristiana: la anarquía política se refleja en un desorden jurídico.¹⁰

1.2. ESPAÑA

1.2.1. PROCESO LEGISLATIVO

Para tratar este proceso legislativo, primero es necesario abarcar de una forma global el tema, concluido éste, pasaremos a explicarlo de forma sencilla, ya que los procesos parlamentarios europeos son complejos.

Es importante recordar las tres funciones principales que estas organizaciones, la primera, ser el cauce efectivo y auténtico de la representación popular, y su participación en asuntos del estado, la segunda, ejercer la potestad legislativa que implica la tarea de tramitar, elaborar y aprobar las leyes, y la tercera, es controlar la actuación de los gobernantes.

El Congreso está conformado por las Cortes Generales, a las que les corresponde desempeñar las tres funciones referidas: Representan al Pueblo Español, ejercen la Potestad Legislativa del Estado y Controlan la acción de Gobierno.¹¹

¹⁰ Ibidem Ob.cit. Pags. 69 a 70

¹¹ FERRER VIDAL Pablo de Buñúa. Derecho Parlamentario Oxford, Mexico, 1990. Pag. 125

El Congreso de los Diputados a diferencia de la definición expresa que se le da del Senado o Cámara Alta como: "Cámara de Representación Territorial", no hay un punto de referencia parecido en el Congreso o Cámara Baja, sin embargo, la composición del Congreso de los Diputados refleja directamente las magnitudes de la población en el nivel provincial, paralelo a un nivel regional que caracteriza la del senado. El Congreso de los Diputados no tiene un número fijo de miembros: puede oscilar entre trescientos como mínimo y un máximo de cuatrocientos Diputados, la ley electoral es la que determina ese número, como resultado de asignar a cada una de las provincias tanto de diputados como tengan derecho, de acuerdo con su respectiva población. El Congreso se constituye de modo que el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección, la disolución de la cámara es una vía excepcional que determina el mandato parlamentario. El Senado, en cuanto a la Cámara Alta o Senado Español, es de representación territorial, lo cual ha llevado a denominarla también como la Cámara de las Regiones, su composición busca destacar precisamente en el peso específico de cada una de ellas dentro de la realidad nacional.

El Senado es elegido por un periodo de cuatro años, y su mandato tiene normalmente esta duración; pero, si se produce la disolución de la cámara, su poder automáticamente concluye.

El Régimen Interno de las Cámaras y su Funcionamiento, es regido por el Reglamento de la Ley Interna que rige a cada una de las dos Cámaras, por ello su elaboración, tramitación y aprobación es de competencia exclusiva y respectiva de éstas, el reglamento de las Cámaras perfila en su organización interna y establece los diversos procedimientos de la competencia parlamentaria, como el Legislativo, además determina los principios de su funcionamiento de conformidad con la Constitución.

Es necesario considerar que el Gobierno Interno de la Cámara descansa sobre un triple eje: el Presidente, la Mesa y la Diputación Permanente.

La Mesa es el organo del gobierno ordinario. consta del Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios y se encuentra asistida por un personal encargado especificamente de tal cometido; en cuanto al Presidente, este es elegido por la Cámara y ejerce todos los poderes administrativos y facultades de policia en el interior de la sede, por último, la diputación permanente, esta compuesta por veintiun miembros, quienes representan a los Grupos Parlamentarios, su presidente es el de la Cámara respectiva y su función es la de asumir las facultades de ambas Cámaras cuando la primera se disuelva, ya sea que haya expirado su mandato o que este fuera del periodo de sesiones.¹²

La organización de la Cámara se basa en el pleno y en las Comisiones legislativas, el pleno es la reunión de todos los miembros de la Cámara, en principio, debe conocer todos los asuntos adoptados por esta, pero puede delegar en las Comisiones la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, reservandose el derecho de recabar en cualquier momento el debate y votación de los mismos, la delegación no sera posible en caso de que la materia afectada sea alguna de las comprendidas en los siguientes apartados: Reformas Constitucionales, Cuestiones Internacionales, Leyes Organicas, Leyes Bases y Presupuestos Generales del Estado.

El funcionamiento interno de la Camara parte de la llamada legislatura, y supone un periodo de cuatro años para el cual se eligen los Diputados y Senadores, durante el cual desempeñan sus funciones constituyentes, cada año se produce una division en los periodos ordinarios de sesiones, es decir, dos etapas en las que se desarrollan los trabajos parlamentarios. El primero, cuyo comienzo coincide con el que se denomina curso politico se extiende de septiembre a diciembre, el segundo es de febrero a junio, separado del anterior por el descanso navideño que se prolonga hasta fines de enero, pueden convocar periodos extraordinarios y les

¹² Ibidem Pag 128

corresponden al gobierno, a la diputación permanente y a los integrantes de cada Cámara.

Para considerar aprobado un acuerdo por la Cámara deberán votar a favor la mayoría de los presentes, excepto en los casos en que, por mandato constitucional, se exigen mayorías especiales como: para la aprobación de la ley orgánica, para la elección de personas del Tribunal Constitucional y para otros supuestos de la Constitución y Leyes Orgánicas.

El voto parlamentario es personal y, no puede delegarse, por otro lado, la publicidad es requisito para la validez de los acuerdos de las sesiones plenarias de cada Cámara, sin embargo, pueden ser a puerta cerrada, mediante acuerdo previo, es el caso de las reuniones donde se delibera sobre la concesión, o, de suplicatorios solicitados por el Tribunal Supremo, y para situaciones como el procesamiento de algún miembro de la Cámara.¹³

Ahora bien, la condición del representante parlamentario, es especial su cargo de Senador o Diputado de las cortes, exige un conjunto de garantías de las que debe de ser investido con el objeto de facilitar el cumplimiento de sus funciones, incluso cuando el ámbito específico de libertad, al que orienta el principio de las incompatibilidades, impide a los parlamentarios desempeñar cargos de alto nivel de administración como la inviolabilidad y la consiguiente inmunidad.

Tanto los Diputados como los Senadores gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, pero a pesar de esto, este precepto es materia de dos interpretaciones: la primera interpretación estricta considera que tal inviolabilidad se extiende exclusivamente para las opiniones manifestadas en el ejercicio concreto de sus funciones, es decir, reducida al marco de la Cámara, la segunda interpretación amplia extiende a tal inviolabilidad a todas las manifestaciones emitidas por el parlamentario durante el tiempo de su mandato.

¹³ Ibidem Pag 130

La inmunidad impide que los Diputados y los Senadores sean detenidos, salvo en el caso de flagrante delito, el procedimiento consiste, de acuerdo en el envío que haga la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, única competente en causas de esta naturaleza, de un suplicatorio a la cámara y que esta conceda su autorización, sobre esto, el pleno de la Cámara delibera normalmente a puerta cerrada y si se deniega, el procedimiento queda suspendido.

Las reuniones conjuntas de ambas Cámaras, se presentan cuando después de celebradas las elecciones legislativas, el Congreso y el Senado, realizan una reunión conjunta al comienzo del nuevo mandato parlamentario, el rey asiste a esta sesión y pronuncia su discurso de apertura de la legislatura, la presencia del rey en cada acontecimiento nos recuerda el carácter arbitral y moderador de su figura, que lo coloca por encima de las opiniones políticas representadas en las cortes.¹²

La Constitución Española establece de manera expresa en su artículo 72 la obligación de sesión conjunta de ambas Cámaras para ejercer las competencias no legislativas, éstas son presididas por el Presidente del Congreso y se rigen por el Reglamento de las Cortes Generales, aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

En ciertos casos, en el procedimiento de las funciones legislativas hay que salvarlas constitucionalmente en el trámite del debate por el pleno, siempre que éste haya delegado expresamente en la Comisión la aprobación del proyecto o proposición de ley, no obstante, el pleno puede recabar en cualquier momento la facultad delegada, es importante señalar que no pueden ser objeto de delegación los Proyectos que regulen a la Reforma Constitucional, las Cuestiones Internacionales, las Leves Orgánicas y de Bases, así como los Presupuestos Generales del Estado.

¹² Ibidem Pag. 131

Con la aprobación del pleno concluye la fase de tramitación del proyecto legislativo en el Congreso, y su presidente da cuenta inmediata del mismo a la Cámara Alta, a efectos de su tramitación en el Senado. Mediante su publicación en el Boletín Oficial Español, los senadores tienen conocimiento de la recepción del texto en su cámara, y se repiten las etapas de debate y aprobación, en su Comisión primero y en el pleno después.

Si se descarta la suposición de que el Senado no introduzca modificaciones en el proyecto, existen dos posibilidades después de la tramitación del proyecto en la Cámara Alta: primero, que la asamblea oponga su veto o que introduzcan enmiendas substanciales, no formales ni estilísticas, que alteren el contenido del proyecto sólo en algún aspecto, y dos, son las posibles consecuencias: que transcurran dos meses después de esta fecha, con la cual bastaría la mayoría simple del Congreso para ratificar el proyecto inicial; que no se espere el transcurso de ese periodo y, en este caso, el Congreso necesitaría para obtener la ratificación, una mayoría de votos a su favor. De cualquier forma, si el Senado produce una enmienda, el Congreso puede o no aceptar como una simple mayoría.

Se puede, por tanto, finalizar, que la vía parlamentaria del procedimiento legislativo, le corresponde al Congreso de los Diputados, cuya voluntad es la única que decide la aprobación o no del proyecto legislativo, y el Senado carece de la facultad de transformar los rasgos que se le han dado a la ley en el Congreso, lo más que puede hacer, salvo pequeños retoques, es retrasar su tramitación.

Aprobado el proyecto legislativo, si no se producen los factores que imponen su regreso, se presenta al rey en los quince días siguientes para que lo sancione como ley, esta sanción que reviste una fórmula tradicional que actualmente lleva un determinado encabezado que se resume en la siguiente fórmula:

"A todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo a sancionar la siguiente Ley".

A continuación sigue el texto que concluye con un cierre de la sanción real de acuerdo con la fórmula:

"Por lo tanto, mando a todos los Españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar la presente Ley".¹⁵

La sanción incluye lugar y la fecha de la firma y esto da nombre de ley aparece también la firma del Presidente del Gobierno, quien refrenda el acto real, esto es, la promulgación real que ordena su inmediata publicación en el Boletín Oficial Español.

Otra especialidad de ley en el proceso legislativo vigente, son las leyes de bases, que se definen como los instrumentos mediante los cuales las cortes delegan en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, sobre materia determinada que no sean objeto de ley orgánica, formando un texto articulado nuevo.

La tercer especialidad legislativa son las llamadas leyes-marco, que la Constitución regula con la misión de fijar los principios, bases y directrices dentro de los cuales una comunidad autónoma puede dictar para sí normas legislativas, en este caso, el objeto de la ley será una materia de competencia estatal y se establecerá en ella la modalidad de control por las propias cortes.

Las proposiciones de ley son los proyectos legislativos que adoptan las propias cámaras, la actual organización de éstas motiva que la presentación de ellas sea una facultad típica de los grupos parlamentarios.

El pleno es el encargado de tomar en consideración la proposición de ley, rechazándola o haciéndola suya, con lo que se inicia el procedimiento.

¹⁵ SANCHEZ GOYANES, El Sistema Constitucional Español, Paraninfo, Madrid, 1981, Pág. 299.

Así pues, en el sistema español moderno, la iniciativa legislativa admite los siguientes caminos: proyecto de ley aprobado por el consejo de ministros de oficio o en caso ordinario de proposición de ley adoptada por el gobierno; proposición de ley aprobada por el Senado; solicitud por una asamblea regional aprobada por el gobierno para que adopte un proyecto de ley, a instancia suya, y realice su tramitación ordinaria como tal; solicitud de una asamblea regional de la mesa del Congreso sobre una proposición de ley, para que se tenga por recibida y se tramite como tal por la vía ordinaria, delegando como máximo de tres miembros de la asamblea para su defensa en las cortes; por último, Proposición de Ley avalada por quinientas mil firmas como mínimo presentada por las cortes.

Una vez que llega el proyecto legislativo al Congreso de los Diputados, comienza su tramitación por vía parlamentaria, que habrá de seguir el reglamento de la Cámara, el proyecto legislativo se publica en el Boletín Oficial de las cortes, a fin de que los Diputados puedan tenerlo en cuenta y estén en posibilidades de presentar las enmiendas presentadas. Una vez que la ponencia ha concluido, el texto se somete a debate por la Comisión, y finalizado el proceso se publica de nuevo en el boletín, a fin de que sea reconocido por los Diputados antes de la fase de debate y aprobación del pleno.

No podemos dejar de mencionar la intervención legislativa del gobierno, además de la función tradicional de hacer leyes el parlamento español tiene la facultad de citar disposiciones legislativas ajenas a las habituales de naturaleza reglamentaria, tradicionalmente atribuidas a la administración: estos son los llamados decretos-leyes, que son muy distintos tanto en su causa como en su tramitación de los decretos legislativos.

Los decretos-leyes pueden concebirse como una participación del ejecutivo en las tareas legislativas y, así como en razones de extraordinaria y urgente necesidad, existe un grupo de materias, exclusivas del poder legislativo, sobre las cuales el ejecutivo no puede tratar como: el ordenamiento de las instituciones básicas del

estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, el régimen de las comunidades autónomas y el derecho general electoral, el control parlamentario de estas disposiciones legislativas del gobierno se produce a través de la exigencia de la convalidación de estas por parte del Congreso de los Diputados, en el plazo de treinta días desde su promulgación. Si tal convalidación no es aprobada, el decreto-ley se considera derogado; aunque pueda tramitarse dentro del mismo plazo, como proyecto de ley ordinaria por vía de urgencia.

La fundación de control de las cortes generales, es la última parte que examina un aspecto esencial para entender el origen y verdaderos efectos del actual parlamentarismo español, la fundación de control de las cortes generales y los instrumentos utilizados para desempeñarla.

La principal nota que distingue a un parlamento de un sistema democrático de otro que no lo es, reside en la fiscalización que ejerce el primero sobre los actos que emanan del Poder Ejecutivo, esto es, del gobierno, los miembros de las Cámaras pueden haber sido elegidos directamente por los ciudadanos y, al menos en teoría, debe considerarseles fieles representantes de sus respectivas naciones, por otra parte, no cabe coincidencia alguna porque en sistemas no democráticos las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se resuelven por un fácil esquema: el parlamento no plantea nunca problemas al gobierno porque el estudio y aprobación de las leyes que este le envía siempre son aprobadas sin dificultad, no hay lugar a discrepancias o disidencias.

En el caso de España, tal control puede medirse por diferentes vías entre las que destacan:

- El informe previo de un órgano aunque no vincule la aprobación del acto con otro órgano;
- La aprobación de los medios financieros precisos para su realización de una actividad;

- El derecho de afirmación y discusión de la acción del gobierno, la encuesta como una vía de integración accidental y extraordinaria.
- La creación de órganos permanentes de inspección; el libre acceso a los medios de comunicación y opinión pública con miras a influir en el futuro fallo de los electores;
- La renovación o elección periódica de las magistraturas y asambleas;
- La deducción de la responsabilidad mediante las votaciones de confianza y censura o incluso el cese de la función, sin embargo, alguna de estas vías de control de la acción del gobierno no son atribuciones del parlamento, aun siéndolo, son objeto de estudio de los especialistas en la materia.

En cuanto a la aprobación de los medios financieros, intervienen las cortes en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, en la probación de las Emisiones de la Deuda Pública, en el informe previo a la aprobación de un cargo de gobierno; en el libre acceso de los medios de comunicación social: en la renovación periódica de sus magistraturas y asambleas, cuyos instrumentos idóneos son los procesos electorales de la Cámara del Parlamento, todos ellos son formas de control y limitación de la acción gubernamental.

Existen instrumentos de control parlamentario, junto a los ya mencionados, cabría enumerar de la siguiente forma: solicitud de información y preguntas del Gobierno, Interpelaciones, Mociones y Propositiones de no Ley, Comisiones de Investigación, Voto de Confianza y la Moción de Censura. Las solicitudes de información de gobierno son facultades del parlamento de requerir información a los miembros de gabinete, y brindan los necesarios instrumentos de eficacia a la capacidad legislativa parlamentaria, además de su labor fiscalizadora.

El procedimiento legislativo contemporáneo puede plantear en algunas de sus etapas problemas de naturaleza técnica que las Cámaras, por su carácter predominantemente político, no pudiera resolver debidamente. en tales situaciones la moción más adecuada sería pedir la presencia del jefe del departamento ministerial

correspondiente para conocer el proyecto legislativo en razón de la materia regulada o, en su caso, del funcionamiento del departamento que reúna la preparación idónea para ayudar con la correcta elaboración del futuro texto legal, ambas posibilidades están afectadas por la Constitución, pues se reconoce y garantiza el derecho del parlamento al recibir la información y ayuda que precise de parte del gobierno y sus departamentos, así como de cualquier autoridad del estado o de las comunidades autónomas.

En segundo lugar se garantiza el derecho a reclamar la presencia a los miembros del gobierno, también se trata de órganos legitimados para el ejercicio de este derecho, tanto las Comisiones como las Cámaras, esto es, los plenos, al mismo tiempo se reconoce la posibilidad de que los funcionarios técnicos calificados puedan prestar su colaboración a las tareas parlamentarias, previa solicitud del jefe del respectivo departamento; como contrapartida, los miembros del gobierno tienen derecho de acceso a las Cámaras y sus Comisiones, así como de hacerse oír en el seno de las mismas.

También debe considerarse el derecho de exigir al gobierno una explicación sobre el contenido de las peticiones, ya sean individuales o colectivas, que le remitan las Cámaras a petición de los particulares, una prolongación o modalidad del ejercicio de derecho de petición, sin embargo, el ejercicio de tal derecho tiene cuando menos dos límites, que consisten en la obligación de hacerse por escrito y la imposibilidad de presentarse directamente por manifestaciones públicas, en cualquier caso, las Cámaras tienen la posibilidad de remitir al gobierno esas misiones recibidas, y entonces entra en juego su deseo de exigir explicaciones sobre el contenido de aquéllas al órgano del Poder Ejecutivo.

Un segundo instrumento de control que limita la acción gubernamental son las preguntas, que representan la práctica parlamentaria actual y un importante instrumento informativo para las Cámaras, esta modalidad instrumental consiste en que un miembro de la Cámara exige información y explicaciones sobre una conducta

del gobierno; en realidad implica a un preguntante y a un preguntado y puede contestarse por escrito, sin embargo, como reconoce otro sector de la doctrina, la regulación derivada de los reglamentos de las Cámaras no permite una fácil definición de los límites de lo que puede ser materia de pregunta y de interpretación, ya que las diferencias esenciales aparecerán sobre todo a partir del procedimiento en sí.

Frente a las características de la pregunta, la interpelación tiene notas de apreciación que podemos conceptuar así: suele implicar un debate de orientación política, el que no está limitado al interpelante y al interpelado, sino que tienen un carácter general, además, puede relacionarse con una crítica a la conducta del gobierno o de algún ministro, ya sea por acción o por omisión, otro rasgo típico de la interpelación es que puede dar lugar a una moción cuando así lo quiera el interpelante. Lo interesante del caso es que se somete a votación y, si es aprobada de forma mayoritaria, vincula automáticamente al gobierno.

En cuanto a las Mociones o Proposiciones de no ley, se refiere a que toda proposición puede dar lugar a una moción en que la cámara manifieste su posición de censura, cuya esencia es bien clara en este régimen.

La práctica de los parlamentos nos demuestra que se trata de una propuesta de uno o varios de los grupos parlamentarios, para que las Cámaras, antes del oportuno debate, voten sobre dicha moción, si se considera que su aprobación mayoritaria por parte de la Cámara supondría el gobierno, que es un verdadero mandato de carácter vinculante.¹⁶

Encontramos otros instrumentos de control como: las Comisiones de Investigación, el Voto de Confianza y la Moción de Censura.

¹⁶ FERRER VIDAL. Pablo de Bufalá. Ob.cit. Pág. 138.

Respecto a la Constitución Española, se distinguen, por su origen tres tipos de comisiones de investigación, según halla sido nombradas por el Congreso de los Diputados, por el Senado, por las cortes generales o ambos. La amplitud del objeto a que se refiere la investigación es otra garantía del pleno ejercicio de la función fiscalizadora parlamentaria, ya que puede abarcar cualquier asunto de interés público, con el fin de aclarar, de forma particular, hechos relacionados con alteraciones de orden público y el deterioro de la paz ciudadana.

Las conclusiones a las que puede llegar este tipo de Comisiones Especiales no son vinculantes para los tribunales, ni afectan tampoco las resoluciones de estos, sin embargo, la posibilidad de que sean trasladadas al ministerio fiscal para que llegado el caso se ejerciten las acciones oportunas, presentan una facultad dirigida a robustecer las funciones de control para el parlamento.

En cuanto al voto de confianza como mecanismo de control parlamentario, supone una razón de tipo práctico y consiste en la necesidad de que puede sentir el gobierno cuando, en determinadas circunstancias, precisa contar con el apoyo de la mayor proporción posible de miembros del Congreso, este apoyo en los representantes del pueblo es un factor que favorece la adopción de medidas políticas o decisiones administrativas especialmente trascendentales, por lo que su respaldo facilita su tarea. El objeto es múltiple, puede tratarse tanto de un programa de gobierno completo como de una declaración política general o alguna actuación particular de la administración en una materia determinada, con ello se confirma la tendencia a asegurar la estabilidad de los gobiernos, en casos de crisis políticas graves.

El último de los mecanismos de control del parlamento sobre el gobierno, es la moción de censura, consiste en la posibilidad de que un gobierno sea derribado con la conformidad de los Diputados; por su parte, el Senado no puede proponer la censura, sólo ratificarla después.

En el sistema español moderno, la aprobación de una moción de censura, apoyada en los requisitos constitucionales mencionados, aparece como un acontecimiento muy eficaz, ya que con la imposición de un número mínimo de signatarios impide que un Grupo Parlamentario inicie el proceso de censura al gobierno, por ello, las agrupaciones menores deberán por fuerza pactar si pretenden reunir treinta y cinco firmas necesarias, no obstante, debe tenerse en cuenta que todo pacto, por razón de naturaleza distinta, difícilmente llegará a tal finalidad, ya que tendrá que afrontar la necesidad de un acuerdo alrededor de la persona propuesta como candidato a Presidente de Gobierno.

Así, la Iniciativa de censura parece más propia de los grupos mayores, cuya composición multiplica varias veces el mínimo de Diputados, a pesar de todo, no resulta imposible que los diferentes Grupos Parlamentarios prefieran aunar sus voluntades en torno del nombre de alguna personalidad independiente, de cualquiera de ellos, y apoyarla como una alternativa del gobierno.¹⁷

1.2.2. INICIATIVA LEGISLATIVA

Son documentos que ingresan a las Cámaras por los entes facultados para ello, realizando las etapas del proceso legislativo y una vez que son aprobadas por ambas Cámaras se convierten en ley.

1.2.3. INICIATIVA DEL GOBIERNO

La Iniciativa presentada por el gobierno pasa a un examen inmediato por ser las de mayor importancia, y por ser el problema social latente, denominándose privilegiadas ante las Cámaras, llegándose a un monopolio por parte del gobierno, la exclusividad recae en la ley de Presupuesto General del Estado, concediendo a sus proyectos sobre las proposiciones de ley parlamentarias.

¹⁷ Ibidem. Pags. 139 a 143.

El gobierno presenta sus proyectos cuando se reúne con el Consejo de Ministros, adjuntando los antecedentes y motivos sobre ellos, al no integrar dicha documentación el Congreso se encuentra facultado para exigir tal información y en el caso de que no lo solicite no invalida el Proceso Legislativo.

La expresión Proyecto de Ley se utiliza para las del gobierno y proposiciones presentadas por el Congreso, Senadores, de las Asambleas de las Comunidades Autónomas todos los proyectos, con excepción de las del pueblo, porque son presentados ante el Congreso de Diputados.

Los Proyectos de Ley del Gobierno son publicados ante la Comisión que es competente por la Mesa del Congreso, disponiendo la iniciación del plazo de presentación de enmiendas, ya que cuenta con la confianza del Congreso de los Diputados, evitando la toma en consideración de todos sus proyectos.

1.2.4. INICIATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES

La Constitución Española, el Reglamento del Congreso y el Reglamento del Senado, otorgan al Congreso y al Senado la facultad de Iniciar las Leyes denominándolas Proposiciones.

Las proposiciones son consideradas como Iniciativas de Ley, el procedimiento se inicia en las Cámaras atribuidas por sus reglamentos, procediéndose a través de los grupos parlamentarios, a la presentación de Proposiciones de Ley.

En relación a los requisitos exigidos a los Diputados, debería ir acompañada con la firma de catorce integrantes de la Cámara o un Grupo Parlamentario,

firmándola su líder y en el Senado debe de presentarse por un Grupo Parlamentario, o bien, veinticinco Senadores.

El Reglamento del Congreso y la Constitución Española, expone el camino a seguir por las proposiciones ya que el gobierno tiene la facultad de oponer a dichas proposiciones dentro de treinta días y su silencio implica su conformidad en relación al aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, el Reglamento del Senado establece, una obligación similar pero con un plazo de diez días a partir de la remisión, si existiere diferencias entra la proposición de ley y el gobierno, el presidente del Senado resolverá, si pasa el plazo sin ninguna comunicación o es favorable la Cámara la tomará en consideración e incluirá en el Orden del Día.

1.2.5. INICIATIVA DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden articularse en una dualidad de formas, primero se le solicita al gobierno la adopción de una proposición de ley tomando el carácter de una moción de alcance político; segundo al presentarse ante el Congreso por tres integrantes para su defensa, la formación de su elaboración las rige su reglamentación interna.

1.2.6. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Esta procede con quinientas mil firmas de los ciudadanos, no incluyendo en su contenido sobre: Leyes Orgánicas, Tributarias, Internacionales y que afecten la prerrogativa de gracia, la Constitución Española establece que dicha iniciativa, a fin de que el pueblo participe en la vida política a través de Propositiones de Ley, el procedimiento de la iniciativa popular es obstaculizado por su inaplicabilidad; en otros

países se solicitan menos firmas, existiendo una ley orgánica que regula la forma y sus requisitos de tal iniciativa.¹⁸

1.2.7. LA TOMA EN CONSIDERACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY

Consiste en un procedimiento sobre la totalidad que al resultar afirmativo, se da la admisión para su tramitación, dicha Proposición de Ley siguiendo el mismo procedimiento que los presentados por el gobierno, sirviendo de filtro para erradicar que no sean inoportunas o sustenten principios contrarios por la mayoría. Todas las Iniciativas Legislativas son sometidas a examen en el Congreso de los Diputados y Senadores, en el Congreso supone una discusión y una votación al proyecto de ley y en el Senado se presentan proposiciones de ley sobre una misma materia en un plazo de quince días inmediatos a la presentación del original, votándose en conjunto, o cada una de ellas en todos sus artículos por agrupaciones sucesivas. En la toma de consideración de las Proposiciones de Ley presentadas por las asambleas de las Comunidades Autónomas participan tres de sus integrantes.

1.2.8. PUBLICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS

Los proyectos elaborados por el Gobierno y el Senado son publicados en la Cámara de Diputados y la mesa de la Cámara determina la comisión competente para hacer el dictamen correspondiente y el plazo para las enmiendas es de quince días presentadas por escrito dirigidas a la mesa de la Comisión competente, el documento es afirmado por el líder del Grupo Parlamentario, sus efectos son de conocimiento, la omisión se subsana antes del inicio de la liberación en Comisión.

¹⁸ SANTAOLALLA LÓPEZ Fernando. Derecho Parlamentario Español. Espasa Calpe, España, 1990. Pags. 255 – 331.

1.2.9. ENMIENDAS CON CONSECUENCIAS PRESUPUESTARIAS

Las enmiendas cuyo objeto es el aumentar los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, requieren la venia del gobierno para su tramitación, procediendo la única y exclusiva al aumento de los créditos, no así a los decrementos en los ingresos presupuestarios.

1.2.10. ENMIENDAS A LA TOTALIDAD

Esta se realiza, cuando, una vez presentadas las proposiciones de ley, produciéndose una lectura sobre todo en sesión plenaria, pues bien, en la proposición de ley puede presentarse el caso de tener dos lecturas seguidas en sesión plenaria; la primera para su consideración y en la segunda para ser debatida y que sea votada.

1.2.11. LAS PONENCIAS Y SU INFORME

La comisión designa al ponente o ponentes que informarán sobre el Proyecto o Proposición de Ley, contando con un lapso de quince días prorrogables por la mesa asignada, al comienzo de la legislatura se nombrará el número de integrantes que conforman los órganos generales atribuidos a cada Grupo Parlamentario; en base a reuniones privadas pueden hacer su trabajo más eficiente, obteniendo acuerdos que versen sobre el contenido de los proyectos, el reducido número es benéfico para los trabajos realizados en relación a los documentos legislativos y las enmiendas, auxiliándose de letrados de las cortes, estos letrados son funcionarios encargados del asesoramiento Técnico–Jurídico respectivos.

La labor de los ponentes consiste en asentar en informes a la Comisión, redactados por los auxiliares, conteniendo los acuerdos conformados ya sea para su aprobación o rechazo.

1.2.12. DELIBERACIÓN Y DICTAMEN POR LA COMISIÓN

Al terminar con el informe de la ponencia, la Comisión se reúne para su debate y la elaboración del dictamen sobre el texto que se ha tramitado, la Comisión cuenta con dos meses, plazo que puede ser ampliado o reducido por la mesa del Congreso; el Presidente y la mesa de la Comisión son los que se encargan de dirigir el debate, ordenando las enmiendas presentadas y su admisión respectiva.

Al término de la votación las enmiendas y artículos del proyecto se encuentran dictaminados, su redacción está a cargo de los auxiliares y al aplicarse la competencia legislativa de las comisiones, el dictamen se remite al Senado por conducto del Presidente del Congreso, también se puede debatir y votar en el pleno pero siempre y cuando se solicite por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al término de los trabajos en Comisión, autorizados únicamente a los grupos parlamentarios la reserva de votos particulares con enmiendas.

1.2.13. DEBATE Y VOTACIÓN EN SESIÓN PLENARIA

El ministro del departamento afectado es quien presenta el proyecto ante la sesión plenaria para su debate cuando sea iniciativa gubernamental y defensa de un Diputado elegido por la Comisión, no admitiéndose enmiendas, el Presidente del Congreso, al escuchar la junta de los portavoces, ordena el debate, las votaciones con fijación del tiempo para su desarrollo, se pueden realizar enmiendas en la sesión plenaria pero resultan difíciles de llevarlas a cabo.

El documento aprobado por la Cámara de Diputados es remitido por el Presidente al Senado a efecto de proseguir el procedimiento en dicha Cámara.¹⁹

1.2.14. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL SENADO

Las Iniciativas o Propositiones, son presentadas ante el Congreso de los Diputados, y contando con dos meses para aprobar el texto y los casos urgentes en un plazo de veinte días; las enmiendas y los vetos son aprobados por mayoría simple, al remitirse a la Cámara Baja se adjunta un mensaje motivado, también aprobando las leyes remitidas por el Congreso de los Diputados.

1.2.15. PLAZOS DE INTERVENCIÓN DEL SENADO

La Constitución Española establece un plazo de dos meses para su análisis del proyecto, refiriéndose al periodo ordinario de sesiones, al cierre del periodo este no termina, se interrumpe el cómputo hasta la apertura del próximo periodo, pueden presentarse las sesiones extraordinarias pero no repercuten en el plazo, el incumplimiento no invalida el procedimiento, por ello el Congreso no cuenta con ningún obstáculo para deliberar sobre vetos y enmiendas del senado, aprobadas fuera de estos términos, y aún al votar las enmiendas o los vetos extemporáneos del Senado, si estos así fuesen oportunos, no invalidan el procedimiento como ya se había comentado.²⁰

¹⁹ Ibidem. Pags. 280 a 331.

²⁰ Ibidem. Pags. 300 a 331.

1.2.16. PUBLICACIÓN Y PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS

Los proyectos o proposiciones que el Congreso remite al Senado son publicados en base a su recepción y el Presidente o la mesa determina la Comisión correspondiente, al reunirse los tres días siguientes, los Senadores y los Grupos Parlamentarios dentro de los diez días siguientes a su publicación procede a presentar enmiendas y propuestas de veto, al ampliarse la solicitud de veinticinco Senadores por menos de cinco días, no exigiéndose requisito alguno, si no ocurre nada, se pasa directamente al pleno de la Cámara por no existir necesidad de enviar a Comisión.²¹

1.2.17. DELIBERACIÓN EN COMISIÓN

Al existir enmiendas o vetos inmediatamente pasa a la Comisión para emitir dictamen, durante los debates en Comisión puede presentarse nuevas enmiendas con carácter transaccional o para subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales, el presidente dará trámite a las enmiendas presentadas por escrito en ese momento, no existiendo regulación sobre las deliberaciones, indicando el orden a debatir las enmiendas y los vetos, terminando el dictamen de la Comisión, al presentarse a la Cámara para su discusión y votación final, aquí los Senadores tienen la facultad individual de presentar votos particulares.²²

1.2.18. DELIBERACIÓN EN LA SESIÓN PLENARIA

Empieza el debate con la presentación del dictamen por el Senador asignado por la comisión dictaminadora, exposición que se centra en su discusión y la forma

²¹ BERLIN VALENZUELA Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, Mexico 1995 Pags 211a 263

²² FERRER VIDAL Pablo de Bufalá, Derecho Parlamentario, Oxford, Mexico, 1999 Pág. 108.

de tramitación por la Cámara, inmediatamente se debate con un turno a favor y uno en contra, interviniendo los líderes de los Grupos Parlamentarios por diez minutos como máximo cada uno, si existen vetos, se excluye la totalidad y se discute en conjunto; el veto se defiende por el proponente, dos turnos a favor y dos en contra. más líderes, durante un lapso de quince minutos cada uno de los turnos e intervenciones. La votación requerida para su aprobación es de mayoría absoluta. si se aprueba no se sigue con el dictamen, pero en el caso de que la rechacen el Presidente comunicará al Congreso y al gobierno la aprobación o el rechazo del texto.²³

La votación particular cuenta con dos turnos uno a favor y uno en contra, de cada voto particular, los líderes de los Grupos Parlamentarios cuando sea un mismo artículo no podrán pasarse de diez minutos, la votación procede artículo por artículo, párrafo por párrafo o en su conjunto, estos procedimientos los puede aplicar la mesa de la Cámara, a solicitud de un Grupo Parlamentario, por el Presidente, pasando a votaciones, evitando el debate.²⁴

1.2.19. EL REFRENDO DE LA SANCIÓN Y LA PUBLICACIÓN

El refrendo de acuerdo a la Constitución Española, consiste en los actos del rey autorizados por el Presidente del Gobierno y por los ministros competentes, el Presidente del Gobierno actúa como refrendante de la sanción del monarca, todas las leyes aprobadas hasta la actualidad, las firma el Presidente del Gobierno después el Rey, en esta situación el Presidente se hace responsable de las mismas, al presentarse anomalías en la ley aprobada por las Cortes Generales, es por conducto del Presidente del Gobierno una vez remitidas por las Cortes Generales, quien las lleve a presentar ante el Rey.²⁵

²³ Ibidem. Pág. 110.

²⁴ Ibidem. Pág. 111.

²⁵ Ibidem. Pág. 112.

La sanción debe darse en quince días después de recibida la ley y su promulgación inmediatamente al ocurrir este acto, ordenando su publicación en el Boletín Oficial Español.²⁶

1.2.20. SANCIÓN Y PUBLICACIÓN

La sanción, promulgación y publicación de las leyes le compete al Rey de acuerdo a la Constitución, quedando fuera de la aprobación de las Cámaras. no procede el veto suspensivo o devolutivo en las leyes aprobadas, el Rey está obligado constitucionalmente a sancionar y promulgar las leyes enviadas para tal efecto, si no lo cumpliera sería acreedor a la remoción. Una ley es perfecta desde su aprobación de las cortes; la publicación es un acto material insertado en el Boletín Oficial Español y cumplida entra en vigor, siendo un requisito de eficacia más no de existencia.

El documento es publicado sin añadir nada a la ley, puesto que se produce fielmente y el gobierno es el encargado de publicarla a través del Boletín Oficial Español, el gobierno se hará responsable, si intencionalmente, por negligencia o desidia, se ejecute la publicación de la ley en momentos posteriores a aquél en que razonablemente se pudo producir.²⁷

²⁶ Ibidem. Pág. 114

²⁷ Ibidem. Pág. 116

1.3. MÉXICO

1.3.1. PROCESO LEGISLATIVO

1.3.2. LAS FUENTES FORMALES Y LOS CONSEJOS DELIBERANTES EN LA ÉPOCA PRECORTESIANA

En la antigüedad mexicana se practicó el sistema de discutir los asuntos comunes y de establecer ciertas normas de convivencia en las Asambleas Tribales. dichas asambleas estaban integradas por los representantes de las tribus. los representantes eran los jefes de las propias tribus.

Existía un Derecho Legislativo basado en las normas que entonces regían:

- Poseían normas de Derecho Escrito o Legislativas que se conservaban en los códigos.
- Regía la costumbre como Fuente Formal reconocida por aquellas organizaciones políticas.

Al regirse por estas normas, los consejos deliberantes adquirían las siguientes características:

- Constituían cuerpos representativos o integrados por designación o mixtos.
- Para los representativos se usaba el sistema de elección indirecta.
- Se seguía la práctica deliberante.
- Las decisiones eran por consenso.
- Dictaban normas de observancia general o simples disposiciones públicas.

En Tenochtitlán, el órgano legislativo estaba formado por el Tlatocan, este era el supremo consejo, que constituía un cuerpo de funciones muy variadas, pues era al mismo tiempo legislativas, administrativas y judiciales.

Se dice que el supremo poder residía en el Tlatocan o consejo de toda la ciudad, originalmente lo formaba el Calpulli con sus asistentes de policía, los principales sacerdotes y los delegados de los barrios en número de veinte.

A la vez, en cada Calpulli de Tenochtitlán, había un gobierno ejercido por un consejo, en el que recaía la autoridad suprema, este se hallaba integrado por los ancianos del Calpulli, o sea, por los jefes de las familias extensas o cabezas de grupos consanguíneos.²⁸

1.3.3. EL DERECHO LEGISLATIVO PENINSULAR EN LA ÉPOCA COLONIAL

Las diversas formas legislativas que estuvieron en uso en la época colonial, comprendían:

- “Pragmática: se ha particularizado en nuestro derecho y denota cualquier resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante.
- Cédula Real: la provisión o despacho que expide el consejo concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público.
- Auto: el decreto o determinación judicial dada por el Juez en algún juicio civil o causa criminal.

²⁸ OCHOA CAMPOS, Moises. Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados, México, 1973. Pag 14.

- **Provisiones:** los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey, como son consejos y cancellerías, ordenando se ejecute lo que en ellos se manda; se extienden y forman con toda la autoridad real, pues se imprime en ellos el sello de su majestad y hay tantas especies como son los autos que se liberan.
- **Carta Abierta:** se entiende todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por lo cual se concede a uno cierta gracia o merced, hablándose en ella generalmente y en todos aquellos que son capaces en el derecho de cumplimentarla, se dirige a cada una de ellos indefinidamente.
- **Reales Ordenes:** o disposiciones emanadas directamente del rey, sin consulta del Consejo de Indias.
- **Ordenanzas:** o Estatutos para el gobierno de una población, un gremio o relativas a determinada rama del derecho, como las ordenanzas municipales, las de comerciantes, de tierras y aguas, etcétera.
- **Autos Acordados:** o disposiciones de carácter general, dadas por las audiencias constituidas en cuerpo legislativo y administrativo.²⁹

1.3.4. LA AUDIENCIA COMO CUERPO DELIBERANTE

La más importante de todas las facultades de audiencia, era la de revisar y aprobar las ordenanzas que se daban las poblaciones, así como la de constituirse en Real Acuerdo, para dictar todas las leyes que se considerasen necesarias para el buen gobierno de la colonia. Ejemplo:

Una cédula de 8 de marzo de 1619, recogida en la ley 34, título 1 del libro 2 de la recopilación decía:

²⁹ Ibidem. Pag. 15

Para que en todo se provea lo que más convenga al servicio de Dios Nuestro Señor, bien de la causa pública y conservación de las Indias: mandamos a nuestros virreyes, presidentes y oidores, que con la intervención de los fiscales hagan sacar traslado de todas las ordenanzas y demás autos y cuerdos con que se gobernaren y tuvieren proveidos para la conservación de la tierra y administración de la justicia y nos le envíen autorizado y en forma que haga fe y siempre que determinaren en el acuerdo algún auto tocante al gobierno público, sobre materias que hagan regla o se dé orden para lo verdadero, nos avisen de ello con los motivos en que se hubieren fundado”.³⁰

En tal forma la Audiencia, constituida en Acuerdo, presidida por el virrey, era el cuerpo legislativo supremo del reino. Sus determinaciones en tales casos se llamaban autos acordados, que a semejanza de las antiguas fazañas del derecho español, constituían reglas para lo futuro, con la diferencia de que la fazaña requería la previa aprobación del monarca, en tanto que el auto acordado, tenía fuerza por sí y entraba en vigor desde luego, mandando sólo aviso del mismo y sus motivos al monarca.

Por tanto, el cuerpo legislativo de la colonia influía de la facultad de la audiencia para dictar leyes. En su entorno, se extendían los cuerpos legislativos en los cabildos eclesiásticos y seculares y de las universidades y gremios, que tenían la facultad de formar sus ordenanzas, sujetas a una revisión y aprobación de la audiencia y a confirmación del virrey.

1.3.5. LA LEGISLACIÓN COLONIAL Y LOS CABILDOS COMO CUERPOS DELIBERANTES

Durante la época colonial, la legislación pasó ocupar el primer rango esta fuente formal fue de carácter central para toda la extensión del virreinato y a la vez de

³⁰ Ibidem. Pag 15.

carácter central provincial, pero otorgó el sistema municipal de la Nueva España, el carácter de órgano creador de sus propias normas del derecho.

Por lo tanto, fue el poder municipal el más caracterizado poder criollo que, en la Colonia, como cuerpo colegiado y deliberante, dispuso de facultades expresas para legislar.

A lo largo de la Colonia, nuestro derecho criollo, fue, por ende, propiamente municipal haciendo excepción del derecho peninsular emanado tardíamente de las cortes, en las que participaron los Diputados Mexicanos.

Sus principales características comprendían las siguientes:

- Se componían de normas de Derecho Escrito o Legislativas.
- En el Cabildo Abierto, la costumbre con reconocimiento expreso, formaba la otra fuente formal.
- Integraba disposiciones propiamente Legislativas y Reglamentarias.
- Formaba un Derecho Secular especial para los municipios.

“El Derecho Municipal emanaba de varias Instituciones creadoras de Normas Jurídicas:

Órganos Metropolitanos:

- El Monarca.
- El Real Consejo de las Indias.

Órganos Centrales de la Colonia:

- El Virrey.
- Las Audiencias.

Órganos Centrales Provinciales:

- Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores.

Órganos Derivados de Capitulaciones:

- Descubridores.
- Conquistadores.
- Adelantados.

Órganos Locales Seculares:

- Los Cabildos, Consejos o Ayuntamientos
- El Cabildo Abierto³¹.

En síntesis: la legislación criolla se constituyó con la legislación municipal que formaban las ordenanzas dictadas por los cabildos, en el cabildo abierto, el libro del pueblo, era una especie de reglamento que se discutía y aprobaba cada año, siendo redactado por una comisión de vecinos. las sesiones de cabildo fueron expresiones de nuestro sistema representativo. las funciones legislativas de los ayuntamientos se referían a expedir normas y disposiciones de observancia general para regular los diversos aspectos de la vida local. resalta por ello, la facultad de legislar sobre asuntos de incumbencia encuadrada en la legislación tradicional castellana y ajustada a las disposiciones generales que regían en materia de población, pero con la libertad para atender a las modalidades de la vida local, según el parecer de sus pobladores.

³¹ Ibidem. Pag.16

1.3.6. LOS ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN, PRIMER PROYECTO LEGISLATIVO DE LA INSURGENCIA

Don Ignacio López Rayón, instaló en Zitácuaro, en agosto de 1811, la suprema junta nacional americana y elaboró los primeros elementos constitucionales de la insurgencia que no pasaron de ser un simple proyecto.

El Poder Legislativo residía en el Supremo Congreso Nacional Americano, depositario en su ejercicio, de la soberanía dimanada inmediatamente del pueblo.

El proyecto de Rayón tipificó a nuestro Derecho Legislativo como sigue:

- Se adoptaría el Sistema Congresional Representativo.
- El Supremo Congreso adoptaría a su vez la forma unicamarista.
- Constaria de cinco vocales.
- Estos serían nombrados por las representaciones de las provincias.
- Su elección sería, sucesivamente, de uno cada año.
- Las funciones de cada vocal durarían cinco años.
- Las personas de los vocales serían inviolables en el tiempo de su ejercicio.

1.3.7. LAS CORTES Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE CÁDIZ

La Constitución de Cádiz fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, si bien su vigencia fue de dos años en su primera etapa y una temporada más o menos corta al restablecerse en 1820, en cambio ejerció una poderosa influencia posterior en varias cartas de nuestra constitución.

“El derecho legislativo que emanó de esa constitución, establecía:

Falta página

N° 51

1.3.8. ACTAS DE INSTALACIÓN DEL PRIMER CONGRESO MEXICANO

Como un documento de indudable valor histórico para nuestro Derecho Legislativo, consignamos a continuación el acta de la elección de vocal por la provincia de Tépán al Congreso Nacional. Esta acta se considera a la vez, como la de la instalación de la corporación de Chilpancingo, 13 de septiembre de 1813 y dice textualmente:

“En la ciudad de Chilpancingo a 13 de septiembre de 1813, reunimos todos los electores de la provincia de Tépán para votar el representante, que como miembro del Supremo Congreso Nacional componga el cuerpo deliberante de la nación: celebrada la misa del Espíritu Santo, y exhortamos en el púlpito por el Dr. D. Francisco Lorenzo de Velasco, de aljar de sí toda pasión, interés y convenio antecedente en su asunto que es de la mayor importancia a la nación, y para el que deben de ser elegidos los hombres de más conocida virtud, acendrado patriotismo y vasta literatura; concluido el sacrificio de la misa, y leído por mi el reglamento para el mejor orden de las votaciones y arreglo de las primeras sesiones del congreso, se procedió a la votación, entregando cédulas firmadas, y proponiendo en terna con designación del primero, segundo y tercer lugar cada elector, que lo fueron: por Coahuayutla, el Sr. Cura D. Mariano Salgado.- por la congregación de fieles de Acapulco, D. Julián Piza, - por Chilpancingo, D. Pedro Bermeo, - por Ometepepec, D. Manuel Ibarra, - por Xamiltepec, con poder, D. Francisco Moctezuma, - por Xiuxtlahuaca, D. Juan Pedro Ruiz Izquierdo, - por Tlapa, el cura D. Mariano Carnero, de cuyos sufragios resultaron votados el Sr. Vicario general Lic. D. Andrés Quintana, con cuatro – el Dr. D. Francisco Lorenzo de Velasco, con dos, - el Lic. D. Carlos María de Bustamante, con cuatro, - el Br. D. Rafael Díaz, con dos, - el cura D. Mariano Salgado, con uno, - el cura D. Mariano Patiño, con uno; y siendo el de mayor número de votos el Lic. José Manuel Herrera, vicario general, fue reconocido en el acto por Diputado representante de la providencia de Tépán. Y para que en todo tiempo haya la debida constancia de este acto, sobre las cédulas y poderes que quedan en el archivo de esta secretaria general, firmaron este instrumento todos



1.3.8. ACTAS DE INSTALACIÓN DEL PRIMER CONGRESO MEXICANO

Como un documento de indudable valor histórico para nuestro Derecho Legislativo, consignamos a continuación el acta de la elección de vocal por la provincia de Tēcpan al Congreso Nacional. Esta acta se considera a la vez, como la de la instalación de la corporación de Chilpancingo, 13 de septiembre de 1813 y dice textualmente:

"En la ciudad de Chilpancingo a 13 de septiembre de 1813, reunimos todos los electores de la provincia de Tēcpan para votar el representante, que como miembro del Supremo Congreso Nacional componga el cuerpo deliberante de la nación: celebrada la misa del Espíritu Santo, y exhortamos en el púlpito por el Dr. D. Francisco Lorenzo de Velasco, de alejar de si toda pasión, interés y convenio antecedente en su asunto que es de la mayor importancia a la nación, y para el que deben de ser elegidos los hombres de más conocida virtud, acendrado patriotismo y vasta literatura; concluido el sacrificio de la misa, y leído por mi el reglamento para el mejor orden de las votaciones y arreglo de las primeras sesiones del congreso, se procedió a la votación, entregando cédulas firmadas, y proponiendo en terna con designación del primero, segundo y tercer lugar cada elector, que lo fueron: por Coahuayutla, el Sr. Cura D. Mariano Salgado.- por la congregación de fieles de Acapulco, D. Julián Piza, - por Chilpancingo, D. Pedro Bermeo, - por Ometepec, D. Manuel Ibarra, - por Xamiltepec, con poder, D. Francisco Moctezuma, - por Xiuxtlahuaca, D. Juan Pedro Ruiz Izquierdo, - por Tlapa, el cura D. Mariano Carnelo, de cuyos sufragios resultaron votados el Sr. Vicario general Lic. D. Andrés Quintana, con cuatro – el Dr. D. Francisco Lorenzo de Velasco, con dos, - el Lic. D. Carlos Maria de Bustamante, con cuatro, - el Br. D. Rafael Díaz, con dos, - el cura D. Mariano Salgado, con uno, - el cura D. Mariano Patiño, con uno; y siendo el de mayor numero de votos el Lic. José Manuel Herrera, vicario general, fue reconocido en el acto por Diputado representante de la providencia de Tēcpan. Y para que en todo tiempo haya la debida constancia de este acto, sobre las cédulas y poderes que quedan en el archivo de esta secretaria general, firmaron este instrumento todos

los electores con el Exmo. Sr. general: ante mí de que doy fe – José María Morelos. – Lic. Juan Nepomuceno Rosainz, secretario, - Mariano Gamelo, - Juan Pedro Ruiz Izquierdo, Manuel José de Ibarra, - Br. José Antonio Gutiérrez, -José María Morales. - Pedro Bermeo, - Manuel Esteban Atilano, - como diputado por Técpan y apoderado de Coahuayutla. Manuel Díaz, - Pedro Villaseñor, - Br. Nicolás Díaz, - Vicente Antonio García, - Julián Piza, - Francisco Moctezuma, - Es fiel copia de su original que queda en esta secretaría de mi cargo – Chilpancingo septiembre 18 de 1813. Lic. Juan Nepomuceno Rosainz, secretario”.³⁴

El acta tiene, por lo tanto, un doble valor histórico: primero, porque registra la primera elección de un diputado al congreso nacional y segundo, porque se considera como la de la instalación del primer congreso Anáhuac.

1.3.9. LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN Y EL CONGRESO DE CHILPANCINGO

El primer Congreso de Anáhuac, instalado de Chilpancingo por Morelos 14 de septiembre de 1813, en dicha Sesión, se dió lectura a 23 puntos, con el nombre de Sentimientos de la Nación y el 06 de noviembre el Congreso hizo constar una acta solemne, la declaración de independencia, quedando rota la dependencia del trono español.

Los artículos más importantes que mencionaremos sobre el Proceso Legislativo son: el quinto, el sexto en realidad fue tachado por su propia mano, el séptimo, octavo, decimosegundo, decimotercero y decimocuarto.

5° La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ellas en Legislativo, Ejecutivo y

³⁴ Ibidem. Pág. 19

Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

7° Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8° La de las vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

12° Que como la buena ley es superior a todo nombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13° Que las Leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto el uso de su ministerio.

14° Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos.³⁵

1.3.10. EL DERECHO LEGISLATIVO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

El supremo congreso de Apatzingán en 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, con el que se inicia nuestro Derecho Legislativo emanado de fuentes constitucionales nacionales. Sus principios o elementos constitucionales contuvieron la siguiente norma general:

³⁵ Ibidem. Págs. 20 a 21.

"Artículo 2°. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad constituye la soberanía".³⁶

El Derecho Legislativo Mexicano quedó normado por los siguientes preceptos:

- "La Soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio de su Representación Nacional compuesta de Diputados elegidos por los ciudadanos.
- 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.
- Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.
- El Cuerpo Representativo de la Soberanía del pueblo llevará el nombre de Supremo Congreso Mexicano.
- El Supremo Congreso se compondrá de Diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad.
- El derecho de sufragio para la elección de Diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos.
- La base de la Representación Nacional es la población compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos.
- En el Supremo Congreso habrá un Presidente y un Vicepresidente, que se elegirán por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido esos cargos.
- Se nombrarán el mismo cuerpo, a pluralidad absoluta de votos, dos secretarios, que han de mudarse cada seis meses y no podrán ser reelegidos hasta que haya pasado un semestre.
- Para ser Diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.
- Los Diputados no funcionaran por más tiempo que el de dos años.

³⁶ Ibidem. Pág. 21.

- No serán reelegidos los Diputados si no es que medie el tiempo de una Diputación.
- Los Diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas.
- Las atribuciones del Congreso eran muy amplias y comprendían: elegir a los individuos del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, nombrar a los altos funcionarios civiles y militares, examinar y discutir los Proyectos de Ley, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas, decretar la guerra, crear tribunales, dictar ordenanzas para el ejército, arreglar los gastos de gobierno, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública, intervenir en materia de moneda, industria, sanidad, libertad de imprenta, etc".³⁷

1.3.11. LAS CORTES, EL PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CÓRDOBA

El Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, dispuso que, en tanto se reunían las Cortes del Imperio Mexicano continuaría en vigor la Constitución Española.

El propio Plan de Iguala, en su artículo 11, decía: las cortes "Trabajarán, luego que se reúna la Constitución del Imperio Mexicano".

El artículo 23 disponía: "Como las Cortes que se han de formar son constituyentes, deben ser elegidos los Diputados bajo este concepto. La junta determinará las reglas y el tiempo necesario para el efecto".

A su vez, los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, establecían:

³⁷ Ibidem. Pág. 21a 22.

Artículo 12. "Instalada la junta provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que se oponga al Plan de Iguala y mientras las Cortes fomen la Constitución del Estado".

Artículo 13. "La regencia, inmediatamente después de nombrada, procederá a la convocación de cortes, conforme al método que determinare la junta provisional de Gobierno; lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado plan".

Artículo 14. "El poder ejecutivo reside en la regencia, el Legislativo en las cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que éstas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la junta el Poder Legislativo: primero, para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes y entonces procederá de acuerdo con la regencia; segundo, para servir a la regencia de cuerpo auxiliar y consultivo de sus determinaciones".³⁸

1.3.12. EL DERECHO LEGISLATIVO SEGÚN LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1822.

De acuerdo con las Bases Constitucionales aceptadas por el segundo Congreso Mexicano, al instalarse en 24 de febrero de 1822, nuestro Derecho Legislativo confirmó las siguientes características:

- La Soberanía Nacional residía en el Congreso.
- El Congreso se componía de una sola Cámara, integrada por Diputados.
- Los Diputados Representaban a la Nación Mexicana.
- No conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y el Judicial declara el Congreso que se reserva el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión.³⁹

³⁸ Ibidem. Págs. 22 a 23.

³⁹ Ibidem. Pág. 23.

1.3.13. LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 18 de diciembre de 1822, solamente contuvo los siguientes cinco artículos, relativos al poder legislativo:

Artículo 23. "El Sistema del Gobierno Político del Imperio Mexicano, se compone de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación".

Artículo 24. "El Poder Legislativo reside en la junta nacional instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el Reglamento del día segundo del pasado noviembre".

Artículo 26. "El futuro Congreso reasumirá el Poder Legislativo con arreglo a la ley de su convocatoria y a la orgánica que se está formando para la discusión, sanción y promulgación de la Constitución".

Artículo 27. "Los vocales de la Junta Nacional instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna".

Artículo 28. "De las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales se intentaren durante su Comisión, toca el conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia".⁴⁰

1.3.14. APUNTA LA CREACIÓN DEL SENADO EN EL PLAN DE CONSTITUCIÓN DE 1823.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823, no alcanzó a ser discutido por el Congreso, pero influyó en cierta medida en la

⁴⁰ Ibidem. Págs. 23 a 24.

Constitución de 1824. En este proyecto, apuntó la creación del Senado en forma incompleta, pues mientras establecía un Sistema Legislativo propiamente unicamarista, al declarar que el Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional, se compone de Diputados, paralelamente consignaba el funcionamiento de un Senado compuesto por individuos elegidos por los Congresos Provisionales, pero sin facultades definitivamente legislativas, sino de velar por la conservación del orden constitucional y únicamente con derecho a Iniciativa en este caso.

1.3.15. EL SISTEMA BICAMARISTA Y EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN

El 31 de enero de 1824, el nuevo Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que caracterizó a nuestro Derecho Legislativo en los siguientes términos:

- Adoptó el Sistema de la División de Poderes al declarar que, el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, y no depositarse el legislativo en un individuo.
- Adoptó el sistema bicamarista al asentar que el Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un senado que compondrán el Congreso General.
- Se les dió a los Diputados el carácter de representantes del pueblo y a los Senadores el de representantes de los estados al consignar que la base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población de cada estado nombrará a los Senadores .
- Señaló las facultades exclusivas del Congreso General.

La nota singular que incorporo a nuestro derecho legislativo, fue la de la creación del senado que, con la cámara de diputados, componía el Congreso

General. En consecuencia, el sistema bicamarista data, en México, de las disposiciones aprobadas el 31 de enero de 1824.⁴¹

1.3.16. EL DERECHO LEGISLATIVO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, fue nuestra primer acta de tipo federal y de sistema bicamarista, al efecto decía:

"Artículo 4. La Nación Mexicana adopta para su Gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

Artículo 6. Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 7. Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".⁴²

La sección segunda, intitulada "de la Cámara de Diputados", comprendía entre sus disposiciones las siguientes:

- La Cámara de Diputados se integrará de representantes.
- Estos serán elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados, debiendo ser la elección indirecta.
- Las cualidades de los electores y la reglamentación de la elecciones, serán prescritas constitucionalmente por las legislaturas de los Estados.
- La base general para la elección de Diputados será la población.
- Por cada ochenta mil almas se elegirá un Diputado o por una fracción que pase de cuarenta mil.

⁴¹ Ibidem. Pág. 25.

⁴² Ibidem. Pags. 25 a 26.

- Los Diputados suplentes serán elegidos en cada estado a razón de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegue a dos.
- El Territorio que llegue a más de cuarenta mil habitantes, nombrará un Diputado propietario y un suplente que tendrá una voz y voto en la formación de leyes y decretos. El Territorio que no tuvieren la referida población, nombrará un Diputado propietario y un suplente con voz, pero sin voto.
- Para ser Diputado se requiere tener veinticinco años cumplidos y por lo menos dos años de vecindad en el estado o haber nacido en él.
- Los no nacidos en el territorio nacional, para ser Diputados, deberán tener ocho años de vecindad en él y ocho mil pesos de bienes raíces o una industria que les produzca mil pesos cada año.
- Se exceptúan en lo dispuesto anteriormente, los nacidos en cualquier parte de América, a quienes bastará tener tres años de vecindad.

La sección tercera sobre la Cámara de Senadores, establecía:

- El senado se compondrá de dos Senadores de cada Estado.
- Estos serán elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas.
- Serán renovados por mitad de dos en dos años.
- Para ser Senador se requieren todos los requisitos exigidos a los diputados, exceptuando el de la edad que deberá tener treinta años cumplidos.

Bajo el título cuarto, consignaba entre otras cosas:

- Cada Cámara calificará las elecciones de sus representativos miembros.
- Cualquiera de las dos Cámaras podrá erigirse en gran jurado.
- Los Diputados y Senadores serán inviolables por sus opiniones manifiestas en el desempeño de su cargo.

La sección quinta se ocupaba de las facultades del Congreso en General:

- Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que el de Ley o Decreto.

- Enumeraba las facultades Exclusivas del Congreso.

En la sección sexta, abordaba la formación de las Leyes:

- Podrán presentar Iniciativas de Ley o Decreto: los Diputados y Senadores, el Presidente de la República y las legislaturas de los estados.
- La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de las que versen sobre contribuciones o impuestos que son previstas por la Cámara de Diputados.
- Todos los Proyectos de Ley o Decreto se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras.
- Se establece el procedimiento para la aprobación o reprobación de los Proyectos de Ley o Decreto.
- Para la formación de toda Ley o Decreto, se requiere en cada cámara la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

La sección séptima estatúa:

- El Congreso General se reunirá anualmente del primero de enero al quince de abril, en sesiones diarias.
- A la apertura de las sesiones asistirá el Presidente de la República, "quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante" y el que presida el Congreso contestará en términos generales.
- El periodo de sesiones podrá prorrogarse hasta por treinta días.
- El Congreso General podrá reunirse en sesiones extraordinarias y en ellas se ocupará exclusivamente del objeto u objetos comprendidos en su convocatoria.
- Durante el Congreso General, habrá un consejo de gobierno, compuesto de un Senador por cada Estado.⁴³

⁴³ Ibidem. Pags. 27 a 28.

1.3.17. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1835

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso constituyente el 23 de octubre de 1835.

Entre sus disposiciones, cabe mencionar las dos siguientes sobre el poder legislativo:

"Artículo 4. El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

Artículo 5. El ejercicio del Poder Legislativo residirá en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La Ley Constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder y a la órbita de sus atribuciones".⁴⁴

La importancia de este documento estriba en que, en el último párrafo del artículo cuarto se anunciaba en términos generales el establecimiento de la Institución llamada Supremo Congreso Conservador, que se le colocaría por encima de los tres poderes clásicos.

⁴⁴ Ibidem. Págs. 27 a 28.

1.3.18. EL SUPREMO PODER CONSERVADOR Y LA CONSTITUCIÓN DE 1836

El 15 de diciembre de 1835, fue promulgada la primera y el 30 de diciembre de 1836 las seis restantes, de las Leyes Constitucionales o Constitución de las Siete Leyes.

La segunda de estas Leyes, organizó el supremo poder del conservador, que tenía las siguientes atribuciones sobre el Poder Legislativo:

- Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios al artículo expreso de la Constitución y a pedimento del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia o del Legislativo.
- Declarar, a pedimento del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República.
- Declarar, a pedimento del Legislativo o de la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia o del Legislativo.
- Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República.
- Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público y lo excite a ello el ejecutivo.
- Restablecer Constitucionalmente a los Poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- Declarar, excitado por el Legislativo, previa Iniciativa de alguno de los otros Poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.
- Calificar las elecciones de los Senadores.

La tercer parte de estas leyes se refería al poder legislativo y sus principales disposiciones:

“Artículo 1. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la nación, el cual se compondrá de dos Cámaras una de Diputados y lo otra de Senadores.

Artículo 2. La base para la elección de Diputados es la población, se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil.

Artículo 3. Esta Cámara se renovará por mitad cada dos años.

Artículo 5. La elección de los Diputados será calificada por el Senado.

Artículo 8. El Senado se compondrá de veinticuatro senadores. Estos serán propuestos en terna por la Cámara de Diputados, por el gobierno en junta de ministro.

Artículo 9. El Senado se renovará por terceras partes cada dos años”.⁴⁵

El requisito de la edad se elevó a treinta años para ser Diputado y a treinta y cinco para ser Senador, el Congreso tenía dos periodos anuales de sesiones, toda ley de iniciativa precisamente en la Cámara de Diputados y a la de Senadores solamente correspondía la revisión. La Iniciativa de las Leyes correspondía al poder Ejecutivo y a los Diputados en todas las materias, en casos restringidos, a la Suprema Corte y a las juntas departamentales.

1.3.19. EL PROYECTO DE REFORMA DE 1840 Y EL PODER LEGISLATIVO

El proyecto de reforma establecía:

⁴⁵ Ibidem. Pág. 30.

Artículo 6. El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En cuanto al poder legislativo, estipulaba:

*Artículo 23. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un congreso general, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 24. La Cámara de Diputados se compondrá de diputados elegidos popularmente, a razón de uno por cada cien mil habitantes y por cada fracción que no baje de sesenta mil.

Artículo 25. La cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años.

Artículo 28. Para ser Diputado se requiere entre otras cosas ser mayor de treinta años.

Artículo 30. La Cámara de Senadores se compondrá de dos Senadores por cada departamento, elegido por las juntas departamentales respectivas.

Artículo 31. Cada dos años se renovará el senado en una tercera parte.

Artículo 37. Las sesiones del Congreso General se abrirán el primero de enero y el primero de julio de cada año.

Artículo 45. Corresponderá la Iniciativa de Leyes o Decretos en todas materias al Supremo Congreso Ejecutivo, a los Diputados y a las juntas departamentales.

Artículo 48. Toda ley o decreto se iniciará precisamente en la Cámara de Diputados; a la de Senadores sólo corresponderá la revisión, en la cual podrá hacer las modificaciones y adiciones que estime convenientes".⁴⁶

Las atribuciones del Congreso se ampliaron notablemente en relación con las restringidas facultades que consignaba la Constitución de 1836, sin embargo, muchas materias continuaron exclusivas de su ordenamiento. Además se fijaron las facultades de cada una de las Cámaras para poder ejercer sin intervención de la otra las facultades exclusivas, tanto de la Cámara de Diputados, como de Senadores. Para los recesos del Congreso, la Diputación Permanente se componía de cuatro Diputados y tres Senadores.

1.3.20. LOS PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN DE 1842 Y EL PODER LEGISLATIVO

El primer proyecto de Constitución de 1842, señalaba que todos los poderes públicos emanaban de la propia Constitución y agregaba:

Artículo 5. El ejercicio del Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes puedan unirse en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

Con el precedente del proyecto de reforma de 1840 y bajo el sistema indirecto, la elección de los Diputados y Senadores debía hacerse por los colegios electorales de los departamentos. La proporción para cada Diputado se reducía a ochenta mil habitantes o fracción de cuarenta mil; la edad se reducía también a veinticinco años; se establecían, como en casos anteriores, requisitos de condición económica para ser Diputado o Senador, las sesiones del Congreso Nacional se debían abrir el primero de enero y el primero de junio de cada año.

⁴⁶ Ibidem. Pág. 31.

La Iniciativa de las leyes correspondía, como en proyecto anterior, al Presidente de la República, a las Asambleas Departamentales y a los Diputados en todas las materias. Introducía un capítulo especial sobre los casos en que los diputados y senadores se deberían reunir en una sola Cámara. Hubo un voto particular de la minoría de la Comisión que en su sección segunda introducía disposiciones sobre el poder electoral y reducía la proporción para cada Diputado a setenta mil habitantes.

El artículo 10 del voto particular establecía: toca la iniciativa de las leyes al Presidente de la República y a las Legislaturas de los Estados, los Diputados tienen derecho de hacer proposiciones. El artículo 45 estipulaba que se necesita a más el consentimiento de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, para varios casos de leyes que los afectasen. Por demás está decir que este voto particular era federalista.

El segundo proyecto de constitución de 1842, redactado por la Comisión respectiva, incluía el poder electoral, mantenía el sistema de elección indirecta y fijaba en setenta mil habitantes la proporción para cada Diputado.

Las disposiciones de este proyecto, en lo que toca al Poder Legislativo, eran similares a las del primer proyecto, pero en lo fundamental cometía un error trascendental: si ya los proyectos anteriores excluían al Senado del derecho de Iniciativas de Leyes, éste excluyó además a los Diputados y, el Poder Legislativo quedaba privado de esta facultad elemental.

1.3.21. LAS BASES ORGÁNICAS CENTRALISTA DE 1843

La nueva Constitución Centralista de 1843 declaraba:

Artículo 5. La suma de todo el Poder Público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reuniran dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo.

Se introducía la novedad de declarar que el ejecutivo se consideraba también como depositario del poder legislativo. Así se decía:

Artículo 25. El poder legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes.

Como puede observarse, existía una clara contradicción entre lo dispuesto por el artículo 5, y el texto del artículo 25.

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes y se renovaba por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores se formaba de sesenta y tres individuos, eligiéndose dos tercios por Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; esta cámara se renovaba por tercios cada dos años. El Congreso celebraba dos Periodos Anuales de Sesiones, iniciados el primero de enero y el primero de julio.

Correspondía la Iniciativa de las Leyes al Presidente de la República, a los Diputados y a las Asambleas Departamentales, en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo; toda Iniciativa de Ley debería presentarse en la Cámara de Diputados. Las atribuciones del Congreso se concretaban a celebrar sobre la administración pública, hacienda y guerra, aprobar tratados y reprobador los derechos dados por las asambleas departamentales cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se reducían a aprobar nombramientos de Agentes Diplomáticos, Cónsules y oficiales Superiores del Ejército y la armada. La diputación permanente se componía de cuatro Senadores y cinco Diputados.

1.3.22. INNOVACIONES LEGISLATIVAS EN EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

El acta constitutiva y de reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, estableció varias innovaciones en la materia:

- Determinó que, por cada cincuenta mil almas o fracción mayor de veinticinco mil, debería elegirse un Diputado al Congreso General.
- Para ser Diputado, se redujo la edad necesaria a veinticinco años.
- En cuanto a la Cámara de Senadores, dispuso que además de los dos Senadores elegidos por cada estado, habría un número igual al de los estados, electos a propuesta del senado, de la suprema corte de justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones.
- El Senado se renovaría por tercios cada dos años.
- Para ser Senador, se fijó la edad mínima de treinta años y el requisito de haber ocupado puestos de alta investidura.
- Se declaró que era facultad exclusiva del Congreso General, dar bases para la colonización y dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión habían de desempeñar sus facultades constitucionales.
- Respecto al juicio político a los altos funcionarios, estableció que la Cámara de Diputados fungirá como órgano de sentencia.
- Dispuso que en ningún caso podría tenerse por aprobado un Proyecto de Ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las Cámaras.

- Señalo que toda Ley de los Estados que atacase a la constitución o a las leyes generales sería declarada nula por el congreso, pero que esta declaración solamente podría ser iniciada en la Cámara de Senadores.⁴⁷

1.3.23. EL PODER LEGISLATIVO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Al recoger el antecedente de la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1857 hizo emanar los poderes de la unión, del ejercicio de la soberanía popular. Por ello, al ocuparse en su título II “de la Soberanía Nacional y de la forma de Gobierno” consignaba a este respecto:

Artículo 39. La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Artículo 41. El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los estados para lo que toca a su régimen interior,....

En consecuencia para la Constitución de 1857, los Poderes de la Unión eran los órganos del ejercicio de la soberanía popular en lo que corresponde a la Nación, así como los Poderes de los Estados, lo eran para lo que toca a su régimen interior. Para la propia Constitución de 1857, como lo venía asentando nuestro derecho Legislativo, los Poderes de la Unión se caracterizaban según la tenia de la División de Poderes consignaba:

Artículo 50. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

⁴⁷ Ibidem. Pág. 31.

Respecto al Poder Legislativo, se le daban las características de un cuerpo colegiado, formado por una asamblea denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del Proceso Legislativo y de control sobre ciertos actos del ejecutivo. Su función esencial era la formación de las leyes, pues la Iniciativa de éstas la compartía con el Presidente de la Unión y las legislaturas de los estados; además, fungía como legislatura local en lo que atañe al Distrito Federal y territorios.

El Supremo Poder Legislativo se componía de representantes elegidos popularmente en su totalidad cada dos años, la elección de Diputados era indirecta en primer grado, eligiéndose un Diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil. El Congreso era quien calificaba la elección de sus miembros y tenía, cada año, dos periodos de sesiones ordinarias. Durante sus recesos funcionaba una Diputación Permanente, compuesta de un Diputado por cada Estado y territorio. La constitución adquiría el carácter de pacto federal.

1.3.24. LA SUPRESIÓN DEL SENADO

Bicammarismo y Unicammarismo fueron ampliamente debatidos en el Constituyente de 1856-57.

Al senado se le reprochó de ser la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. Se le acusó de ineficaz, porque, en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía.

En el propósito de suprimir el senado obedecía a los antecedentes de épocas cruentas, por lo que los constituyentes de 1857 lo calificaron como una asamblea aristocrática, de carácter conservador y como un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

No obstante, al considerar al senado como un reducto conservador, la mayoría de los diputados liberales del constituyente de 1856–57, decretaron su desaparición y el establecimiento del unicamarismo, que quedó consagrado en los siguientes términos:

Artículo 51. "Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión".

El Congreso de la Unión se compuso solamente de una asamblea integrada por diputados.

1.3.25. EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO

El Estatuto del Imperio Mexicano careció de vigencia práctica y de validez jurídica aunado a que, la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador y no había cortes que legislaran.

El emperador podía oír al consejo de estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, pero la integración, atribuciones y nombramientos de ese Consejo quedaban relegados a una ley secundaria que no llegó a expedirse.

La única disposición de índole legislativa que consignó el estatuto provisional, fue la insertada en su artículo 80 que decía en términos muy generales: Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren se arreglarán a las bases fijadas en el presente estatuto.

1.3.26. EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO

Fue el Presidente Juárez quien sostuvo la idea de la reinstalación del Senado. Sus principios federalistas hicieron que presentase al Congreso la iniciativa para que el Poder Legislativo de la federación se depositara en dos Cámaras. Juárez hizo figurar la Iniciativa entre cinco proposiciones que aparecieron en la convocatoria de 14 de agosto de 1867 y que ratificó el 13 de diciembre del mismo año.

En circular de 3 de marzo de 1870, Juárez insistió: "Con el establecimiento del Senado, los Estados tendrán una representación directa e igual en una formación de Leyes".

En esta última presentación ante el Congreso, el primero de abril de 1872, recomendó a la representación nacional algunas reformas a la Constitución, entre las reformas a que aludo expresó figura en primer término la creación del Senado, que modere y perfeccione la acción legislativa, constituyendo, además, el gran tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios.

Como el Senado representaba en realidad un factor de equilibrio político y el medio de representación igualitaria de los Estados en el sistema federal, durante la administración del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada se reformó la Constitución y se restableció el Poder Legislativo dividido en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. En efecto, la reforma del artículo 51 de la Constitución de 1857, del 13 de noviembre de 1874, decía:

"El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso General, se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". En esta forma se volvió ya definitivamente al sistema bicamarista.

1.3.27. CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO, POR LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La caracterización del Poder Legislativo, como un Poder Federal, responde a la trayectoria de tres grandes Constituciones Federales que han alcanzado vigencia en México: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. pero, en donde se encuentra mayor similitud en materia de derecho legislativo es en las Constituciones de 1857 y 1917.

El título tercero de la Constitución de 1917, contiene los mismos capítulos y secciones sobre el Poder Legislativo, que el título tercero de la Constitución de 1857. estas materias, idénticas, comprenden:

- De la División de Poderes.
- Del Poder Legislativo.
- De la Elección e Instalación del Congreso.
- De la Iniciativa y Formación de las Leyes.
- De las Facultades del Congreso.
- De la Comisión Permanente.

En consecuencia, las Constituciones de 1857 y 1917 adoptaron la misma arquitectura, sistematizando las materias en forma idéntica a través de cuatro párrafos o secciones.

Estas materias caracterizan a nuestro derecho legislativo, en la siguiente forma:

- Se sustenta en la doctrina de la División de Poderes, originalmente adoptada por las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.
- Constituye un Poder Legislativo por medio del cual y junto con los otros Poderes, el pueblo ejerce su soberanía. Este principio se ha sostenido desde los elementos Constitucionales de Rayón de 1811.

- Establece un poder legislativo de tipo federal, denominado congreso general desde la Constitución de 1824.
- Adopta el sistema congressional seguido desde 1824, ya que el constituyente de 1916–17 desechó definitivamente la forma parlamentaria.
- Continúa adoptando el sistema bicamarista, restablecido definitivamente, de 1874.
- Constituye una Cámara de Senadores compuesta de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal.
- Constituye una Cámara de Diputados compuesta de representantes de la Nación.
- Confiere a cada Cámara la calificación de las elecciones de sus miembros.
- Establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.
- Establece que la iniciativa de las leyes compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, según lo estatuido desde la Constitución de 1824.
- Determina la discusión y votación sucesiva en ambas Cámaras para todo proyecto de ley o decreto que no sea resolución exclusiva de alguna de ellas.
- Establece facultades que pertenecen al congreso general, facultades exclusivas de cada Cámara y facultades iguales pero separadas para ambas Cámaras.⁴⁸

En síntesis, el Derecho Legislativo Mexicano vigente, establece un Poder Legislativo de tipo Federal, de Elección Popular, autónomo en su Constitución y facultades, coordinado en sus funciones a los otros Poderes, Permanente, de sistema Congressional Bicamarista, Colegiado, Deliberante y conformador del Régimen de Derecho en el Estado Mexicano.

⁴⁸ Ibidem. Pág. 37.

2. EL PODER LEGISLATIVO

2.1. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Una de las características institucionales de las democracias liberales es la Separación de Poderes.

En el antiguo régimen el poder se encontraba concentrado en el monarca y esto hacía posible la arbitrariedad, hasta llegar al despotismo; el gobernante era impredecible porque no estaba acotado por límites claramente establecidos en una Constitución Escrita. La noción de Gobierno limitado se encontraba asociada históricamente a la división constitucional del poder en varios departamentos, es indudable que tal separación surgió y fue elaborada para conservar la libertad y evitar el abuso de poder, enmarcada en una rivalidad de centros de mando que se inclinaban al asumir la Soberanía y al organizar el Estado conforme a los intereses sociales, políticos y económicos de esa época; esta separación es una garantía de los gobernados contra los abusos de los gobernantes.

Este principio de la separación de poderes se remota a los autores John Locke y Montesquieu, quien elaboró la doctrina tripartita de los poderes, en la famosa obra "El Espíritu de las Leyes", menciona que cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo político, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente, no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo.

Todos los regímenes liberales incluirían esta previsión en sus Constituciones, sin embargo, a finales del siglo dieciocho, durante la fundación de la primera democracia liberal, la interpretación del filósofo Montesquieu fue objeto de una gran polémica. Con la ratificación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de

Norteamérica, provocó un debate sobre cuál era el significado correcto de la doctrina de separación de poderes; en aquél entonces se enfrentaron a dos interpretaciones opuestas, en la polémica, los opositores a la Constitución (Los Antifederalistas) argumentaron el sistema de pesos y contrapesos propuesto por los Federalistas, en él manifestaban que se violaba flagrantemente la separación de poderes. En su impugnación a la constitución, los Antifederalistas delinearon una visión de la doctrina de separación de poderes.

La constitución rompió con la idea de que la Cámara Popular del Legislativo era la representante más auténtica del soberano, o sea, el pueblo; los federalistas consideraron que las tres ramas del gobierno representaban al pueblo, dado que el vínculo de los tres departamentos con la base popular de la soberanía era el mismo, los federalistas podían argumentar que cada poder debería estar igualmente protegido contra las posibles interferencias de los otros poderes.

Pero, en su forma más pura la teoría de la separación de poderes postula que el gobierno debe estar dividido en tres ramas que desempeñan las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, cada uno de estos departamentos debe limitarse a cumplir su propia función y no usurpar las funciones de los otros, de igual manera, las personas que ocupan los puestos en las tres ramas de gobierno no deben ser las mismas y no debe permitirse que un individuo sea miembro de más de un departamento al mismo tiempo.

De esta forma, la Teoría pura de la Separación de Poderes puede caracterizarse como un teoría de separación y especialización funcional, este es el modelo de límites funcionales.

Por el contrario, la Teoría de Pesos y Contrapesos no hace en sí misma referencia a las tres funciones de gobierno, simplemente postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de tal forma que se evite que uno de ellos abuse de los otros.

En el modelo de Pesos y Contrapesos, una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder; en cambio, en el modelo de límites funcionales, que sigue la teoría de la división de poderes, se prohíbe cualquier intervención o influencia de los órganos especializados sobre los otros.

Es muy notable que, a excepción de los Federalistas Norteamericanos, durante siglos los estudiosos del derecho constitucional, al igual que los actores políticos pensaron que Montesquieu proponía en "El Espíritu de las Leyes" un sistema de límites funcionales, a pesar de que la teoría pura de la separación de poderes marca rigurosamente los límites de cada poder, nada en ella impide que un poder invada la esfera jurídica de otro.

El Sistema de Pesos y Contrapesos presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentraran todo el poder que le sea posible, incluso si de ello dependiera violar la Constitución, de ahí que al dar ingerencia parcial a un poder en los asuntos de los otros poderes, se crea una estructura de incentivos en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones, puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan las consecuencias por exceder los límites de su esfera y esto los aparta de transgredir sus márgenes constitucionales y dando como resultado un equilibrio estable.

Los Federalistas Norteamericanos rechazaron el modelo de los límites funcionales, porque se había demostrado que dicho modelo era insuficiente para impedir la usurpación funcional de los poderes, de aquí que la dimensión federal es importante.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la mayoría de las Constituciones Estatales adoptaron el sistema de límites funcionales, que en ese momento fue visto como una esencial precaución en favor de la libertad.

A pesar de los buenos propósitos las legislaturas estatales se entrometieron en virtualmente todos los asuntos de gobierno, incluidos aquellos que eran competencia de la rama judicial, algunas de las medidas formadas por los Congresos Locales fueron sumamente impopulares, pero, era posible argumentar que en la práctica la teoría pura de la separación de poderes había demostrado ser incapaz de evitar los abusos de las legislaturas. En consecuencia, era sensato que los Federalistas pensaran que se requerían candados adicionales a la mera división funcional para lograr que los poderes, (especialmente el Poder Legislativo) no transgredieran sus límites; el modelo de límites funcionales ya no era una opción viable, aun así, los Antifederalistas se opusieron al Sistema de Pesos y Contrapesos porque pensaban que violaba el principio de separación de poderes; lo consideraban demasiado complicado y hacía la determinación de que era una responsabilidad política sumamente difícil para los gobernados, al final, los impugnadores de la Constitución fueron derrotados y las ideas de los federalistas prevalecieron.

Si este sistema de límites funcionales no fue capaz de arraigar en los Estados Unidos de Norteamérica, sí se convirtió, en cambio, en la Doctrina Hegemónica en el resto del mundo.

Las primeras constituciones francesas la adoptaron y de ahí pasó a la Carta Española de Cádiz en 1812, después de la independencia en España, los países hispanoamericanos siguieron este modelo que establecía una estricta y rígida División de Poderes, pero sin ninguna garantía que prevenía la trasgresión de los límites asignados.

En México, en la Constitución de 1857, conservó el modelo de límites funcionales, la versión adoptada entonces fue todavía más pura que la de 1824, además, la constitución modificó deliberadamente el peso relativo asignado a las ramas de gobierno, pues adoptó la Teoría de la Supremacía Legislativa.

"Así no establecieron mecanismos efectivos para contener los abusos de las ramas de Gobierno al tiempo que se hizo a una de ellas más poderosas que las otras dos".⁴⁹

Cabe señalar la importancia trascendental que el filósofo John Locke, quien le dió mayor significación al Poder Legislativo, de entre los tres poderes que integran al Estado.

"Locke mantuvo mas tarde que en la revolución no sólo era un derecho, sino a menudo, una obligación y abogó por un sistema de control y equilibrio en el Gobierno, que tenia que tener tres ramas, siendo la Legislativa más importante que la Ejecutiva y la Judicial".⁵⁰

En un gobierno donde encontramos atribuciones, funciones, obligaciones y derechos, los cuales están separados y conformados en grupos, pueden generar un fin, el cual es que dichas necesidades que presente un pueblo puedan ser atendidas de la mejor manera, proporcionando un mayor pluralismo, por lo que el descontento social será menor.

Y en nuestros días, observamos que el principio de la división de poderes, sigue estando vigente como lo establece el artículo 49 constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la estructura y organización de la Federación, otra concepción es la del artículo 116 del mismo ordenamiento legal, determinando la estructura del poder público en los estados y concluyendo esta relación encontramos el artículo 122 de la citada constitución que contempla la existencia de seis órganos del Poder Público para el Distrito Federal.

⁴⁹ BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. Fondo de Cultura Económica, México, 1991. Págs. 100 a 119.

⁵⁰ Enciclopedia Encarta en Español, 99 Microsoft Corporation, Estados Unidos, 1999.

"...Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

...No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29...En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

"...Artículo 116. El Poder Público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

"...Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de éste artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia..."⁵¹

Podemos concluir, que la división de poderes, y la separación de funciones que las distinguen y que por dicha circunstancia le confiere responsabilidades sobre su funcionamiento, el ordenamiento identifica al primer órgano como el Poder Legislativo, su función es de manera relevante la atribución de crear leyes, el segundo órgano se refiere al poder ejecutivo su función en la aplicación de las leyes y el tercer órgano el poder judicial, su función es la resolución de controversias.

Para nosotros las funciones del poder legislativo son las más importantes, esenciales y laboriosas porque requieren mayor estudio y compromiso social, ya que

⁵¹ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa, México, 1997. Pág. 395.

las leyes que se crean son formuladas en este órgano, y deben de ejecutarse y hacerse cumplir, como ya se había mencionado de acuerdo a las necesidades de la población.

2.1.1. EL PODER LEGISLATIVO

“La Constitución General de la República denomina Poder Legislativo Federal al órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir Leyes Federales en las materias que la misma norma fundamental determina a través de facultades expresas e implícitas”.⁵²

Notoriamente queda claro que el Poder Legislativo es un órgano del Estado que tiene a su cargo esencialmente la función de legislar y que en los Estados Unidos Mexicanos se encuentra depositado en el congreso general que se divide en dos cámaras, una denominada Cámara de Diputados y la otra Cámara de Senadores.

2.2. ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO

En el artículo 73 de nuestra carta magna dice que al poder legislativo de la federación, al órgano federal, está facultado éste para expedir leyes, decretos a través del Proceso Legislativo en las materias atribuidas en dicho artículo. Dentro de nuestra historia de las Constituciones, el órgano legislativo ha presentado variantes en cuanto a su compromiso, la cual puede ser explicada conforme al sistema unicameral y el sistema bicameral, presidiéndose este último hoy en día.

⁵² Ibidem. Pág. 400.

2.2.1. SISTEMA UNICAMERAL

Este sistema se componía de una sola de las Cámaras, la cual representaba políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación. La existencia de una sola Cámara, hace que se propicien tanto ventajas como riesgos: dentro de las primeras proporciona que el Proceso Legislativo se realice con mayor facilidad y, consecuentemente, origina que la producción de las leyes sea más expedita, y dentro de las segundas, sería que dicha agilidad de la Asamblea, en cuanto a las leyes provocaría que las decisiones puedan ser precipitadas, y la tendencia de obstaculizar las actividades del Ejecutivo.

México registra dentro de este Sistema Unicameral a los siguientes órganos Legislativos:

- Las Cortes compuestas por los Diputados de la nación, en el artículo 27 de la Constitución de Cádiz, de 1812;
- El Congreso de Diputados creado en el artículo 48 del Decreto de Apatzingán;
- La junta nacional determinada en el artículo 25 del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1823;
- La asamblea de diputados establecida en el artículo 51 de la Constitución de 1857. Permaneció, el sistema unicameral hasta 1874, cuando se restableció el Senado de la República.⁵³

2.2.2. SISTEMA BICAMERAL

Este sistema se distingue por integrar el órgano Legislativo con dos Cámaras, una de ellas es la Cámara de Diputados, que representa los intereses de los Estados.

⁵³ MOLINER, María Diccionario de Uso del Español, Ob.cit. Pág. 1418.

También este sistema bicameral cuenta con las ventajas y sus riesgos, dentro de las primeras encontramos que, la producción de las normas generales que conocemos como leyes, se da una representatividad más amplia, es mayor la posibilidad de análisis de los proyectos de leyes y decretos que en el sistema unicameral, se disminuye la posibilidad de obstaculizar las actividades del Ejecutivo; en las segundas, encontramos que el Proceso Legislativo se hace más lento, se presta que un proyecto aprobado en una Cámara se neutralice en la segunda cámara por presiones del Ejecutivo.

En este sistema corresponden los siguientes órganos legislativos establecidos en las Constituciones que a continuación observaremos:

- La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836;
- Las Bases Organicas de 1843;
- La Constitución de 1857, después de las Reformas de 1874;
- La Constitución de Querétaro de 1917.⁵⁴

2.3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y SU COMPOSICIÓN

“El órgano Legislativo de la Federación reside en un Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso General de la República, Congreso de la Unión, Congreso Federal y Congreso de la Federación”.⁵⁵

En su composición encontramos que es Bicameral, al depositarlo así la Constitución Mexicana en su artículo 50, en el que se establece que se integra de la siguiente manera:

⁵⁴ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1976. Pág. 271.

⁵⁵ VALDES, Diego. Constitución y Política, UNAM, México, 1987. Pág. 183.

"Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores".⁵⁶

2.3.1. CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados forma parte del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, esta cámara junto con la de Senadores, constituyen el Congreso de la Unión.

2.3.2. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Se compone de quinientos miembros que representan a la población del país, éstos Diputados en el ejercicio de su competencia y de su mandato duran tres años en su cargo y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, por cada Diputado propietario se elige a un suplente que se integrará en la Cámara cuando se presenten ausencias temporales o en el caso de fallecer el titular.

Trescientos de los Diputados integrantes en la cámara, son electos por el principio de mayoría relativa, de acuerdo con la distribución de los distritos electorales plurinominales (se les identifica como diputados de mayoría relativa) la elección de estos trescientos Diputados requiere dividir el territorio nacional en trescientos distritos electorales que se denominan uninominales porque en ellos se disputa un solo cargo de Diputado Federal.

⁵⁶ Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2000. Pág. 44.

La demarcación territorial de estos distritos se obtiene dividiendo equilibradamente la población total del país entre el número de distritos, debiendo considerar el último censo general de población, sin que la representación de la población de un Estado pueda ser menor de dos Diputados de mayoría.

Los doscientos Diputados restantes son electos por el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, (se les identifica como Diputados de representación proporcional) de acuerdo con el artículo 53 constitucional, la elección de los doscientos Diputados se desarrolla a través de listas regionales que se aplicarán a cinco circunscripciones electorales en que se divide el Territorio Nacional, cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales porque la competencia electoral es por cuarenta cargos o curules en cada circunscripción.

Podemos decir que, aunque las diferencias existentes en la forma de su elección, ambos presentan las mismas facultades y obligaciones en cuanto a la elaboración de crear, discutir, examinar, aprobar o, en su caso, sancionar leyes o decretos.

Un partido político sólo tendrá derecho a registrar candidatos en las circunscripciones regionales cuando acredite su participación por lo menos, en doscientos distritos uninominales con candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa, si un partido no dispone de la estructura es nula su participación; pero aquéllos Partidos Políticos que logran el registro requerido de los candidatos plurinominales, tienen derecho a la asignación de Diputados por este principio, si obtienen en la contienda electoral el dos por ciento total de sufragios emitidos en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales (lo primordial es la representación de la población y no el cargo de mero trámite), satisfechos los requisitos expuestos con antelación, cada partido político obtendrá el derecho de sus candidatos Diputados que hubiesen logrado el triunfo en los distritos uninominales,

se les asignarán las constancias de representación proporcional, obtenidas por sus candidatos en las listas regionales.

Cabe señalar que, ningún partido político podrá contar con más de trescientos Diputados aplicando los dos principios anteriormente señalados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece este límite máximo a fin de que se garantice la representación de las fuerzas políticas registradas como partidos; tampoco ningún partido político contará con un número de Diputados por ambos principios que represente un porcentaje total de la Cámara que exceda de ocho puntos de la votación nacional emitida, no procediendo en el caso que un Partido Político triunfe por el principio de mayoría relativa.

Si un partido político obtiene sesenta por ciento o más votos a nivel nacional no contará con más de trescientos Diputados de mayoría relativa y de representación popular. Los curules o escaños de representación proporcional que hayan quedado pendientes, se distribuirán de acuerdo a lo anterior a los demás Partidos Políticos que tengan en proporción a sus votos a nivel nacional a su favor en cada una de las circunscripciones plurinominales.

2.4. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO

Todos aquéllos individuos que quieren aspirar al cargo de Diputado tendrán que cumplir con los requisitos que establece el artículo 55 de nuestra Carta Magna, que manifiesta lo siguiente:

- Ser Ciudadano Mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- Tener 21 años cumplidos el día de la Elección;
- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales

como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las Entidades Federativas que comprenda la circunscripciones en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de los cargos públicos de elección popular;

- 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;
- 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, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros; los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de Gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;
- No ser Ministro de algún culto religioso;
- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional".⁵⁷

Ahora bien, este puesto no es permanente, el artículo 51 constitucional manifiesta el término de sus funciones:

"Artículo 51. 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".⁵⁸

⁵⁷ Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 2002, Pag. 59.

⁵⁸ *Ibidem*, Pag. 57.

Estos diputados, que son los representantes de la nación, ya electos, claro está, desarrollarán su mandato en el término de tres años; y cada periodo de esta naturaleza la integra una Legislatura del Congreso de la Unión.

2.5. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el ámbito correspondiente a su estructura interna, la Cámara de Diputados se encuentra integrada por las siguientes instancias y autoridades:

- Mesa de Decanos;
- Mesa Directiva;
- Los Grupos Parlamentarios;
- La Junta de Coordinación Política;
- La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Las Comisiones,
- Los Comités
- La Comisión Permanente.

2.5.1. LA MESA DE DECANOS

Se encuentra constituida por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, cuyo carácter es provisional y que se encarga de inaugurar la sesión constitutiva de la cámara. Es una nueva figura en el funcionamiento de la Cámara de Diputados a partir de la proclamación de la nueva Ley Orgánica, su antecedente es la Comisión Instaladora y es la encargada de la conducción de la Sesión Constitutiva de la Cámara, como ya se mencionó en el párrafo anterior está conformada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, nombrados entre los diputados recién electos que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de Legislador Federal.

"En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá a favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El Diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos, los Vicepresidentes serán los Diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de los secretarios les asistirán los siguientes tres Diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades".⁵⁹

Con la elección de la Mesa de Decanos y una vez que se da a conocer la lista de Diputados a la nueva legislatura, los representantes electos se reúnen en el Salón de Sesiones de la Cámara el día veintinueve de Agosto del año correspondiente, con el objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados que inicia sus funciones el día primero de Septiembre.

El Presidente de la mesa de decanos ordena a uno de sus secretarios la ratificación del quórum para dar inicio a la sesión constitutiva, declarando éste, el presidente de dicha mesa abrirá la sesión.

Enseguida, se dará a conocer el Orden del Día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

- Declaración del Quórum;
- Protesta Constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos;
- Protesta Constitucional de los Diputados Electos Presentes;
- Elección de los Integrantes de la Mesa Directiva;
- Declaración de la Legal Constitución de la Cámara;
- Cita para Sesión del Congreso General y;
- Designación de Comisiones de Cortesía para el Ceremonial de esa Sesión.

⁵⁹ Ley Organica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Mexico. 2002. Pág. 37

Una vez concluidas las protestas constitucionales se realizan las votaciones y se declaran los resultados para la elección de la mesa directiva, se les da a conocer la elección de dicha mesa al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal, por último hay que señalar que con anterioridad se encontraba la figura de la Comisión Instaladora, pero como mencionábamos al principio al declararse la nueva ley orgánica, la mesa de decanos la sustituyó.

2.5.2. LA MESA DIRECTIVA

Es elegida cada año por el voto de las dos terceras partes del pleno de la Cámara y se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, la cual se responsabiliza de conducir las sesiones de la cámara, los cuales pueden ser reelectos, los Grupos Parlamentarios postulan a los integrantes de la mesa directiva.

La mesa directiva dirige las sesiones de la Cámara de Diputados asegurando el desarrollo de los debates, las discusiones y las votaciones del pleno, se reúnen una vez por semana por lo menos durante los períodos de sesiones y con la regularidad que acuerde en los recesos; adopta sus decisiones por consenso, y en caso de no obtenerlo por la mayoría de sus integrantes. Cuando existe una situación de empate, el presidente de la mesa ejerce un voto de calidad.

Esta Mesa Directiva posee las siguientes atribuciones generales:

- "Asegurar el adecuado desarrollo de las Sesiones del Pleno de la Cámara;
- Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;

- Formular y cumplir el Orden del Día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquéllos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Determinar durante las Sesiones las formas que pueden adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los Grupos Parlamentarios;
- Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;
- Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
- Designar las Comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;
- Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción el proyecto de dicho instrumento normativo;
- Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la cámara”.⁶⁰

2.5.3. EL PRESIDENTE

La Mesa Directiva es coordinada y dirigida por un presidente, quien funge a su vez como el Presidente de la Cámara de Diputados, las atribuciones generales del Presidente de la Cámara son:

- Presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las de las reuniones de la Conferencia para la

⁶⁰ Ibidem. Pág. 42.

Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva formará parte de la propuesta de Diputados que deberán integrarla;

- Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional;
- Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar que se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;
- Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;
- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;
- Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se de cuenta a la cámara;
- Firmar, junto con uno de los secretarios y con el presidente y uno de los secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes, decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara;
- Convocar a las reuniones de la mesa directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan;
- Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la mesa directiva;
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la cámara;
- Tener la representación legal de la cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen;
- Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara; comunicar al pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales;
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios;
- Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, esta Ley y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.⁶¹

2.5.4. LOS VICEPRESIDENTES

Son los encargados de asistir al Presidente de la Cámara en el desempeño de sus funciones, asimismo, las representaciones protocolarias de la Cámara pueden ser ejercidas por alguno de los Vicepresidentes, previamente nombrado por el Presidente.

2.5.5. LOS SECRETARIOS

Entre las funciones más importantes de los secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara son:

- Asisten al Presidente en la conducción de las sesiones del pleno;
- Comprueban el Quórum de las sesiones del pleno;
- Dan lectura a los documentos y desahogan los trámites parlamentarios;
- Supervisan los servicios parlamentarios con el objeto de que se impriman y distribuyan con oportunidad entre los diputados las iniciativas y dictámenes;
- Se elabore el acta de las sesiones y se registre en el libro correspondiente;

⁶¹ Ibidem. Pág. 44.

- Se conformen y mantengan actualizados los expedientes que competen al pleno;
- Se conformen los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el congreso general o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el diario de los debates;
- Firmar junto con el presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara;
- Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara;
- Las demás que se deriven de la ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, o que les confiera el Presidente de la Cámara.

2.5.6. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Con base en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General dice:

“Los Grupos Parlamentarios es el conjunto de Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara”.⁶²

Se conforma por lo menos con cinco Diputados y sólo puede existir un Grupo Parlamentario por cada partido político nacional que cuente con Diputados en la Cámara.

En la primera sesión ordinaria de la legislatura, cada Grupo Parlamentario entrega a la Secretaría General la documentación siguiente:

⁶² Ibidem. Pag. 47.

- Acta para la Constitución del Grupo, en la cual se especifique el nombre del mismo y la lista de sus integrantes;
- Las Normas del Funcionamiento Interno del Grupo, según los Estatutos del Partido Político al que pertenezcan;
- Nombre del Diputado que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas;
- En el caso de los Diputados que no inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin incluirse en otro, serán considerados Diputados sin partido, reconociéndoseles las mismas prerrogativas que a los demás.

2.5.7. LOS COORDINADORES

El Coordinador es el encargado de expresar la voluntad del Grupo Parlamentario, estimula los acuerdos necesarios para la elección de los miembros de la mesa directiva, asimismo, participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de la misma manera en el ejercicio de la Legislatura, el coordinador comunica a la Mesa Directiva los cambios al interior de su Grupo Parlamentario.

2.5.8. LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Aparece como nueva figura según las modificaciones introducidas en la Nueva Ley Orgánica de septiembre de 1999, sus antecedentes son la Gran Comisión y posteriormente la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. La Junta de Coordinación Política refleja la expresión de la pluralidad de la Cámara:

"Es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesario a fin de alcanzar

acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden".⁶³

Se conforma con los coordinadores de los grupos parlamentarios y debe ser instalada a más tardar en la segunda sesión ordinaria de la legislatura, se reúne por lo menos una vez a la semana durante el periodo de sesiones y con la regularidad que se acuerde durante los recesos; la junta adopta sus decisiones por mayoría absoluta a través del voto ponderado, en el cual los coordinadores representan tantos votos como integrantes posea su grupo parlamentario, su tarea se dirige fundamentalmente a impulsar los acuerdos necesarios para su votación en el pleno de la Cámara.

Las funciones principales de la Junta de Coordinación Política son:

- "Impulsar acuerdos necesarios vinculados a las Propuestas, Iniciativas o Minutas a ser votadas en el Pleno, con el fin de agilizar el ejercicio legislativo;
- Presentar a la mesa directiva y el pleno los proyectos de común acuerdo, así como los pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que expresen la posición política de la junta;
- Proponer al pleno la conformación de las Comisiones señalando la integración de sus correspondientes mesa directiva; así como el nombramiento de delegaciones que se ocupen de las reuniones interparlamentarias con órganos de representación popular de otros países o de carácter multilateral;
- Presentar al pleno, para su aprobación, el Anteproyecto de Presupuesto Anual de la Cámara;
- Elaborar y proponer a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;

⁶³ Ibidem. Pág. 51.

- Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios;
- Las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos”.⁶⁴

2.5.9. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Durante la legislatura correspondiente, el Coordinador del Grupo Parlamentario que acredite la mayoría absoluta de la cámara, en el caso de no ocurrir lo anterior, la responsabilidad de presidir la junta será por un periodo anual, desempeñando el cargo de forma sucesiva los coordinadores de los grupos, en orden decreciente al número de diputados que los integren.

Las atribuciones principales del Presidente de la Junta de Coordinación Política consisten en:

- Convocar y dirigir las reuniones de trabajo que celebre;
- Hacer cumplir las decisiones y acuerdos que se adopten;
- Poner en consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario correspondiente, y una agenda del orden del día de las sesiones del pleno;
- Disponer la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Anual”.⁶⁵

⁶⁴ Ibidem. Pág. 51.

⁶⁵ Ibidem. Pág. 52.

2.5.10. LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS

Se conforma de un Presidente de la Cámara y los integrantes de la Junta de Coordinación Política, a sus reuniones pueden ser convocados los presidentes de las comisiones cuando exista un asunto de su competencia, la conferencia debe quedar conformada al día siguiente en que se haya constituido la Junta de Coordinación Política, se reúnen por lo menos cada quince días en el período de sesiones o con la regularidad que se acuerde durante los recesos; en ambos casos, a petición del presidente o a solicitud de los coordinadores de al menos tres Grupos Parlamentarios; la conferencia aplica sus resoluciones por consenso y de no alcanzar éste, a través de la mayoría absoluta bajo el sistema de voto ponderado, en caso de empate el Presidente de la Conferencia ejerce su voto. Su finalidad es establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones.

Sus principales Funciones:

- Delinear el programa legislativo de los Periodos de Sesiones, el calendario correspondiente, una agenda del orden del día, así como las formas que siguen los debates, discusiones y deliberaciones;
- Someter al pleno el proyecto de estatuto que rige la organización y funcionamiento de la Secretaría General; de las Secretarías de los Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo respectivo a los servicios de carrera;
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
- Presentar al pleno para su aprobación, los nombramientos del Secretario General y Contralor de la Cámara".⁶⁶

⁶⁶ Ibidem. Pág. 53.

Concluiremos que, en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, se establece el Calendario Legislativo de las actividades para desempeñar sus funciones y al mismo tiempo se establecen las fechas para los días en que se realizarán las sesiones ordinarias.

2.5.11. EL PRESIDENTE DE LA CONFERENCIA

El Presidente de la Cámara es el encargado de presidir la conferencia y supervisar que se cumplan los acuerdos por parte de la Secretaría General.

2.5.12. SECRETARIO DE LA CONFERENCIA

Es el Secretario de la Conferencia y el Secretario General de la Cámara; se encarga de asistir a las reuniones de la conferencia con voz pero sin voto; prepara los documentos necesarios, levanta el acta respectiva y registra los acuerdos generados.

2.5.13. LAS COMISIONES

"La Cámara de Diputados funciona en Pleno y en Comisiones. El pleno es el órgano más importante de la cámara, puesto que se compone de la totalidad de los diputados y en él se establecen los debates y votaciones. Las Comisiones en cambio, se componen de grupos reducidos de Diputados y son una respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los Diputados de centrar los debates en lo político, más que en los aspectos técnicos que se reservan a las Comisiones".⁶⁷

⁶⁷ Instituciones de Investigaciones Legislativas, El Congreso Mexicano, 1994. Pág. 59

Podemos decir que las Comisiones actúan en forma unida con la Cámara o en ambas, son órganos que regulan facultades para producir dictámenes que sustenten su aprobación, ya sea, con reformas o sin ellas, adiciones y suspensiones; o bien el rechazo de la Iniciativa con el Proyecto Legislativo que ha sido sujeto a estudio para efecto de que se ponga en estado de una resolución.

En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, párrafo primero dice: "Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales".⁶⁸

Estas comisiones no están integradas por más de treinta Diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en ellas se encuentran representados los diferentes grupos políticos, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, considerando la importancia cuantitativa de cada Grupo Parlamentario, sus funciones son en específico, al estudiar, mediante un dictamen producido y votado por la mayoría de sus miembros, lo llevan a la asamblea y decidan una resolución, al igual que se encargan de aquellas medidas preventivas ordenadas por la cámara, como la ejecución de acuerdos.

Los Diputados no podrán formar parte de dos Comisiones Ordinarias de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 43, párrafo primero; ambas Cámaras pueden aumentar o disminuir el número de comisiones y subdividirlas en ramas, según lo considere pertinente o lo exija el despacho de los negocios; y cada Cámara nombrará aquellas Comisiones especiales; a la vez las Comisiones pueden solicitar por conducto de su presidente la información, como las copias de aquellos documentos que actúen en poder de las Dependencias Públicas, así como realizar entrevistas con los servidores

⁶⁸ Ley Orgánica del Congreso General, Ob.cit. Pág. 54.

públicos para saber su juicio; los miembros de las comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de la misma y, por otro lado, el Presidente de la Cámara no podrá pertenecer a ninguna Comisión durante su encargo, cabe agregar que de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Interior del Congreso, las comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para realizar los asuntos a su cargo (artículos 85 y 94).

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General, manifiesta que las comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura en legislatura y son:

- Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social;
- Asuntos Indígenas;
- Atención a Grupos Vulnerables;
- Ciencia y Tecnología;
- Comercio y Fomento Industrial;
- Comunicaciones;
- Cultura ;
- Defensa Nacional;
- Desarrollo Rural;
- Desarrollo Social;
- Educación Pública y Servicios Educativos;
- Energía;
- Equidad y Género ;
- Fomento Cooperativo y Economía Social;
- Fortalecimiento al Federalismo;
- Gobernación y Seguridad Pública;
- Hacienda y Crédito Público;
- Justicia y Derechos Humanos;
- Juventud y Deporte;
- Marina;

- Medio Ambiente, Recursos Naturales;
- Participación Ciudadana;
- Pesca;
- Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
- Presupuesto y Cuenta Pública;
- Puntos Constitucionales;
- Radio, Televisión y Cinematografía;
- Recursos Hidráulicos;
- Reforma Agraria;
- Relaciones Exteriores;
- Salud;
- Seguridad Social;
- Trabajo y Previsión Social;
- Transportes;
- Turismo y
- Vivienda ".⁶⁹

Las comisiones ordinarias citadas tienen bajo su responsabilidad tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme al artículo 93 constitucional. Las tareas de las comisiones son las siguientes:

- Elaborar su Programa Anual de Trabajo;
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;

⁶⁹ Ibidem. Pág. 54.

- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos;
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el pleno de la Cámara y los adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia".⁷⁰

Pero, no son las únicas comisiones, existen otras que desarrollan tareas específicas y también son ordinarias como:

- La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias: integrada por veinte miembros elegidos entre los Diputados de mayor experiencia legislativa y todos los grupos parlamentarios que se encargan de preparar proyectos de ley o decretos que rigen las actividades camarales; dictaminar las propuestas en relación al punto anterior y resolver las consultas que en la misma materia le sometan los órganos de legisladores constituidos bajo ese fin; fomentar y realizar estudios sobre disposiciones normativas, regimenes y prácticas parlamentarias.
- La Comisión del Distrito Federal: tiene bajo su responsabilidad las actividades de Dictamen Legislativo y de información para el desempeño de las funciones de la Cámara conforme al apartado "A" del artículo 122 constitucional.
- La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda: la cual desempeña funciones que le marca la constitución y la respectiva ley reglamentaria.
- La Comisión Jurisdiccional: integrada por lo menos por doce Diputados y un máximo de dieciséis, que designa la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere el Título Cuarto de la constitución en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos".⁷¹

⁷⁰ Ibidem. Pág. 60.

⁷¹ Ibidem. Pág. 56.

Por otra parte, pueden constituirse comisiones de investigación con carácter transitorio conforme al párrafo tercero del artículo 93 constitucional que dice:

“Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.⁷²

No hay que olvidar a la Comisión Permanente; es un órgano sustituto del Congreso de la Unión y también a cada Cámara en el desarrollo de algunas facultades, que no se condiciona al Periodo Ordinario de Sesiones, esta Comisión Permanente permite que se le dé continuidad del órgano legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales. El artículo 76 constitucional establece que durante los recesos que se presenten en el Congreso de la Unión, habrá una Comisión Permanente, la cual estará integrada por treinta y siete miembros de los cuales diecinueve son Diputados y dieciocho son Senadores, su nominación se da el día anterior a la clausura de las labores de los Periodos de Sesiones, nombrando la suplencia por cada propietario designado a la Comisión.

La Comisión Permanente cuenta con una mesa directiva compuesta por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios designados por mayoría de votos. Sus facultades son desarrolladas en los recesos del Congreso, comprendidos del quince de diciembre al catorce de marzo de cada año, con excepción en la transición del Poder Ejecutivo Federal, iniciándose el treinta y uno de diciembre, y el segundo receso se presenta el primero de mayo y termina el treinta y uno de agosto, las Sesiones Ordinarias. Considero que la comisión permanente ha dejado de ser un cuerpo de mero trámite y de acuerdo a sus facultades (que mas adelante expondremos) en los recesos del Periodo Ordinario del Congreso de la Unión, se ha

⁷² Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ob.cit. Pág. 88.

convertido en una tribuna, siempre abierta al sentir de la nación. en un debate que es substancial a una sociedad plural y democrática.

Concluiremos, que las Comisiones Ordinarias se conforman en el primer mes de las funciones de la legislatura y poseen como limite a treinta Diputados, el pleno puede acordar la conformación de Comisiones Especiales para hacerse cargo de asuntos especificos, hasta agotar el objeto de la misma; las Comisiones de Investigación se constituyen con carácter transitorio según lo estipula el artículo 93 párrafo tercero de la Constitución Mexicana y; la Cámara cuenta con veintitres Comisiones Ordinarias y tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio.

2.5.14. LOS COMITÉS

Son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara y se constituyen por disposición del pleno para realizar tareas diferentes a las de las Comisiones; tendrán una duración que señala el acuerdo de su creación, para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se forma el Comité de Información, Gestoría y Quejas, asimismo, puede crearse un grupo de amistad para la atención y seguimiento de las relaciones bilaterales con órganos de representación popular de otros países.

2.6. LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Es la encargada de atender las necesidades Administrativas y Financieras que permiten un mejor funcionamiento legislativo en la Cámara de Diputados, constituye la instancia de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara para la presentación de dichos servicios, la Secretaria General cuenta con la Secretaria de

Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, el Secretario General de la Cámara es nombrado por el pleno con el voto de las dos terceras partes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Las funciones principales del Secretario General son:

- Preparar los elementos necesarios para la celebración constitutiva de la Cámara;
- Desempeñar el cargo de secretario para la Conferencia de la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Dirigir y supervisar el funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros;
- Supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en lo correspondiente a la prestación de Servicios Parlamentarios, Administrativos y Financieros;
- Elaborar los Programas anuales tanto Administrativos como Financieros;
- Rendir un Informe trimestral a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajadores Legislativos, sobre los acuerdos adoptados por ésta y sobre los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Financieros.

2.7. ESTRUCTURA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados, cuenta con órganos encargados de la organización técnica y administrativa; la instancia más importante es la Secretaría General, que tiene como funciones coordinar y supervisar los servicios necesarios para la actividad parlamentaria.

Para la presentación de dichos servicios, la Secretaria General cuenta con el apoyo de:

- La Secretaria de Servicios Parlamentarios: integrados por funcionarios de carrera y que brinda los servicios de asistencia técnica a la presidencia de la mesa directiva, servicios de la sesión, servicios de las comisiones, servicios del diario de debates, servicios del archivo y servicios de bibliotecas. Esta secretaria cuenta además con los centros de estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros: integrada por funcionarios de carrera y que prestan los siguientes servicios; Recursos Humanos, Tesorería, Recursos Materiales, Servicios Generales y de Informática, Jurídicos, Seguridad y Médicos y de Atención a Diputados, la cámara también cuenta con otros órganos técnicos como son:
- La Contraloría Interna: la cual recibe quejas, realiza investigaciones, aplica auditorías y lleva a cabo procedimientos y sanciones a los Servidores Públicos de la Cámara.
- La Coordinación de Comunicación Social: la cual difunde las actividades de la cámara, es el enlace con los Medios de Comunicación y se responsabiliza del área de publicaciones:
- La Unidad de Capacitación y Formación Permanente: que es la encargada de formar, actualizar y especializar a los candidatos a Ingresar y a los funcionarios de carrera tanto de los Servicios Parlamentarios como los Administrativos y Financieros.

2.7.1. LA SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Se integra con funcionarios de carrera y comprende los siguientes servicios:

- Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva: que se responsabiliza de las Comunicaciones y la Correspondencia; los Turnos y el Control de Documentos; Certificación y Autenticación Documental; Instrumentos de Identificación y Diligencias relacionados con el Fuero de los Legisladores; Registro Biográfico de los Integrantes de las Legislaturas; Protocolo, Ceremonial y Relaciones Públicas;
- Servicios de la Sesión, que se ocupa de: la Preparación y Desarrollo de los trabajos del Pleno; Registro y Seguimiento de las Iniciativas o Minutas de Ley o Decreto; Distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; Apoyo a los Secretarios para comprobar el quórum de asistencia; Cómputo y Registro de las votaciones; Información y Estadística de las actividades del Pleno; Elaboración, Registro y Publicación de las actas de las sesiones; el registro de leyes y resoluciones que adopte el pleno;
- Servicios de las Comisiones, que integra: la Organización y Asistencia de cada una de ellas a través de su secretario técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre los asuntos turnados a las Comisiones; registro y elaboración del acta de reuniones;
- Servicios del Diario de Debates: encargados de la elaboración integral de la Versión Estenográfica: del Diario de Debates y de la Gaceta Parlamentaria;
- Servicios del Archivo: que se responsabiliza de la formación, clasificación y custodia de expedientes del pleno y las Comisiones; desahogo de las consultas y un apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores;
- Servicios de Bibliotecas: que maneja: el acervo de libros, hemeroteca, videoteca, multimedia, museografía e informática parlamentaria.

En todos los servicios expuestos, se crea una dirección correspondiente, además la Cámara cuenta, dentro de la Secretaría General y adscritos a la secretaria de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; y de estudios sociales y de opinión pública. El secretario de Servicios Parlamentarios mira por la imparcialidad

de los servicios de su responsabilidad y realiza la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias.

2.7.2. LA SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

De igual forma, se integra con funcionarios de carrera y proporciona los siguientes servicios:

- Recursos Humanos, encargados de: los aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales y expedientes laborales;
- Tesorería, responsable de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública, finanzas y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos;
- Recursos Materiales, que se ocupa de: el inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería y adquisiciones de recursos materiales;
- Servicios Generales y de Informática: que tiene bajo su responsabilidad el mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; asesoría y planificación informática;
- Jurídicos: relativos a la Asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso;
- Seguridad: concernientes a la vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas y control de acceso externo e interno;
- Servicios Médicos y de Atención a Diputados: cada uno de los servicios se constituye en una Dirección.

2.8. LA CÁMARA DE SENADORES

Rafael de Pina dice que la Cámara de Senadores es: "Es una de las dos cámaras que se compone de el órgano del Poder Legislativo Federal Mexicano o Congreso General."⁷³

2.8.1. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 56 establece su integración, el cual dice que:

"La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y no serán asignados a la primera minoría, para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos".

2.8.2. REQUISITOS PARA SER SENADOR

El artículo 58 de la Constitución Mexicana, nos establece que para ser candidato a senador, son los mismos requisitos que se necesitan para ser diputado, salvo la edad, la cual debe de cumplir el día de la elección veinticinco años, con el fin de que el Senado de la República debe ser una asamblea integrada por personas de

⁷³ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1976. Pág. 121.

mayor experiencia y madurez que los diputados; también este cargo no es permanente, su desempeño concluye cada seis años, lo que equivale dos legislaturas en el Congreso de la Unión, para los diputados.

2.8.3. COMISIONES CONJUNTAS

El artículo 88 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Senado de la República a crear Comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común.

2.9. REGLAS COMUNES PARA LOS DIPUTADOS Y LOS SENADORES

Los artículos 59 y 64 constitucionales establecen para ambos candidatos deberes a que se obligan y que se refieren a la no reelección, la inmunidad, el desempeño de otros cargos, la inasistencia y la calificación de los resultados electorales, para su mejor comprensión explicaremos a cada uno de ellos.

2.9.1. LA INMUNIDAD

A determinados servidores públicos la Constitución les otorga determinada protección legal que impide que durante su desempeño de sus funciones pueda ser acusado por determinados delitos; por ningún motivo se trata de proteger a las personas que cuentan con ciertos privilegios, no, en realidad es una protección con la que cuentan para el desempeño del cargo público, ya que no pueden ser sometidos a procesos penales durante el tiempo de su mandato, pero una vez concluido su cargo sí, es decir se pueden ser sometidos a proceso, o cuando se da el proceso de procedencia en que la Cámara de Diputados, y esta llegue a fungir como Ministerio Público, el senado dicta la sentencia, desafortunado por mayoría

absoluta de su quórum, si da o no lugar a proceder contra el inculpado, a esta categoría se le llama inmunidad o fuero constitucional, tanto los Diputados como los Senadores, disponen de este beneficio; ahora bien, el artículo 61 constitucional, establece que los Diputados y los Senadores son inviolables por las opiniones que realicen en el ejercicio de sus cargos y que nunca podrán ser reconvenidos por sus manifestaciones, en otras palabras, si al manifestarse incurrir en alguna conducta ilícita contemplada en el Código Penal como delitos de injurias, amenazas, u otras semejantes por ninguna razón procederá acusación, denuncia o querrela. Como observamos se debe aplicar en forma rigurosa este figura a fin de evitar que los legisladores lleguen a tener conductas ilícitas, la obligación del Presidente de la Cámara del Congreso de la Unión, es quien vela por este respecto a la inmunidad y por la inviolabilidad de los recintos legislativos.

2.9.2. LA NO REELECCIÓN RELATIVA

En nuestra Carta Magna, el artículo 59 ordena que no podrán ser reelectos los Diputados y los Senadores al período inmediato, porque se encuentran bajo el principio de la no reelección relativa, sin embargo, los legisladores que son suplentes podrán ser electos para el período inmediato siempre que no se hubiesen encontrado en ejercicio, con el carácter de propietario, y los propietarios podrán ser reelectos después de transcurrido el período inmediato a aquél en que desempeñó su ejercicio.

“Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.⁷⁴

⁷⁴ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa, México, 1976. Pág. 121.

2.9.3. LA INCOMPATIBILIDAD CON EL DESEMPEÑO DE OTROS CARGOS

Tanto los Diputados y los Senadores, se encuentran imposibilitados para desempeñar cargos de otras comisiones ajenas o empleos de la federación o en los estados, logrando obtener ingresos, esto no podrán llevarlo a cabo sin previamente una licencia de la Cámara en la que se desempeñen, suspenderán sus funciones correspondientes mientras desarrollan otras actividades, es decir, la anterior hipótesis nos dice que, no procederá cuando se realice la solicitud correspondiente ante el órgano competente para ocupar otro cargo, dejando sin efectos al anterior; esta regla también es aplicable a los suplentes cuando están en el ejercicio, ya sea por, ausencia o la muerte de un propietario; pero la desobediencia proporcionará una consecuencia y esa es la pérdida del carácter de Diputado o Senador, misma que se encuentra regulada en el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que expresa:

“Los Diputados y Senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones respectivas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se aplicará con los Diputados y Senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida de carácter de Diputado o Senador”.⁷⁵

Bien, la Constitución no incluye las actividades que puedan generarse en instituciones privadas, situación en que observamos pudiera generar que algunos Legisladores de ambas Cámaras obtuvieran beneficios económicos y por lo consiguiente abandonarían sus obligaciones en el Congreso de la Unión, desafortunadamente no está regulado en nuestra Carta Magna esta situación que puede presentarse.

⁷⁵ Ibidem. Pág. 62.

2.9.4. LA INASISTENCIA

Los artículos 63 y 64 Constitucionales regulan las inasistencias en ambas Cámaras, en las que se rigen las normas siguientes:

"Artículo 63. Las Cámaras no podrán abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los Diputados o Senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo entre tanto transcurre treinta días con antelación se mencionó.

Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos Diputados y Senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos para la elección a diputados o senadores, acuerden

que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".⁷⁶

Nos menciona el primer párrafo de la inexistencia al inicio del periodo diciendo que, los legisladores de ambas Cámaras que no concurran al inicio del periodo de sesiones deberán ser compelidos en un plazo de treinta días; si no lo hacen se sobre entiende que no aceptan el cargo y se convocará a los suplentes; pero si estos segundos tampoco se presentan, se declarará vacante el puesto convocándose a nuevas elecciones, esto es para la no suspensión de la representación original; el párrafo segundo, nos explica que también aquellos legisladores que lleguen a faltar diez días consecutivos, sin previo aviso, se da por entendido que renuncian, hasta el periodo inmediato y con esto se llama a los suplentes; el tercer párrafo manifiesta la inexistencia de quórum, el cual una vez que se encuentran instaladas las Cámaras para ejercer las funciones y no existiendo quórum, se convocará de inmediato a los suplentes, para que desempeñan los cargos de los propietarios ausentes, mientras transcurre el plazo de treinta días con el que cuentan; expone el cuarto párrafo las sanciones que se aplican, una vez que se ha reanudado el periodo de sesiones, y aplica la regla anterior, y si faltasen diez días consecutivos, sin previa licencia, justificación o la renuncia, estarán en funciones los suplentes.

Dichas faltas injustificadas precedentes de los legisladores, le son asignadas sanciones como son la pérdida del cargo y además, en términos del artículo 64 constitucional, perderá el derecho a recibir la retribución en sus dietas en la proporción de sus faltas.

2.9.5. CALIFICACIÓN ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, será la autoridad correspondiente para la declaración de

⁷⁶ Ibidem Pág. 62.

validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados Federales y de Senadores de la República, esto se encuentra previsto en el artículo 41 constitucional; las resoluciones pronunciadas por el Instituto Federal Electoral pueden ser impugnadas siempre y cuando proceda alguna afectación del resultado de la elección ante las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por los candidatos a diputados y senadores, como los partidos políticos, y las resoluciones podrán ser revisadas por la sala superior del propio tribunal siempre que los agravios puedan afectar el resultado de la elección.

2.10. FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Conocer el funcionamiento del poder legislativo es realmente adentrarse en las actividades más interesantes de esta institución; el Orden del Día, el uso de la palabra, los debates, el quórum, los votos y el procedimiento legislativo que forma parte de la vida cotidiana en la vida parlamentaria y que más adelante los explicaremos. Los criterios que ejerce hacia la institución del Congreso y el desarrollo de sus funciones, tienen lugar, a la resistencia, al quórum de los legisladores, a los periodos en la apertura de sesiones y a los periodos de recesos en los que actúa la Comisión Permanente.

2.10.1. LA APERTURA DE SESIONES

El artículo 69 Constitucional establece lo siguiente:

“A la apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país; en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de alguna sola de sus Cámaras, el

Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Esto significa que a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del congreso, o sea, el primero de septiembre de cada año, debe asistir el Presidente de la República y presentar un informe por escrito; en el que explicará, el estado general que guarda la administración pública del país, la constitución no obliga al Presidente a leer el texto de su informe, sin embargo, durante mucho tiempo se ha dado la lectura por lo que es posible decir que ya es una tradición, se traduce como una costumbre de especial solemnidad, por su parte el Presidente del Congreso da respuesta al informe presidencial, de acuerdo a lo ordenado por la ley organica correspondiente; también dispone la apertura de sesiones extraordinarias del congreso o de una de las Cámaras, el presidente de la comisión permanente deberá reunir un informe sobre los motivos o razones que originan la convocatoria a esa clase de sesiones.

Las sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores en México, en pocas palabras, son reuniones de estos legisladores en asamblea para la realización de sus facultades y el Congreso de la Unión cuenta con ocho tipos de Sesiones:

- Las Primeras, Congresionales: también son determinadas sesiones generales del Congreso de la Unión; estas reuniones obligan tanto a los Diputados como a los Senadores a trabajar bilateralmente en la asamblea general, o sea, en el mismo recinto para desempeñar las mismas actividades sobre ciertas materias de interés especial: como en la apertura y la clausura de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso; para nombrar al presidente interino o sustituto cuando se presenta la falta absoluta del Presidente de la República; por ausencia temporal o no se presente al inicio de su mandato al presidente electo, conocer y aprobar su renuncia del Presidente de la República. Al presentarse esta clase de sesiones es presidida por la persona que llega a ocupar la

presidencia de la cámara de diputados, de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General.

- Las Segundas, Camarales: estas sesiones son, donde los Diputados y Senadores se reúnen en sus respectivas Cámaras y recintos donde realizan trabajos que desempeñan de acuerdo a las atribuciones del Congreso de la Unión como; la Cámara de Diputados por sus miembros si es aprobado lo turnarán al Senado para ser examinado y, en su caso, lo apruebe; el Senado resuelve aprobar un tratado internacional suscrito por el Presidente de la República. El artículo 68 constitucional expone en su parte final, refiriéndose a estas Sesiones que: .."Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra."⁷⁷
- Las Terceras, Comisionales: las realiza la comisión permanente, se dan en los recesos del Congreso de la Unión de acuerdo a lo establecido en el artículo 78 constitucional y son para desempeñar, las labores asignadas por la constitución, entre otras, se encuentra en el artículo 79 de la Carta Magna.
- Las Cuartas, Ordinarias: son Sesiones que el Congreso de la Unión lleva a cabo en dos periodos anuales con el fin de desarrollar algunas atribuciones de la Constitución y de su Ley Orgánica, el primer periodo comienza el primero de septiembre del mismo año, no podrá prolongarse después del quince de diciembre del mismo año, excepto en los años de toma de posesión del cargo del Presidente, en que el periodo puede finalizar el treinta y uno de diciembre, el segundo periodo comprende del quince de marzo al treinta de abril de cada año, diremos que se consideran sesiones ordinarias las que se celebren en los días hábiles de los periodos constitucionales.
- Las Quintas, Extraordinarias: son las que al presentarse fenómenos sociales políticos, jurídicos o económicos del país obligan al congreso a desarrollar sus atribuciones; el artículo 67 constitucional ordena lo siguiente: "El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trata de asuntos exclusivos de ella, se reunirán en Sesiones Extraordinarias, cada vez que les convoque para ese

⁷⁷ DE LA MADRID HURTADO, Miguel Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política. Partido Revolucionario Institucional, México, 1982. Pags. 432 – 435.

objeto la comisión permanente, pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento. los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.⁷⁸ Establece el órgano y motivo para dichas sesiones, es decir, ordena que la sanción permanente expida una convocatoria y elabore el orden del día con asuntos concretos que serán materia de sesiones extraordinarias sin salirse de esos puntos, la deliberación. Estas sesiones extraordinarias son las que se celebran fuera de los periodos constitucionales o de los días feriados dentro de ellos.

- Las Sextas, Permanentes: son sesiones congresionales de cada una de las cámaras, donde los Diputados y los Senadores se constituyen en asamblea hasta agotar algún asunto que lo requiera, es decir, hasta cumplir su cometido. así es, las permanentes se celebran con este carácter por acuerdo expreso de los miembros presentes de cada cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.
- Las Séptimas, Públicas: son sesiones en la asamblea que realiza el congreso, alguna de sus cámaras o la comisión permanente sin impedir el acceso al público, ni a los medios de comunicación, quienes presencien los trabajos de la asamblea correspondiente. la regla consistente de todas las sesiones congresionales, comisionales y camarales que deben ser publicadas, aunque se presentan algunas excepciones.
- Las Octavas, Secretas: estas impiden el acceso a toda persona ajena al Congreso de la Unión, a una de sus Cámaras o a la Comisión Permanente por considerar que los asuntos a tratar son de estricta reserva, como: cuando se debaten temas económicos del congreso o de alguna de sus Cámaras; cuando se transmitan las acusaciones contra Legislaturas Federales, el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de la Nación; en pocas palabras, son sesiones secretas cuando se trata de un asunto que exija estricta reserva. Pero para iniciar la sesión es necesario que exija un número determinado de

⁷⁸ Ibidem. Pág. 64.

parlamentarios, a tal número se le denomina quórum, se fija un porcentaje preciso para distintos tipos de sesiones.

Para finalizar, concluiremos diciendo que para cualquier sesión debe ser elaborada una orden del día , la cual contemplará los temas a tratar, Rafael Garzaro define a la orden del día como:

“La determinación de los asuntos que han de ser tratados en una reunión o Asamblea, ordenados en forma de programa, que se presente a los asistentes al empezar la misma o con antelación”.⁷⁹

En el Congreso de la Unión, dicha Orden del Día se compondrá de acuerdo a los siguientes puntos:

- Acta de la Sesión Anterior para su aprobación, si ocurriese discusión sobre algunos de los puntos del acta, deberá de informar la Secretaria y podrán hacer el uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;
- Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores;
- Las Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de las Cámara; Dictámenes que consulten Proyectos de Ley o Decretos y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;
- Memoriales de los Particulares;
- Dictámenes señalados para discutirse y;
- Minutas de ley.

⁷⁹ GARZARO, Rafael Diccionario de Política, Tecnos, Madrid, 1977, Pág. 259.

Dentro de las sesiones suelen ponerse a votación de los parlamentaristas: las Iniciativas de Ley, Reformas Legales o Elección de Personas; para Rafael Garzaro por votación debe entenderse la: "Expresión del parecer o de la voluntad de un grupo de personas en forma afirmativa o negativa en torno a un asunto o en la selección de unas personas para ocupar unos cargos."⁸⁰

Actualmente, la Votación es Electrónica, donde en tres pantallas van apareciendo los nombres completos de los Diputados en la columna de: si están a favor, en abstenciones o en contra; las Votaciones Económicas todavía se utilizan se realizan desde su lugar en los curules o escaños, levantan la mano los que la aprueben y los que los reprueben no la levantan; las Votaciones Nominales ya no se manejan, se realizaban del modo siguiente: cada legislador de la Cámara, comenzando del lado derecho se ponía de pie y decía en voz alta su apellido y su nombre, y el secretario anotaba el voto a favor o en contra, concluido este acto, uno de los secretarios preguntaba si faltaba algún miembro por votar y no faltando ninguno, votaban los Secretarios y el Presidente; posteriormente contaban los votos y después decían el número total de cada lista, y por último publicaban las votaciones.

2.10.2. EL QUÓRUM DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Miguel Ángel Camposeco define al Quórum de la forma siguiente: "Es el número mínimo de miembros presentes exigido para que una asamblea pueda constituirse, instalarse, deliberar válidamente, votar y adoptar resoluciones obligatorias".⁸¹

⁸⁰ Ibidem Pág. 382.

⁸¹ CAMPOSECO, Miguel Ángel. Manual de Temas Legislativos. Cámara de Diputados, México, 1984. Pag. 34.

El Congreso de la Unión y cada una de las Cámaras requieren para sesionar un determinado número de Diputados regulados de su quórum, tanto en la Constitución como en su Reglamento Interno y su Ley Orgánica del Congreso General. Cuando la norma de la Constitución determine que ambas Cámaras van a sesionar en una sola asamblea, se requiere como mínimo de legisladores presentes a más de la mitad de sus miembros, o sea, trescientos quince, de los seiscientos veintiocho legisladores, esto de acuerdo con lo dispuesto por el reglamento interior del Congreso General, sin embargo, el artículo 84 constitucional dice que se incrementa el quórum congresional, tanto de los Diputados y Senadores reunidos en una asamblea y esta se constituye en el colegio electoral, por falta absoluta del Presidente de la República, nombrándose al Presidente Interino si se produce durante los dos primeros años del sexenio, o el sustituto si se da en los últimos cuatro años para realizar estas sesiones, la Constitución establece la presencia de las dos terceras partes del número total de legisladores federales; el Quórum sería de cuatrocientos diecinueve Diputados y Senadores, no olvidando que ambas Cámaras forman el número de seiscientos veintiocho parlamentaristas

2.10.3. EL QUÓRUM DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En la Ley Orgánica del Congreso General hace mención que sesionará solamente la Cámara de Diputados con la mitad del total de sus miembros, es decir, quinientos Diputados en total, ó por lo menos doscientos cincuenta y un diputados, para lograr el Quórum.

2.10.4. EL QUÓRUM DE LA CÁMARA DE SENADORES

Anteriormente la ley establece como mínimo para sesionar en la asamblea de Senadores, las dos terceras partes, estamos contemplando de los ciento veintiocho, en total, funcionaria con la precedencia de ochenta y seis senadores y así, se integrará el Quórum de la asamblea senatorial.

2.10.5. EL QUÓRUM PARA LA COMISIÓN PERMANENTE

El Reglamento Interior del Congreso establece que para la comisión permanente realizará sesiones cuando exista la presencia de cuando menos más de la mitad de sus miembros de los treinta y siete Diputados y Senadores que la integren, y hagan presencia diecinueve, por lo tanto, se declarará Quórum.

2.11. EL TRABAJO EN COMISIONES

Aquí las Cámaras se organizan internamente por Comisiones de Legisladores que por sus conocimientos, experiencia y antecedentes debiendo atender asuntos que son materia de cada Comisión, cada Cámara deberá nombrar a los legisladores integrantes de su gran Comisión que es el órgano de su gobierno y el centro de poder de cada asamblea. Existen comisiones ordinarias que anteriormente ya habíamos señalado, pero como ejemplo tenemos: las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Justicia, Educación, Asuntos Indígenas, Seguridad Pública, Defensa Nacional, etcétera; las Comisiones Especiales, son las de Investigación, las Jurisdiccionales y también encontramos las Comisiones de Trabajo; encargadas de examinar los proyectos de ley, los proyectos de reformas legislativas y los proyectos de decretos que refieren a sus materias, en cada una de estas se produce un dictamen que se somete a la asamblea correspondiente; este trabajo de Comisiones facilita el trámite de aquellos asuntos sometidos a la consideración de las Cámaras y en general hacen más expedito el proceso legislativo, dichas actividades desempeñadas por las comisiones no se limitan a los periodos ordinarios o extraordinarios, si no que se realizan durante todo el año.

2.12. PROCESOS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Son etapas que permite que el propio Congreso desarrolle sus atribuciones o faltas constitucionales. existen tres tipos de actos en las que intervienen ambas Cámaras para el desempeño de sus atribuciones constitucionales: el Primer Procedimiento Congresional de Naturaleza Jurisdiccional contemplado en la constitución en su artículo 110, por virtud del cual tiene lugar a: el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados, después de haber escuchado al presunto inculpado. la Cámara de Senadores por su parte instituye en jurado de sentencia y concediendo el derecho de audiencia del acusado, pronunciándose el fallo condenatorio o absolutorio; más adelante tocaremos el juicio político, donde le corresponde estar y llevarse a cabo en las atribuciones jurisdiccionales.

El Segundo Procedimiento Congresional es el Típico, aquí se producen Reformas Constitucionales, Leyes, Modificaciones Legislativas y Decretos al Presidente, la Iniciativa, la Cámara de Origen, la Cámara Revisora, el Veto Suspensivo, la Promulgación y la Publicación.

El Tercer Procedimiento congresional, de Aplicación General a casos concretos, son Actos Administrativos.

2.13. ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS

El órgano legislativo es el que cuenta con mayor número de atribuciones, el artículo 73 constitucional fundamentalmente expone la mayor parte de sus facultades para la Creación de Leyes o Decretos. encontramos otros artículos también importantes de la misma ley fundamental, así que abordaremos dichas atribuciones

desde el punto de vista material para diferenciarlo de las otras atribuciones tanto jurisdiccionales como administrativas.

Las Atribuciones Legislativas en los siguientes fundamentos de nuestra Constitución Mexicana son:

- De Organización, artículo 73, f. XI, XX, XXIV y XXX.
- Las Tributarias, artículos 31, f. IV, 73 f. VII, X, XXIX y 131.
- Comercio Exterior, Aprovechamiento, Explotación de Recursos Naturales artículo 27, párrafo cuarto y quinto, Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros, Servicios Públicos Concesionados o Expropiados directamente por la Federación, artículo 73, f. XXIX – G.
- Impuestos Especiales, artículo 73, f. XXIX, quinto párrafo, Patrimoniales, mismo artículo f. X y XVII.
- Las Económicas, la Rectoría y Desarrollos Económicos, artículos 25, 26, 28, y 73, f. XXIX - D - E- F, éste último artículo relacionado con el 117.
- El Control Financiero sobre el Ejercicio, artículos 73, f. VIII y 29.
- El Banco Central y la Casa de Moneda, artículo 73, f. X - XVIII.
- El Valor de la Moneda, artículo 73, f. XVIII.
- En Materia de Población, artículo 73, f. XVI y XXIX - C.
- Educación y Cultura, artículos 73, f. XXV y el Sistema Educativo Nacional, e Instituciones de Cultura, 3°.
- En Materia de Salud, artículos 4° y 73, f. XVI.
- En Materia de Trabajo y Prevención Social, artículos 73, f. X y 123.
- En Materia de Comunicaciones, artículo 73, f. XVIII.
- En Materia de Defensa Nacional, artículo 73, f. XII, XIII, XIV y XV.
- La Declaración de Guerra, artículo 73, f. XII.
- Las Fuerzas Armadas, artículo 73, f. XIV.
- Jurisdicción Federal, artículo 73, f. XII, XXI, XXII, XXIX - H y XXX.

- Otras materias, artículo 73, f. X, XVIII y XIX - B, Implícitas XXX".⁸²

2.13.1. ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES

El Congreso de la Unión es quien lleva a cabo la actividad de este ámbito de su competencia, aplica generalmente normas a determinados casos específicos y concretos, resolviendo y pronunciando controversias y funcionando claro está, como un juzgador. dicha competencia se genera en las dos Cámaras de acuerdo a un mismo proceso, es decir, actúan ambas Cámaras pero con autonomía entre si, encontramos al Juicio Político, de acuerdo al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el proceso donde se somete a cualquier servidor público que tenga fuero o inmunidad constitucional.

Esto es, son delitos oficiales, en donde llegaron a incurrir algún funcionario de la Federación, durante el desempeño de sus funciones, en caso de haber realizado algún delito oficial, la Cámara de Diputados debe formular la acusación contra el alto funcionario incumbiendo al Senado erigirse en gran jurado para declarar si el acusado es o no culpable, escuchándolo previamente en defensa y practicando las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. si la declaración fuese de culpabilidad, el acusado quedará privado de su puesto, o sea, inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley, sin perjuicio de que quede a disposición de las autoridades judiciales si el delito se castiga con una pena diferente a la privación e inhabilitación que ya mencionamos.

Los delitos de orden común que puedan cometer un funcionario, solamente a la Cámara de Diputados le compete únicamente la discusión sobre si ha lugar o no a proceder contra el acusado, para que en caso afirmativo, sea la autoridad judicial que corresponda la que lo juzgue en definitiva, esta decisión se conoce con el nombre de desafuero.

⁸² FLORES GOMEZ, Fernando. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Porrúa, México. 1997. Pág 127.

Dichas funciones que ejerce el Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras, tanto su iniciación como el desarrollo, implica una cuestión contenciosa, la cual se decide mediante una sentencia, esto queda respaldado por el artículo 112 constitucional, culminando un procedimiento en que el alto funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado, no ante la Cámara de Diputados, sin cuya acusación aquél no puede actuar, una condición obligatoria en que se descubre claramente la colaboración funcional, por último tanto la decisión acusatoria como la condenatoria, son actos inatacables.

2.13.2. ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS

El Congreso de la Unión aplica estas facultades aplicando normas generales a casos concretos, sin dirimir controversias, nos referimos a actos administrativos que realizan ambas Cámaras a través de decretos. El artículo 73 constitucional, enumera las facultades, siendo las siguientes:

- En Materia Territorial, f. I , III, IV y V.
- De Control Financiero, f. VII.
- En Materia Educativa, f. XXV.
- En Materia de Control Político, f. XXVI y XXVII; la autorización al Presidente a separarse temporalmente del cargo, autorización al Presidente para ausentarse del país, renuncia del cargo de Presidente artículo 73, fracción XXVI, teniendo relación con los artículos 84 y 85 constitucionales.

2.14. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El artículo 74 constitucional menciona dichas facultades exclusivas sin la intervención de la Cámara de Senadores, a continuación las mencionaremos:

- Expedir el Bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Coordinar y evaluar sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de sus funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley;
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los Ingresos o a los Egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiesen incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.
- Conocer las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere al artículo 110 de esta constitución y fungir como órgano de acusación en los Juicios Políticos que contra éstos se instauren.

2.14.1. FACULTADES DE LA CÁMARA DE SENADORES

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base a los informes anuales del Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los Tratados Internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga;
- Autorización también para que pueda permitir la salida de Tropas Nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el Territorio Nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas Mexicanas;
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a las elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del Gobernador se hará por el Senado a propuesta de

una terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;

- Resolver las cuestiones políticas de que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, u orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso, el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta constitución;
- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros, que le someta dicho funcionario;
- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta constitución;
- Las demás que la misma constitución le atribuya.

2.14.2. FACULTADES DE LA COMISIÓN PERMANENTE

La comisión permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la constitución, tendrá las siguientes:

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que haga el artículo 76 fracción IV:

- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de Ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que hayan sido dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- Acordar por sí, a propuesta del ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y;
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los Legisladores.

3. PROCESO LEGISLATIVO

3.1. SIGNIFICACIÓN GRAMATICAL.

Es conveniente señalar una explicación del término proceso, comenzando de la forma siguiente :

“El vocablo Proceso (*processus*, de *procederè*) significa avanzar, marchar hasta un fin determinado, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos y, a su vez, Legislativo proviene de *legis*, que significa ley”.⁸³

3.1.2. CONCEPTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO.

Primera definición: “El Proceso Legislativo Federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las iniciativas pueden ser objeto de observaciones parciales o totales por la Cámara Revisora o por el Ejecutivo, lo que da lugar a que sea nuevamente dictaminada y votada en la Cámara de Origen. Del resultado de este Proceso en ambas Cámaras dependerá que se deseche y se presente hasta el siguiente Periodo de Sesiones o pase al Ejecutivo para sus efectos Constitucionales”.⁸⁴

Claramente observamos en esta definición que, cuando un gobierno basa sus leyes en una Constitución requiere forzosamente de un proceso legislativo, ya que es el medio en el cual se dictan y se formulan leyes, en el que han de regir a un pueblo durante un periodo determinado; y una de las formas más comunes de llevar a cabo

⁸³ Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo xx. Francisco Seix. Barcelona.1993. Pág. 162.

⁸⁴ Internet. URL: <http://www.camaraadediputados.gob.mx/proceso/index.html>.

estas leyes para gobernar al pueblo es manifestarla en un acta constitucional, es decir, un documento que contendrá todas las leyes que se proponen para normar la vida de los ciudadanos de un país, esto es, en una Constitución, por lo menos, cuando ésta se encuentre vigente. Sin embargo, una vez establecida la constitución en un país, ésta es quien dirige los procesos legislativos posteriores, o sea, primero el proceso legislativo organiza una constitución, una vez que esta impera, los procesos legislativos siguientes deben estar de acuerdo con leyes emitidas en un principio y plasmados en el documento constitucional.

La Segunda definición de Proceso Legislativo es de Rosette Ramirez Francisco definiendo que:

"El proceso legislativo se entiende como el conjunto de actos y etapas formales a través de las cuales se inicia, discute, aprueba, sanciona, publica e inicia su vigencia una ley".⁸⁵

Este Concepto por el autor Rosette, nos hace coincidir con él, porque, es un conjunto de actas y de etapas, que a través de las cuales se llegará a una ley y su vigencia, cumpliendo así, la función legislativa.

Por último mencionaremos la concepción del Doctor Carlos Sirvent:

"El Proceso Legislativo propiamente dicho, tiene que ver con los mecanismos y medios que se utilizan para llevar a cabo la tarea Legislativa, como son la elaboración y contenido de Iniciativas; la Exposición de Motivos; las características de la reforma, sean constitucionales o no; la organización del trabajo en la Cámara en los Periodos de Sesiones; así como el Estudio, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de Vigencia de las Leyes".⁸⁶

⁸⁵ ROSETTE RAMIREZ, Francisco. La Ley y el Proceso Legislativo en México, México, 1991. Pág. 23.

⁸⁶ Instituto de Investigaciones Legislativas, El Congreso Mexicano, México, 1994. Págs. 68 a 69.

Si observamos detenidamente sólo se refiere al proceso legislativo en la Cámara de Diputados, aunque en la Cámara de Senadores se realiza un proceso similar, esta definición es muy importante para nuestros fines, ya que abarca todos los aspectos que se deben considerar y tomar en cuenta al momento de proponer nuestro concepto del Proceso Legislativo; definiéndolo como:

"El conjunto de actos que van encaminados a la Elaboración, Creación, Modificación, Derogación o Abrogación de las Leyes, que comprende desde la presentación de la Iniciativa o Proyecto de Ley, hasta la Publicación y comienzo de su Vigencia".

A continuación analizaremos cada uno de los pasos del Proceso Legislativo.

3.2. INICIATIVA.

Es la facultad por la cual ciertos órganos del Estado presentan al Congreso de la Unión para presentar un Proyecto de Ley.

Para el maestro Garcia Maynez, el proceso legislativo consta de seis etapas que son las siguientes:

- Iniciativa;
- Discusión;
- Aprobación;
- Sanción;
- Publicación e;
- Iniciación de la vigencia; algunos autores contemplan una etapa posterior a la Publicación y es la Promulgación.

- "La Iniciativa: es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Como se verá posteriormente, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y a la asamblea legislativa.
- La Discusión: es el acto donde, las Cámaras deliberan acerca de las Iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. El proyecto de ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras, a la primera, donde se discute inicialmente el proyecto, se le llamará Cámara de Origen y a la segunda Cámara Revisora.
- La Aprobación: es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto. La aprobación puede ser total o parcial.
- La Sanción: es la aceptación de una Iniciativa por parte del Poder Ejecutivo. Ésta debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de veto), aunque no sea absoluta esta facultad".⁸⁷

Algunos autores agregan al proceso legislativo la etapa de promulgación, el constitucionalista Daniel Moreno Díaz, la define así:

- "La Promulgación: es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo de la existencia de una ley o decreto, desprendido del hecho de que se han seguido todos los requisitos formales que existen en nuestro sistema constitucional".⁸⁸

Continuamos con la definición de la siguiente etapa siendo:

- "La Publicación: es el acto en el que la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La Publicación se hace a través del Diario

⁸⁷ GARCIA MAYNEZ, Eduardo Ob.cit. Pág. 55.

⁸⁸ MORENO DIAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, Mexicano.1990. Pág. 448.

Oficial de la Federación, para leyes de carácter federal. En los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados se publicaran las Leyes de carácter Local".⁸⁹

- Por último, la Iniciación de Vigencia: se refiere al acto o momento en que la ley empieza prácticamente a aplicarse en el Derecho Mexicano se conocen dos sistemas de iniciación de vigencia: El Sucesivo y el Sincrónico.

3.2.1. FASES.

3.2.2. INICIATIVA

La iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto, esto nos permite decir que el derecho de iniciativa constituye el ejercicio de una petición formal ante el órgano legislativo para que estudie la propuesta, la discuta y sea aprobada como ley.

Es importante que desde este inicio de fases se deben aclarar las diferencias existentes de algunos términos, nosotros haremos esa distinción, entre promover e iniciar una ley; ejercer la iniciativa legislativa, no es promover el proceso legislativo, sino, iniciarlo, ponerlo en marcha, que es distinto a promoverlo; quien promueve no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del proceso legislativo.

"Por lo tanto, la presentación de proposiciones de ley, como las que pudiera hacer por ejemplo, un grupo parlamentario, no necesariamente concluye en una Iniciativa, puesto que no necesariamente se toma en consideración, o bien, no siempre reúnen los requisitos para la iniciación de una ley".⁹⁰

⁸⁹ GRACIA MÁYNES, Eduardo. Ob.cit. Pág. 55.

⁹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ob.cit. Pág. 47 a 48.

En atención a que se están definiendo y señalando las características importantes de las iniciativas, de igual forma indicaremos los elementos estructurales que debe de contener, como la adecuación existente entre la iniciativa y la realidad social, para Miguel Ángel Camposeca Cadena, el texto de la iniciativa cuenta con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien la promueva, tanto el orden y la presentación, en principio éstos son permanentes. “El texto de todas las iniciativas cuenta generalmente con elementos estructurales similares como los siguientes:

- La cámara a la que se dirige;
- El nombre de la persona u órgano que la promueve;
- La exposición de motivos;
- La fundamentación jurídica constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;
- La denominación de la ley o del decreto iniciado;
- El texto del cuerpo normativo propuesto;
- Las disposiciones transitorias”.⁹¹

3.2.3. LA CÁMARA A LA QUE SE DIRIGE

La cámara de origen, ya sea la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, es aquella que recibe por primera vez la iniciativa o excepción de aquellas que regulan por el artículo 73 constitucional, la Cámara que recibe, para efectos de proceso, se denomina cámara revisora, procede a llevar a cabo el mismo procedimiento de estudio, discusión y aprobación, del dictamen, seguido por la Cámara de Origen.

⁹¹ CAMPOSECO CADENA, Miguel A. De las Iniciativas. Cámara de Diputados, México, 1990. Pág. 47.

3.2.3.1. CÁMARA DE ORIGEN

En el procedimiento de formación de una ley o un decreto cuya resolución no sea exclusiva de una sola Cámara. Las Cámaras del Congreso de la Unión son designadas una como Cámara de Origen y la otra como Cámara Revisora.

La Cámara de Origen le corresponde ser la primera en conocer, discutir y en su caso, aprobar las iniciativas de leyes o decretos que presenten quienes gozan de esa facultad. También esta Cámara es la primera en conocer las observaciones que en su caso le hiciere el Presidente de la República a la Iniciativa aprobada por el Congreso.

Es indistinto, cuál de ambas Cámaras es la de Origen. Sin embargo, la Constitución establece que en proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, y tratándose de la solicitud de destitución de funcionarios judiciales formulada por el Presidente de la República, la Cámara de Origen debe ser necesariamente la de Diputados.

Jorge Madrazo define a la Cámara de Origen de la siguiente forma:

"Cámara de Origen. Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de conocer y discutir, en primer término, los proyectos o iniciativas de ley o decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las cámaras".⁹²

3.2.3.2. CÁMARA REVISORA

A esta Cámara le corresponde ser la segunda en conocer, discutir y, en su caso, aprobar las iniciativas de leyes o decretos que presenten las entidades

⁹² Diccionario Jurídico Mexicano, Ob.cit. Pág. 395.

facultadas para ello; conoce en segundo término de las observaciones que en su caso hiciera el Presidente de la República a una iniciativa aprobada por la cámara de origen.

Jorge Madrazo, el mismo autor en su diccionario jurídico mexicano define también a la Cámara Revisora, como: "Nombre que se da a la Cámara del Congreso de la Unión encargada de Conocer y Discutir, en segundo término (después de la Cámara de Origen) los proyectos e Iniciativas de Ley o Decreto, cuya resolución no sea de la competencia exclusiva de una sola de las Cámaras".⁹³

Todo lo señalado tanto en la Cámara de Origen como en la Cámara Revisora se encuentra regulado en el artículo 72 constitucional.

Hay que mencionar que sólo en el caso del mismo artículo aludido, inciso h, de la misma Carta Magna, la Cámara de Senadores fungirá como Cámara Revisora, porque son proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas y del procedimiento de destitución de funcionarios judiciales.

3.2.4. EL NOMBRE DE LA PERSONA U ÓRGANO QUE LA PROMUEVE

Como nos podemos dar cuenta en los párrafos anteriores, necesitamos el nombre del destinatario, en este caso, es el órgano dentro del Congreso o de la Cámara, ante quien se dirige una comunicación descrita para el efecto de que en el ejercicio de sus funciones, competencia y atribuciones, cumpliendo las formas procesales y dentro del tiempo previsto imponga un trámite, realice un acto necesario o bien se llegue a dictar alguna resolución; hay que señalar que el órgano de gobierno de mayor jerarquía dentro de cada una de las Cámaras del Congreso Federal o en cada una de las legislaturas o congresos estatales lo es, sin lugar, la asamblea plenaria, siempre que reúna el quórum necesario para que pueda

⁹³ Ibidem Pág. 395.

Sesionar, de este modo el dictamen, usualmente se dirige así: Honorable Asamblea (de la cámara de diputados o senadores).

Hay que mencionar que cualquier dictamen que se produce en cualquiera de las comisiones de dictamen legislativo, ya sea que actúe sola o en conjunto, siempre debe de ir acompañado de un oficio de remisión, firmado por el Presidente o el Secretario, el cual tiene que dirigirse de la forma siguiente: CC. Secretarios de la Mesa Directiva.

Por ser estos funcionarios, tienen facultades de recibir toda clase de documentos, podemos concluir que la Iniciativa, es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, la aprobación, teniendo que cumplir con ciertos requisitos que la misma ley impone; además de las formalidades que la costumbre parlamentaria ha impuesto a través del tiempo, hay elementos estructurales que componen el texto de una iniciativa y que generalmente son invariables; tales elementos los podemos dividir en tres: la Exposición de Motivos; el Texto del Cuerpo Normativo, es decir, la Parte Normativa y las Normas Transitorias.

3.2.5. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En esta primera parte (también se le conoce como los considerandos), se debe acreditar con detalle el resultado del trabajo de análisis efectuado, que revele el conjunto de razonamientos jurídicos llevados a cabo por la comisión, sobre los fundamentos de las proposiciones normativas que con el carácter de originales se encuentran en la Iniciativa sujeta a estudio. Los elementos materiales, como esencia constituyen una gama de directrices prácticas, pero para permitir un dictamen favorable, deben atender la existencia o la comprobación de varios aspectos, tales como: Un resumen del objeto y contenido esencial del proyecto a dictaminar; la revisión de las posibles alternativas y opiniones que coinciden, curso y efectos del

proyecto; sería conveniente que, se mencionaran, las previsiones de los costos económicos, jurídicos y sociales de la aplicación de la capacidad de los órganos encargados, ya sea de su aplicación o de la resolución de los conflictos que la misma pueda plantear; dentro del esquema y el cuerpo normativo es útil revisar el ordenamiento de los contenidos que se articulan como texto normativo propuesto, para poder determinar su presentación escrita final.

La observación de ciertas reglas sobre el título de la nueva disposición definiendo si se trata de una ley o decreto, recordando que la concisión y sencillez permiten distinguir al cuerpo normativo de los otros ya existentes, por ello es importante la denominación si se trata de una norma singular o de un cuerpo orgánico de normas. Si se trata del dictamen o de un proyecto de iniciativa para crear nuevas normas o en su caso, adicionar, reformar o sustraer artículos de la ley o sistema de normas, el título necesariamente debe escribirse de lo que se trata, pudiendo ser:

- "Dictamen con Proyecto de Iniciativa de";
- Para nuevos ordenamientos "Código , Ley o Decreto";

Para normas en vigor, ya sea éste para:

- "Decreto que Reforma";
- "de Decreto que Deroga";
- "de Decreto que Reforma y Deroga";
- "de Decreto que Reforma y Adiciona";
- "de Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona";
- "de Decreto que Suprime, Modifica";

(y la numeración de los artículos relativos).

Según Caballenas la Exposición de Motivos es: "La parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma".⁹⁴

"Para el Maestro Miguel Acosta Romero explica que: "por medio de la exposición de motivos se da a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar, o crear una nueva ley, la determinación de alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien, cuál puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político".⁹⁵

Y, finalmente concluiremos con Fernando Santaolalla manifiesta que: "La exposición de motivos se entiende la parte que antecede al texto articulado de las leyes y otras disposiciones normativas, como algunos reglamentos administrativos, redactado con un estilo característico, no prescriptivo, y en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación, en una suerte de justificación previa, de donde procede justamente su referencia titular de los motivos".⁹⁶

Con estas definiciones, desde mi punto de vista, la exposición de motivos, resulta de gran utilidad interpretativa, permitiendo esclarecer los puntos que en ocasiones son oscuros y ayuda a resolver lagunas de la parte dispositiva de la ley, y , aunque todavía no tiene el carácter normativo, claro está, sí sirve como una guía para los operadores jurídicos al momento de aplicar la parte normativa de la ley.

Si bien es cierto que las disposiciones jurídicas deben de ser completas, concisas y claras, pero en la práctica observamos que estos postulados no son realizados, por lo que considero que es necesario la incorporación obligatoria de dichas exposiciones de motivos en las iniciativas de las leyes.

⁹⁴ CABALLENAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Arayu, Buenos Aires, Tomo II. Pág. 153

⁹⁵ ACOSTA ROMERO, M. Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1989. Pág. 40.

⁹⁶ SANTOALALLA, Fernando. Exposición de Motivos para su Eliminación, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, año II, num.33, sep.-dic. 1994. Pág. 48.

3.2.6. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PARA INICIAR LEYES O DECRETOS

Estrictamente el artículo 71 constitucional maneja que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, estableciendo claramente que las presentadas ya sea por el Presidente, las legislaturas o las diputaciones locales pasarán a comisión; no así por las elaboradas por los Diputados o Senadores, que estarán sujetas a los trámites regidos en el reglamento de debates como conjunto de reglas que disponen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley.

Constitucionalmente dentro del citado artículo 71 constitucional. Resalta la facultad de la que es titular el ejecutivo para proponer las Iniciativas de Ley, inmiscuyéndose así en el Proceso Legislativo por naturaleza en la función del poder legislativo, quien es el encargado de elaborar las leyes del país.

La Iniciativa, es la facultad por la que algunos órganos del estado presentan a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley, con esto, observemos que, en el sistema mexicano, las iniciativas puede provenir del exterior o del interior de los órganos legislativos. Proviene del exterior cuando las envía el ejecutivo o las legislaturas de las distintas entidades de la República; proviene del interior, cuando son presentadas por los propios Diputados y Senadores, ahora bien, el que cuenta con una iniciativa tiene también la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo, esto significa que la cámara se pronuncia de manera definitiva, de esta manera si a lo largo de la fase de elaboración del texto, aquel que lo inicia decide retirarlo, está en su pleno derecho para hacerlo.

El primer órgano para iniciar leyes o decretos es el Presidente de la República, en este órgano emanan la mayor parte de las iniciativas, esto es conducente por el sistema presidencialista con el que contamos, esta facultad que tiene el titular del

ejecutivo, es muestra del sistema de coordinación de funciones, esto nos conduce a que es una prueba fehaciente de la fuerza y la importancia que tiene el Poder Ejecutivo en relación con el Poder Legislativo, porque la mayor parte de las Iniciativas emanan en este órgano.

Podemos señalar que en forma exclusiva el Presidente de la República hace la presentación de algunas Iniciativas como:

“Las Leyes de Ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, el proyecto del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública anual, a pesar de que estos dos últimos son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, también al Ejecutivo Federal corresponde iniciar, en forma exclusiva, el procedimiento de suspensión de garantías, en los términos del artículo 29 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en la especie no se trata de una Ley sino de un Decreto”.⁹⁷

En relación con el Segundo Órgano, para principiar las Iniciativas son los Diputados Federales y Senadores, debe entenderse que corresponde a uno sólo (diputado o senador), a un grupo de ellos, como sería en el caso de las diputaciones de los Estados y la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Para que quede más clara, cabe señalar el concepto de diputación de los estados y esto es:

“Conjunto de Diputados provenientes de una entidad federativa y que, para efectos del trabajo parlamentario, constituyen un grupo de un mismo partido político para que actúe dentro de la Cámara, coordinado por un representante electo por sus miembros”.⁹⁸

⁹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Ob.cit. Pag. 2565.

⁹⁸ CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel Ob.cit. Pág. 36.

Lo anterior nos permite decir y resaltar lo siguiente: las diputaciones de los estados se pueden llegar a confundir con las legislaturas de los estados, siendo totalmente diferentes: primero en el caso de las diputaciones de los estados; se trata de un conjunto de Diputados Federales; o sea, dentro del Congreso de la Unión y segundo mientras que en las legislaturas de los estados aunque también haya diputaciones, estos son Diputados Locales. Las iniciativas que presentan tanto Diputados como los Senadores pueden correr dos tramites: uno a elección del autor puede ser presentada por escrito ante la mesa directiva para que informe a la Cámara y se turne a las comisiones para su estudio y dos; puede ser leída por el autor desde la tribuna, para que posteriormente el presidente la envíe a la comisión respectiva.

“Debido a que una ley o decreto puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras, se habla de cámara de origen para referirse a la que inicia la Ley o Decreto, y de Cámara Revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta”.⁹⁹

El tercer órgano para el procedimiento que se realiza respecto de las iniciativas presentadas por senadores es similar a la presentada por los Diputados. Aquí se pueden presentar dos formas de trámites para presentar la iniciativa: primera, llamada a elección del autor; esta puede ser presentada por escrito ante la mesa directiva para que informe a la Cámara y se turne a las Comisiones para su estudio y segunda, puede ser leída por el autor desde la tribuna, para que posteriormente el Presidente la envíe a la Comisión respectiva.

EL cuarto órgano que tiene la facultad de iniciar una ley, son las legislaturas de los estados y no a uno o varios miembros; la justificación de que gocen de dichos derechos es evidente, porque representan la voluntad popular y su función natural es la de legislar.

⁹⁹ El Congreso Mexicano. Ob.cit. Pág. 68.

El quinto órgano, en el caso del Distrito Federal, el inciso ñ de la base primera para el gobierno del Distrito Federal, en el artículo 122 constitucional, confiere a la Asamblea Legislativa la facultad de presentar Iniciativas de Leyes o Decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Haremos mención de que las Iniciativas o Proyectos de Ley que remita una de las Cámaras a la otra, siempre pasan a Comisión, después de haberse realizado el dictamen se pasará nuevamente al pleno para su estudio, discusión y aprobación de la misma para que posteriormente sea enviado a la otra Cámara y realizar los trámites constitucionales correspondientes.

3.2.7. LA DENOMINACIÓN DE LA LEY O DEL DECRETO INICIADO

En el momento en que es enviada una Iniciativa de Ley o de Decreto al Congreso de la Unión, el autor de la misma debe darle la denominación adecuada para una mejor comprensión de lo anterior analizaremos las diferentes denominaciones que se le puede dar a la Iniciativa. En nuestro Sistema Jurídico, a las normas se les asigna un nombre específico que describe su contenido de acuerdo a la materias que van a regular.

Ley: es la norma obligatoria de carácter general que emana del órgano facultado para expedirla; puede ser el Congreso de la Unión o las legislaturas locales.

Este ordenamiento, consta de diversos elementos y características de ley, y son: general, abstracta, obligatoria e impersonal, pero, el decreto no contiene las características de generalidad y de abstracción, como la ley, debido a que el decreto regula una situación en particular, y tiene una vigencia limitada, sin embargo, tiene por objeto la normatividad de situaciones concretas de personas físicas o morales sujetos de derecho público o privado.

La Ley o Decreto: Es toda resolución del legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de intereses comunes. es toda resolución del legislativo o del ejecutivo de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Sólo puede emanar del Congreso General o de las Legislaturas Locales. Puede emanar del Congreso de la Unión, de las Cámaras, de la Comisión Permanente o del Ejecutivo.

Las leyes se pueden denominar de la siguiente manera:

- Leyes Federales.- son las que expide el Congreso de la Unión con tal denominación, debido a que rigen en toda la nación y se distinguen de las leyes propias de cada Entidad Federativa.
- Leyes Generales.- de carácter federal también, pero éstas establecen una concurrencia de competencias entre órganos, tanto de la federación como de las Entidades Federativas y los Municipios. Las Leyes Federales y las Leyes Generales encuentran su diferencia en que las Federales son expedidas por el Congreso de la Unión y serán a nivel Nacional y las Generales serán únicamente a Nivel Local o de una Jurisdicción determinada.
- Leyes Orgánicas.- son aquéllas que fijan las bases de organización y funcionamiento de un determinado órgano del Estado. Puede darse el caso también de que debido a la elaboración de una Ley Organica se origine un nuevo órgano o ente estatal.
- Leyes Reglamentarias.- son aquéllas que desarrollan un precepto constitucional específico y en la mayoría de los casos el texto de la Constitución determina que el derecho o garantía tutelado por la disposición de ella debe ser reglamentado por la ley de la materia.

3.2.8. EL TEXTO DEL CUERPO NORMATIVO PROPUESTO

En este apartado se debe incluir la relación completa de los textos que contiene la iniciativa dictaminada, como aquellos que fueron analizados y que la Comisión determinó que fueron objeto de adiciones, reformas, modificaciones, sustituciones de palabras o conceptos, hasta la explicación de porqué la supresión, ya sea total o parcial de algún texto primario, el Reglamento Interior exige que los artículos que se presenten a consideración de la asamblea vayan escritos en forma de proposiciones claras, concretas y sencillas que puedan permitir ser comprendidas en su contexto y ser sujetadas a discusión y votación, de esta norma se infiere que le corresponde a la Comisión el trabajo, de revisar minuciosamente el texto de cada artículo de la iniciativa y, si es difícil la interpretación, debe proceder a la redacción, en forma clara y simple, con palabras sencillas, no permitiendo que se dé lugar a dudas, sino que, con la interpretación precisa, la expresión adecuada y ordenada, permitirá la mayor comprensión de lo que se pretende plasmar y transmitir, si bien, lógicamente estamos hablando de que la comisión debe obligatoriamente aplicar estos aspectos principales, al momento de redactar los nuevos textos que proponga ya sea en reformas, adiciones o modificaciones. Esta etapa es, el diseño estructural de las leyes y es preciso para empezar a trabajar en el texto de la ley.

Para Miguel Ángel Camposeco: "Escribir el título, el capitulo y las disposiciones transitorias" de grosso modo, permitirá al autor de la Iniciativa trazar el esqueleto o armazón del texto completo, irlo llenando con los contenidos de los artículos que la integrarán".¹⁰⁰

La fase misma nos conduce a la organización, de la información que se ha reunido en relación con un hecho o supuesto jurídico que se produce en la sociedad y la necesidad de normarlo en forma adecuada, permite a los autores de la norma propuesta, dividirla en libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos según

¹⁰⁰ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel Ob.cit. Pág. 78.

corresponda, el paso siguiente, será organizar el contenido de las disposiciones que integran el nuevo texto legal.

El Reglamento Interior del Congreso General dispone en sus artículos 132 y 133 que:

"Artículo 132. Todos los Proyectos de Ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las comisiones encargadas de su despacho...

Artículo 133. En la discusión en lo particular, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto".¹⁰¹

Para comenzar a trabajar en el Texto de Ley, es preciso determinar la materia que la misma regulará, primero se tendrá que describir el tema principal en forma concisa, clara y genérica, partiendo de la definición de la ley se puede estructurar con nitidez dicho contenido y organizar la disposición en las materias o temas que abarcará el ordenamiento; el nombre de la ley es el abordar la esencia y la materia de que se va a tratar.

Para Miguel Alejandro López Olvera, las Reglas para Leyes Nuevas son: "las leyes nuevas a las que regulan por primera vez una determinada materia y a las que contienen una nueva redacción de otra ley anterior".¹⁰²

¹⁰¹ Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, México, 2003. Pág. 43

¹⁰² LOPEZ OLVERA, Miguel A. Elementos de Técnica Legislativa, Porrúa, México, 2000. Pág. 191.

Primera Regla, para las Nuevas Leyes es: El nombre de la Ley; tiene un significado específicamente jurídico, desde luego, es parte de la propia ley, ya que este es votado por el Congreso junto con el resto de la misma y participa por tanto de la "fuerza de la ley"¹⁰³ esto se traduce en que es utilizable para interpretar sus disposiciones como un elemento más que es de la ley.

El buen nombre de la ley es el que lleva a cabo adecuadamente dos funciones; por una parte, identifica, distingue la ley nombrada en otras leyes y de otras disposiciones normativas que no son leyes; la otra parte, describe el contenido esencial de la materia regulada.¹⁰⁴

Bueno, no obstante, hay que mencionar que hay títulos largos y estos en ocasiones son inevitables, y no por ello llegan a ser incorrectos, hay muy buenos nombres de las leyes que son cortos. Y esto es algo que en la vida cotidiana se encarga de demostrar acertando oficiosamente los títulos demasiados largos, poner un nombre demasiado largo ha finalizado, en la práctica se consagra con un sobrenombre, por ejemplo: "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente"; pero a casi todos no nos agrada esforzarnos por lo que comúnmente se denomina "Ley Ambiental".

También es frecuente encontrar que las leyes que establecen un nuevo ente u organismo autónomo, regulen eventualmente su Estatuto y por ello se clasifique como leyes de creación del ente de que se trate como en el siguiente caso:

Ley que Crea la Universidad Autónoma de Chapingo,

Ley que Crea la Comisión Federal de Electricidad, etcétera.

¹⁰³ GRETEL, La forma de las Leyes: Diez Estudios de Técnica Legislativa, Barcelona, 1986. Pág. 32.

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación, Esta Ley fue Publicada el 23 de Octubre de 1996.

La palabra Código se usa históricamente para nombrar los grandes Textos Jurídicos que incluyen una normación completa, sistemática y auto integrable, como el Código Civil, Código Penal, Código Fiscal, entre otros, con la técnica citada se consigue normalmente la identificación de la ley como estatal y además especificar la vigencia territorial de dicha norma; el título de la ley permitirá la identificación precisa, diferenciada y plena del objeto primordial regulado, y, "El título debe ser lo más conciso posible".¹⁰⁵

Segunda Regla: los Libros; las leyes se forman y se integran en libros, cuando su objeto de regulación son de diferentes aspectos generales de la misma materia o institución de una sola rama de derecho, este tipo de división de las leyes las encontramos en las Normas Jurídicas llamadas Códigos, ya que éstos recogen en un sólo cuerpo normativo la ordenación de las normas vigentes en determinadas materias, pero existen en nuestro sistema de derecho positivo vigente, hay leyes que por su extensión o complejidad de las materias que regulan, también se encuentran divididas en libros. Tenemos el ejemplo, de la Ley Federal Del Trabajo, que aunque es una ley que tiene las características de un Código".¹⁰⁶

Resumiendo lo anterior, la división de este tipo sólo se usa para las leyes que son muy extensas en su contenido y cuando su alcance de regulación se refiere a una rama del derecho, ejemplo:

LIBRO PRIMERO DE LAS OBLIGACIONES

Tercer Regla: los Títulos; el título expresa la unidad de división de un texto general, en cuantas partes esenciales sea necesario organizarlo por las materias que reglamenta; dentro de los títulos que componen una ley, como principio y por técnica legislativa, se establece una prelación de los asuntos o instituciones que cada título

¹⁰⁵ DE SILVA OCHOA, Juan Carlos. Parlamento Vasco, Euzco Legebiltzarra, 1989. Pág. 395.

¹⁰⁶ SAENZ ARROYO, Jose. Técnica Legislativa, Porrúa, México, 1988. Pág. 42.

vaya a englobar, sólo se dividirán en títulos las leyes que tengan partes claramente diferenciadas.

Sáinz Moreno Fernando expresa que: "La agrupación de los títulos sólo tendrá lugar en leyes muy extensas y generales, pero nunca sustituirá a la agrupación primaria de los artículos en capítulos. Los títulos se numerarán en forma progresiva en números cardinales y deben llevar un nombre que indique su contenido".¹⁰⁷

Presentamos como ejemplo:¹⁰⁸

TÍTULO TERCERO

Normalización

TÍTULO CUARTO

De la acreditación y certificación

Cuarta Regla: los Capítulos; en la elaboración de una ley se utiliza con mucha frecuencia este tipo de división.

"Los capítulos son una división del título, y es muy conveniente que los capítulos se construyan dentro de los títulos, ya que esto otorga solidez a la estructura de la ley".¹⁰⁹

Considero que el capítulo es una subdivisión del título o bien unidad de división independiente en Leyes que no están divididas en títulos y que, además, cada capítulo debe tener un contenido unitario, o esa, la extensión de cada capítulo no se puede fijar sólo con base en el número de artículos, sino que depende sobre todo de

¹⁰⁷ SAINZ MORENO. Fernando. La Calidad de las Leyes. Ob.cit not. 23. Pág. 396.

¹⁰⁸ Ejemplo Tomado de la Ley de Propiedad Industrial. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 27 de Junio 1991.

¹⁰⁹ GRETEL. Ob.cit.not.18. Pág. 119.

la materia, observamos que los capítulos se enumeran con números romanos y llevan un título.

Ejemplo:¹¹⁰

CAPÍTULO I
Disposiciones Generales

CAPÍTULO II
De la certificación oficial

CAPÍTULO III
De las contraseñas y marcas oficiales

Quinta Regla: Secciones; para Camposeco Cadena la sección es una división poco usual, ya que la regla general es que los artículos se dividan en artículos.

“El formar secciones significa que la materia es extensa y que requiere divisiones en su ordenación, pero no resulta suficiente para rebasar el contenido capitular; es decir, que la sección establece los límites para tratar la materia o el objeto de la norma, dentro del todo que comprende el capítulo, y que este todo no se desintegra con la sección, por el contrario, le da articulación unitaria”.¹¹¹

Ahora bien, manifestaremos con lo anterior que, la sección, es una subdivisión del capítulo, esta subdivisión de los capítulos en secciones será muy excepcional y sólo se presentan en capítulos altamente extensos y serán reguladores de aspectos materiales, claramente diferenciables dentro de su unidad, dichas secciones se

¹¹⁰ Ibidem Pág. 119

¹¹¹ CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel Ob.cit. Pag. 120.

enumeran con cardinales y llevan un título, como ejemplo de lo anterior encontramos el capítulo XII del título catorce de la Ley Federal del Trabajo, que se denomina “de las pruebas”, y que se divide en secciones para regular de manera separada cada una de las pruebas que pueden ser utilizadas en la materia laboral.

Sexta Regla: los Artículos; “Son disposiciones numeradas de un tratado, Ley o Reglamento; es la unidad básica de la Ley”¹¹² en efecto, el artículo es la división elemental y fundamental de las Leyes, comprensiva de una disposición legal condensada en una sola o varias frases, a veces repetidas en varios párrafos o apartados, yo considero que sirve para facilitar la cita de los textos, recibiendo cada uno un número único, que se sigue sin presentar interrupción dentro de otras divisiones más generales, formando el cuerpo entero de una ley; estos artículos cumplen la misión de dividir en piezas y, al mismo tiempo, de articular los cuerpos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, con el fin de integrar el todo como unidad armónica y enlazada entre sus partes.

Para Gretel: “La división formal de todo texto normativo que contenga varios preceptos separables se concentrará en artículos, como una unidad básica de aquella división, salvo las disposiciones de la parte final”.¹¹³

Cada artículo regulará un solo precepto, en su caso, varios preceptos que respondan a una estricta unidad temática, debiendo dividirse entonces en un apartado cada precepto. Miguel Ángel Camposeco recomienda que: “Los artículos ese deben enunciar con la palabra completa “artículo”, iniciada con mayúscula, y enumerada progresivamente en números arábigos”.¹¹⁴ Ejemplo:

Artículo 1

Artículo 2

Etcétera.

¹¹² Diccionario Enciclopédico Santillana, Cámara de Diputados, México, Pág. 99

¹¹³ GRETEL, Ob.cit.not.18. Pág. 112.

¹¹⁴ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Ob.cit.not.15. Pág. 87.

Séptima Regla: el Párrafo; constituye una unida funcional secundaria o parcial de la primera unidad normativa que es el artículo. Miguel Alejandro López Olivera comenta: "Los párrafos deben numerarse en forma progresiva, empezando con el número uno (1) y utilizando cifras árabes".

Cuando en un artículo se enumeren facultades, atribuciones, etcétera, el párrafo que establece el supuesto general se enumerará como párrafo uno, pero también encontramos que una fracción que se divida en varios párrafos se enumerará la fracción con un número romano, seguido del número arábigo que corresponda al párrafo, si en un artículo sólo se llega a presentar un solo párrafo también va enumerado.

Ejemplo:

Artículo 129

1. Las sesiones de los consejos del instituto serán publicas.
 2. Los concurrentes deberán guardar el debido orden en el recinto donde se celebran las sesiones.
 3. Para garantizar el orden, los Presidentes podrán tomar las siguientes medidas:
 - I. Exhortación a guardar el orden.
 - II. Conminar a abandonar el local.
 - III. Solicitar el auxilio de la fuerza pública para restablecer el orden y expulsar a quienes lo hayan alterado.
- a)...
- b)...

Octava Regla: los Apartados: este tipo de división no es común encontrarlo en nuestras leyes mexicanas, sólo es ocupado cuando el tema principal contenido en un artículo puede ser susceptible de división; es decir, cuando se aportan dos o más

especies de la misma materia que norma el precepto, para dar a cada uno el tratamiento diferenciado que requiere. de lo anterior, decimos que podemos citar como ejemplo el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se encuentra dividido en dos apartados; el primero es el apartado "A", en el que se regulará todo lo referente a las relaciones de trabajo en cuanto al régimen general, y el otro apartado "B", que regula también las relaciones de trabajo, pero éste en cuanto a los regímenes especiales y de los trabajadores al servicio del Estado, estos apartados dentro de un artículo se deben diferenciar con letras mayúsculas.

Novena Regla: las Fracciones; es común que en el párrafo que antecede a una fracción contenga una regla o específica. cada fracción constituye, por lo general, parte de un supuesto normativo o de diversos supuestos de una regla que contemplan el encabezamiento del artículo, las fracciones se enumeran con números romanos, separadas con punto y coma, excepto la última, que se separará con coma y una (,y). Ejemplo:¹¹⁵

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y;
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Décima Regla: los Incisos; comprende la división última de la estructura del texto legal, es la norma mínima dentro del texto de una ley, esta clase de división obedece a que, aun las fracciones contienen pequeñas normas que hay que dividir en varios supuestos, los incisos se ordenan bajo el sistema de las tres minúsculas, en orden alfabético. Ejemplo:¹¹⁶

¹¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 2003, Pág. 65.

¹¹⁶ Ibidem, Pág. 102.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que con excepción de las que se refiere a la materia electoral, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal
 - b) La Federación y un Municipio;
 - c)

Pero, no sólo hay reglas para leyes nuevas, si no que también hay reglas para decretos de modificación, se denominan de esta forma a los que contienen una nueva redacción de partes de una ley anterior, a los que se les añaden disposiciones nuevas o simplemente suprimen algunas ya existentes. En general un decreto de modificación podrá afectar a varias leyes anteriores cuando haya alguna unidad de materia o de causa de la modificación; o bien no afectar simultáneamente a varias leyes anteriores, sino solamente a una; en este caso se deberá expedir un decreto de ley, en el caso de modificaciones extensas a una ley, es recomendable publicar el texto actualizado de la ley, haciendo mención de que se trata de una reforma.

Primera Regla: el Nombre del Decreto: cuando una ley es modificada, es común encontrar en el derecho mexicano que se hace mediante decreto, por lo que se recomienda que el nombre del decreto se exprese mediante las siguientes fórmulas:

- "Decreto que Reforma,
- Decreto que Reforma y Adiciona,
- Decreto que Reforma y Deroga,
- Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga..., "¹¹⁷

Además, seguido de la fórmula antes mencionada, el nombre oficial de la ley o leyes que se reforman:

¹¹⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talia. Elementos de Técnica Legislativa. Porrúa, México, 2002. Pág. 201.

Decreto por el que se Reforma la Ley del Banco de México; otro ejemplo sería Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Modificación expresa del contenido de cada ley producirá por un decreto de modificación de varias leyes anteriores cuando el objeto o la materia versen sobre el mismo, por ejemplo, es aconsejable que todos los decretos por los que se modifican las leyes indiquen en su título su carácter de decreto; el título de cada decreto de modificación indicará su naturaleza y la ley a la que modifica, éste decreto también debe indicar con precisión el texto de que se sustituye, se modifica o se introduce en la Ley afectada, así como su exacta ubicación.

Segunda Regla: los Artículos; siempre que un decreto de modificación afecte a varias leyes, el decreto deberá dividirse en artículos, con el objeto de identificar en cada artículo del decreto de modificación a una ley diferente, los artículos se numerarán con ordinales (primero, segundo, tercero, etcétera), y éstos se realizarán tipográficamente.

Ejemplo:

Artículo primero. Se reforma el artículo 13, fracción II de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

.....

Además, en el texto marco, dentro de cada artículo, se enumerarán a su vez los artículos Reformados, Adicionados y Derogados.

El Texto Marco es el que indica qué disposiciones se modifican y cómo se lleva a cabo la modificación, el texto marco indicará con precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada, éste irá en párrafos distintos, sangrado y entrecomillado.

El nuevo texto de regulación, es aquél que contiene las disposiciones ya reformadas, dentro de la investigación efectuada concluimos que, las casas editoriales, que son las encargadas de ejecutar tanto la edición y venta de las leyes en nuestro país, por lo que se presentan errores en las ediciones comerciales; ya sea porque omitieron alguna reforma o bien por algún error de imprenta, incluso mutilaciones, sería conveniente que regularmente se enviara al diario o el periódico oficial el texto actualizado de las leyes vigentes, por lo menos de aquellas que han sufrido muchas reformas, es decir, publicar la edición oficial del texto completo del párrafo que resulte afectado, aunque la modificación sólo afecte a determinadas palabras o frases.

Tercer Regla: Normas Transitorias; el legislador examinará siempre los problemas de transitoriedad que produce la ley y explicará de forma detallada y precisa el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previstas pendientes; las disposiciones transitorias contendrán: la entrada en vigor de la ley nueva o decreto de modificación; se determinará la fecha exacta en la que la ley deba entrar en vigor, es decir, la entrada en vigor de la ley se fijará señalando el día, mes y año en que ha de tener lugar y no por referencia a la fecha de su publicación es incorrecto decir: esta ley entrará en vigor treinta días después de su fecha de publicación en el periodo oficial; por buena técnica legislativa lo correcto es mencionar el día exacto en que la ley entrará en vigor.

Las disposiciones Abrogatorias o Derogatorias; más adelante se explicarán estos términos; y las Habilitaciones Reglamentarias: en materias reservadas a la ley resultará imprescindible la correspondiente habilitación reglamentaria, en materias no reservadas a la ley se evitará el recurso a habilitaciones genéricas, únicamente en el caso de que se impongan condiciones concretas al ejercicio de la potestad Reglamentaria se incluirá la correspondiente habilitación; la cláusula de habilitación reglamentaria indicará que se trata de elaborar un reglamento de desarrollo o ejecución.

Cuarta Regla: Citas; las citas de un artículo de la misma ley se harán indicado el número, párrafo y letra, por este orden, del texto citado, se respetará la forma de expresión, ordinal o cardinal, originaria, no se utilizarán al final de la cita términos como: "de esta ley", "de este artículo" o similares, en el caso de cita de otras disposiciones normativas se observarán, además de lo establecido para las citas internas las reglas siguientes: la primera cita indicará el título completo de la norma citada, así como el número y fecha del Diario Oficial en que se publica y las citas sucesivas utilizarán el título, prescindiendo de toda referencia al número y fecha de la disposición y al Diario Oficial en que fue publicada.

Quinta Regla: las Remisiones; las leyes establecerán todos los puntos de conexión necesarios con el resto del ordenamiento mediante remisiones expresas y precisas, sólo se recurrirán a éstas de una a otra parte de un texto legal cuando no puedan evitarse mediante una mejora de la sistemática de la ley. en cambio, se harán remisiones a otros textos legales o a otras disposiciones normativas para evitar la repetición de normas contenidas sistemáticamente en otras partes del ordenamiento jurídico, las leyes nunca reproducirán los preceptos de la constitución ni tampoco los de otras normas vigentes.

Sexta Regla: Fórmula de aprobación por las Cámaras; en la aprobación por ambas cámaras se utilizará la siguiente fórmula: "México, D.F., a (día) de (mes) de (año). Sen. Nombre del Senador Presidente. Dip. Nombre del Diputado Presidente. Sen. Nombre del Senador Secretario. Dip. Nombre del Diputado Secretario".¹¹⁸

Séptima Regla: Fórmula de Promulgación: las leyes se promulgarán por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con la siguiente fórmula: "En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, promulgó el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo

¹¹⁸ CARBONELL, Miguel. Elementos de la Técnica Legislativa. Porrúa, México, 2002. Pág. 207.

Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los (x) días del mes (x) año y el (x) nombre del Presidente".¹¹⁹

Octava Regla: Fórmula de Refrendo; el refrendo será la rúbrica o firma del secretario del despacho de la materia a la que corresponda la ley, después de la promulgación irá el nombre del secretario bajo la fórmula siguiente: "En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, promulgó el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los (x) días del mes (x) año y el (x) nombre del Presidente. Rúbrica. El Secretario de (x) Secretaría, Nombre del Secretario. Rúbrica".¹²⁰

Novena Regla: La Fecha de la Ley; se da en función de la fecha de Promulgación de la ley y no por la fecha en que apareció publicada en el diario o Periódico Oficial, siempre que se cite la fecha de una Ley, se haga referencia a una Ley o a su fecha, se entenderá que es la fecha de promulgación.

Décima Regla: *Vacatio Legis*; deberá posibilitar el conocimiento material de la Ley, así como el establecimiento de los medios necesarios para su aplicación, la entrada en vigor inmediata será excepcional.

Onceava Regla: Publicación; a la Secretaría de Gobernación corresponde que la publicación de las leyes aprobadas por el Congreso sea completa y exacta, cuando una ley haya sido reiteradamente modificada, se procederá a la publicación oficial de su texto actualizado.

¹¹⁹ Ibidem. Pág. 207.

¹²⁰ Ibidem. Pág. 207.

Doceava Regla: Fé de Erratas; la corrección de erratas en la publicación oficial de las leyes deberá advertir si éstas se han producido por meros errores tipográficos o de impresión, o bien por errores producidos en el texto remitido para su publicación.

3.2.9. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

También son conocidas como Artículos Transitorios; son aquellos que se incorporan al texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, reforma o abolición de una ley, estos artículos prevén o resuelven diversos supuestos que, con carácter temporal o transitorio, provocan las innovaciones legislativas, las normas transitorias versan principalmente sobre cuatro aspectos. La entrada en vigor de la ley o decreto, la pérdida de vigencia de la ley o leyes anteriores, relacionadas con la nueva ley, el derecho intemporal y las disposiciones provisionales. Los artículos transitorios se incluyen en la ley para regular situaciones transitorias; se debe establecer y diferenciar este tipo de normas, ya que en ocasiones resultan más importantes que los articulados de la propia ley.

"El derecho Transitorio, por lo tanto, debe establecer reglas que precisen el régimen jurídico aplicable a lo que de modo deliberadamente genérico podríamos denominar como situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la Ley de referencia".¹²¹

En cuanto a la aplicación técnica o incorporación al texto de la nueva ley o decreto de modificación, los artículos transitorios inician una nueva numeración respecto de la ley de que forman parte, en los decretos de reformas de una ley, los artículos transitorios de cada decreto inician también una nueva numeración, excepcionalmente, han existido decretos de reformas o leyes en que sus artículos

¹²¹ Ibidem. Pág. 209.

transitorios continúan con la numeración del decreto o de la ley, lo cual no parece lo más adecuado, generalmente el número ordinal que corresponde a los transitorios se pone con letra y se pone la palabra "artículo", quedando como ejemplo así: "Artículo Primero". Para hacerse referencia a un artículo transitorio, se debe precisar si se trata del contenido en el texto original de la ley o en algún Decreto de reformas.

Primera Regla, que se presenta en estos Artículos Transitorios es: La vigencia; la fecha de Inicio de la vigencia de una ley se fija en los artículos transitorios, y es a partir de ese momento cuando se hace obligatoria. La entrada en vigor de la ley debe quedar claramente determinada, en nuestro derecho encontramos dos sistemas de iniciación de vigencia: el Sucesivo y el Sincrónico, más adelante hablaremos de ellos.

Segunda Regla: Abrogación y Derogación: "En el lenguaje técnico-jurídico se hace la distinción entre derogación y abrogación; refiriéndose en el primer caso a la "Privación parcial de efectos de la ley, y en el segundo a la privación total de efectos de ésta".¹²² Bueno, el estudio de estas figuras jurídicas no ha sido abundante en nuestro país y sólo algunos tratadistas se han limitado a hacer la referencia histórica y dar la clásica definición, así como el distinguir la una de la otra.

"Los términos Abrogación y Derogación tuvieron su origen en la Roma en su república, en el procedimiento legislativo del derecho romano clásico, donde la derogación tuvo su origen, se denomina *derogatio* y a la anulación parcial de una ley, y *abrogatio* a la anulación completa de la ley".¹²³

Los juristas romanos diferenciaron la *abrogatio* de otras figuras jurídicas que guardaban con él una semejanza, al respecto Díez Picazo, Luis M, en su libro la Derogación de las leyes expone que:

¹²² BIELSA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Depalma. Buenos Aires, 1993. Pág. 309.

¹²³ CORNEJO CERTUCHA, Francisco M. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México, 1987, Tomo I, Pág.20

"La ley puede ser derogada o abrogada: se deroga cuando se suprime una parte y se abroga cuando se elimina toda ella".¹²⁴

Junto a la *derogatio*, los romanos distinguieron la *abrogatio* – o modificación parcial de una ley – y la *subrogatio* – o adición de disposiciones a una ley –, todas ellas como figuras diversas de la *abrogatio*. Así, pues, podemos decir que hay dos formas utilizadas por el Legislador para dar por terminada la vigencia de una Ley, y que son la abrogación y la derogación, y que esta última puede ser de dos formas: expresa o tácita o por incompatibilidad.

Abrogación: derivada de la voz latina *abrogatio*, del verbo *abrogare*, abrogar, anular, es la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley, esta figura, utilizada con mucha frecuencia por el legislador en nuestro sistema jurídico, se deriva de las disposiciones transitorias de una ley que declara expresamente la abrogación de otra ley anterior, y que generalmente se presenta con la siguiente fórmula:

"Se abroga la Ley (x) publicada en el Diario Oficial de la Federación el (x) día de (x) mes de (x) año."¹²⁵

Derogación: se expresa, cuando la nueva ley expedida posteriormente por el mismo órgano legislativo, de una manera clara y precisa señala qué ley o leyes deroga; es decir, utiliza la misma fórmula que para la abrogación, en cambio, la derogación es tácita o por incompatibilidad cuando la nueva ley expedida por el mismo órgano legislativo, de una manera tácita, contraria y aparente, deroga otras disposiciones contenidas en otras leyes.

¹²⁴ DIEZ PICAZO, Luis M. La Derogación de las Leyes. Civitas. Madrid, 1990. Pág. 35.

¹²⁵ CARBONELI, Miguel. Ob.cit. Pág. 212.

Para finalizar, podemos considerar que, es igualmente incuestionable que la incesante actividad legislativa provoca la existencia de normas que son absolutamente desconocidas o han quedado marginadas de la realidad social, es por esto que la derogación tácita o por incompatibilidad es utilizada por el legislador en la mayoría de las leyes, y resulta no de un texto legal expreso, sino de la incompatibilidad total o parcial que existe entre los preceptos de la Ley anterior y los de la posterior.

La fórmula que utiliza el legislador en los artículos transitorios, en cuanto a la derogación tácita o por incompatibilidad es la siguiente: "Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de carácter general que se opongan a la misma".¹²⁶

Tercer Regla: Reformas a otras Leyes: cuando se publica una ley o se reforma una que ya es existente, cabe la posibilidad de que los nuevos preceptos sean afectados por los de ley, así, el legislador ha optado por ocupar los artículos transitorios de una ley o los de un derecho de reformar para derogar, abrogar o reformar los de otra ley que afecte directamente la nueva normativa. regularmente, los legisladores no ponen mucha atención a lo establecido en un artículo transitorio, claro está excepto la vigencia; sin embargo, resulta esto de gran importancia y trascendencia, ya que en ocasiones en éstos se contienen disposiciones eminentes para la materia estudiada en la nueva ley.

3.2.10. LA INDICACIÓN DE LA FECHA Y LUGAR DE DONDE SE ORIGINA EL DOCUMENTO

El Dictamen se encuentra sujeto a las reglas de formalización documental y en virtud de que reviste es la expresión emisión de la voluntad de un órgano legislativo, es indispensable que se le aplique la regla de determinación del lugar y tiempo en

¹²⁶ Ibid. Pág. 213.

que se produjo, por esta sencilla razón se debe agregar el lugar y fecha en que los integrantes de la Comisión firman el documento del Dictamen, con lo cual, se está dejando plena constancia e indagación del lugar, tiempo y fecha de la emisión del documento, cumpliendo así la función de certidumbre al quedar integrado en el texto concreto, el análisis realizado por la Comisión y la propuesta para que las normas que en él se encierran puedan resultar las propuestas precisas y claras para votar la ley; además, finalmente, hay que considerar que el establecer la fecha y el lugar, sirve para ubicar y determinar el hecho de la emisión del dictamen dentro del periodo procesal de los quince días que el mismo reglamento interior del Congreso establece y concede a las Comisiones para su elaboración, en su caso, del término que por dispensa o autorización le haya concedido la mesa directiva.

"El Nombre (s) y la Firma de quien (es) la promueven o en su caso el nombre del órgano y firma del titular que lo representa y que la promueve".¹²⁷

Se tiene que hacer la referencia obligada de si la Iniciativa corresponde a un Diputado, Senador, Legislatura (s) del (os) Estado (s), Diputación de un Estado o Fracción Parlamentaria, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en su caso, para determinar la procedencia del ejercicio del Derecho de Iniciativa, también se plasma el nombre del Presidente de la República cuando éste la haya presentado como titular del Poder Ejecutivo Federal.

También uno de los requisitos exige que los miembros de la Comisión que hayan aprobado por mayoría el Dictamen, deberán firmarlo, pues en caso contrario el Reglamento Interior del Congreso en su artículo 88 no hay dictamen en comisión; esta formalidad es esencial para dar validez a la existencia de un dictamen, la palabra firma del latín firmare lo expresa, la puesta de la firma es un acta para firmar, para dar fuerza a la expresión de la voluntad. Para Miguel Ángel Camposeco define a la firma como:

¹²⁷ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel Ob.cit. Pag. 105.

"El conjunto original de signos manuscritos y grafismos que una persona utiliza para identificar la expresión de su voluntad al celebrar cualquier acto de carácter social o jurídico y con ello darle públicamente autenticidad o para demostrar el sentido de la obligación contraída en referencia a lo que el documento se expresa".¹²⁸

Aquí en el dictamen generalmente se desprende lo anterior, además de incluir el título de Diputado, seguido de la expresión del nombre y sus apellidos, así como el cargo que desempeña en la Comisión, si éste es el caso, la firma se escribe en el calce de la última hoja y en ciertos casos se imprime la firma, o sea, la rúbrica de la persona al margen derecho de las demás fojas útiles que integran el dictamen. Al respecto, es de suma importancia que toda iniciativa o proyecto de ley se considere con seriedad y la responsabilidad y factibilidad sobre la ley que se propone.

3.3. LA RECEPCIÓN

Esta es la primera etapa formal para realizar el proceso legislativo, la cuál se integra por periodos cronológicos que anteriormente ya habíamos mencionado pero que van desde la iniciativa hasta la vigencia, ésta recepción varía según de donde proviene, si ésta se origina del Ejecutivo, la presentación de la iniciativa se hace mediante un oficio que dirige el Titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia que conforme a lo dispuesto por el artículo 27, Fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la encargada de conducir los trámites y las relaciones del ejecutivo con los otros poderes de la unión, la cámara de origen o de su competencia, según sea el caso, al cual, se acompaña el texto del documento que materialmente contiene la iniciativa del proyecto de ley o decreto. Las Iniciativas que presenten el Ejecutivo, las legislaturas de los estados y la asamblea legislativa tienen el carácter de privilegiadas y desde luego son transferidas a la comisión o Comisiones para su estudio, en el caso de las iniciativas presentadas por diputados y

¹²⁸ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. Ob.cit. Pág.107.

Senadores al Congreso de la Unión, como se mencionó anteriormente, puede correr dos trámites preeliminarios a elección del autor; o se presenta por escrito ante la secretaria de la mesa directiva para que se informe a la Cámara de la presentación del proyecto legislativo, y desde luego la presidencia lo turne a las comisiones para su estudio; o el autor de la iniciativa lee el documento desde la tribuna, hecho lo cual, el presidente dicta el turno de envío a la respectiva Comisión.

3.4. TRÁMITE

Conteniendo en el documento de un proyecto de Iniciativa de Ley una Proposición Legislativa, como regla general se turna a la Comisión o Comisiones de la competencia del asunto de que se trate, para el estudio del Proyecto presentado y se formule el Dictamen que debe hacerse del conocimiento de la Asamblea. ninguna Proposición o Proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificarán de urgentes o de obvia resolución.

El artículo 58 del Reglamento Interno del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

"Las proposiciones que no sean iniciativas de Ley que se lleguen a presentar por uno o más individuos de la Cámara, sin tomar en cuenta los que las suscriben mayoría de diputación, se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición; inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición.

en el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada".¹²⁹

Finalizamos con el artículo 61 del mismo reglamento el cual expone: "Que toda petición hecha por particulares, corporaciones o autoridades y que, desde luego, la que no tengan derecho de iniciativa, mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara de Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones".¹³⁰

3.5. ENVÍO A COMISIÓN

Toda proposición o proyecto no podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y que en éstas hayan dictaminado y sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara sean calificados de urgentes o de obvia resolución.

Miguel Ángel Camposeco en su Manual de Temas Legislativos define a las comisiones como "órganos creados por voluntad de la asamblea y en cumplimiento de la Ley Orgánica del Congreso, para el adecuado funcionamiento de los trabajos de dicho colegiado".¹³¹

Ahora bien, en el capítulo del poder legislativo explicamos ampliamente a las Comisiones y su funcionamiento, pero podremos mencionar lo más importante, para no dejar este paso sin información y no proporcionando su importancia legislativa.

¹²⁹ Reglamento Interior del Congreso General. Internet.URL:<http://www.cddhcu.gob.mx>.

¹³⁰ Reglamento Interior del Congreso. Cámara de Diputados. México, 2002. Pág. 26.

¹³¹ CAMPOSECO CADENA. Miguel Ángel. Ob.cit. Pág. 106.

Recordemos que: "La Cámara de Diputados funciona en pleno y en Comisiones. El Pleno es el órgano más importante de la Cámara, puesto que se compone de la totalidad de los Diputados y en él se establecen los debates y las votaciones. Y las Comisiones en cambio, se componen de grupos reducidos de Diputados y son una respuesta operativa y eficaz a la necesidad que tienen los Diputados de centrar sus debates en lo político, más que en los aspectos técnicos, que se reservan a las Comisiones".¹³²

Por lo consiguiente la comisión es un órgano de información, preparación de dictámenes y de control de iniciativas o cuestiones parlamentarias, esta definición esta señalada en la Ley Orgánica, artículo 39, fracción I, que dice lo siguiente:

"Artículo 39.- Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales".¹³³

"Las Comisiones pueden ser en cuanto a su Duración, Permanentes o Especiales; y en cuanto a materia, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia, de Investigación o Jurisdiccionales".¹³⁴

Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de éstas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo considere conveniente o lo exija el despacho de los negocios y cada una de las cámaras nombrará las Comisiones especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

- Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
- De Dictamen Legislativo

¹³² El Congreso Mexicano, Ob.cit. Pág. 59.

¹³³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet URL. [Ltp:www.cddhcu.gob.mx/leyinto/40/40.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinto/40/40.htm)

¹³⁴ ROSETTE RAMIREZ, Francisco. Ob.cit. Pág. 26.

- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
- De Investigación
- Jurisdiccionales, y
- Especiales

Dichas Comisiones de la Cámara están facultadas para solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio. "Estas Comisiones Ordinarias, tienen tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".¹³⁵

El artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso establece la integración de dichas comisiones que a continuación exponemos: Las Comisiones Ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún Diputado pertenecerá a más de dos de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las Comisiones jurisdiccional y a las de investigación. Para la integración de las Comisiones, la junta de coordinación política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las Comisiones. Al proponer la integración de las Comisiones, la junta postulará también a los Diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los Diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los Diputados. En caso de que la dimensión de algún grupo parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la

¹³⁵ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en Internet, 2003.

totalidad de las Comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente. Si un Diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las Comisiones, el coordinador del propio grupo podrá solicitar su sustitución. Los integrantes de la mesa directiva de la Cámara no formarán parte de las Comisiones".¹³⁶

El Reglamento Interno del Congreso, refiere que las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo, los miembros de las Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de sus funciones y, por otra parte, el Presidente de la Cámara no podrá pertenecer a ninguna Comisión durante su encargo.

El artículo 87 del reglamento interno del congreso advierte que toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. 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, es importante establecer que para que haya dictamen de Comisión deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen, si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito, todo ello con fundamento legal en el artículo 88 del aludido reglamento.

También encontramos la reunión con servidores del ejecutivo, donde el artículo 93 constitucional establece que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos, cualquier Cámara podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los

¹³⁶ Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. México, 2002. Pág. 58.

directores y administradores de los organismos descentralizados federales de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie una negociación concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, conformarán una cuarta parte de sus miembros por parte de los Diputados y de la mitad, por parte de los Senadores, ya que tienen la facultad de integrar Comisiones, también cabe señalar que el artículo 90 del Reglamento Interno del Congreso menciona que puede haber conferencias con los servidores del ejecutivo permitiendo ilustrar el despacho de sus negocios.

Como análisis de opiniones, en la Ley Orgánica del Congreso en torno a este tema menciona que las reuniones de las Comisiones ordinarias no podrán ser públicas, y cuando lo acuerden los miembros, se podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o a las personas que las Comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate. La fracción IV, del Artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesta lo siguiente:

"Artículo 45, Fracción IV. "Las Comisiones Ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión.

Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la Comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario del despacho o jefe de

departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional".¹³⁷

3.6. ORDEN DEL DÍA

El Orden del Día es la base de las sesiones del congreso, y ésta, es la disposición ordenada de los asuntos que deberá conocer, discutir y resolver (aprobar o desechar) la cámara durante una sesión. Además de lo establecido en el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno del Congreso, en el orden del día, pueden incluirse los asuntos, proposiciones que los distintos Grupos Parlamentarios les interesa comunicar a la asamblea, ya sean estas propuestas tomas de posición, comentarios, declaraciones y denuncias. El orden del día se integra de la siguiente manera:

- 1º Actas de la sesión anterior para su discusión y aprobación; comunicaciones de la otra cámara, de los poderes de la unión, de las legislaturas de los estados o de los gobernadores.
- 2º Asuntos de trámite legislativo propios de la Cámara, tales como iniciativas del Ejecutivo, las legislaturas o de los legisladores; dictámenes de proyectos de ley o de decreto, para discusión (que debieron tener una primera lectura antes de ese día; todo dictamen debe leerse dos veces en el pleno, a menos que exista dispensa); dictámenes señalados para discutirse e iniciar el debate, y minutas de ley (con los cuales se inicia propiamente el proceso de revisión de la ley).
- 3º Todas las participaciones de los parlamentarios que tienen interés político en que sean planteadas ante la asamblea y la opinión pública. También puede incluir los memoriales de los particulares.

¹³⁷ Ibidem. Pág. 59.

3.7. LECTURA

3.7.1. PRIMERA LECTURA

En cuanto a esta primera lectura, parte de una etapa previa a la discusión en la Asamblea, encontramos que el siguiente artículo del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el que la aborda:

Artículo 94.- "Las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión permanente durante el receso. Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio.

Al abrirse el periodo de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores antes del quince de agosto de cada año, los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura, con el carácter de proyectos".¹³⁸ Concluimos que la primera lectura se realiza, una vez que se haya producido el respectivo dictamen sobre una determinada iniciativa de leyes o decretos y debidamente firmada y asentada la votación de los miembros de la Comisión; se enviará a la mesa directiva o a la Comisión Permanente en su caso, y posteriormente cuando inicie el periodo de sesiones se realizará la primera lectura.

¹³⁸ Reglamento Interior para el Congreso General. Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003. Pags. 34 a 35.

3.7.2. LECTURA SEGUNDA

En cuanto a esta segunda lectura, el artículo 95 del ordenamiento jurídico dice:

Artículo 95: "Llegada la hora de la discusión, se leerá la Iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió y el voto particular, si lo hubiere".¹³⁹

La segunda lectura, como podemos observar del análisis del artículo anterior, se tendrá por hecha, salvo dispensa, una vez que ha llegado la hora de la discusión, previa inclusión en el orden del día, ambas lecturas deben realizarse ante el pleno, respecto a este asunto, es necesario aclarar que el dictamen, una vez elaborado, se remitirá a la mesa directiva para que su Presidente organice el Orden del Día y lo someta a discusión, primero se lee la iniciativa y después el dictamen de la Comisión. La razón de ser de su realización se basa en lo siguiente:

Todo proyecto de ley se discute primero en lo general, o sea, en su conjunto, y después en lo particular, esto es, en cada uno de sus artículos, en cuanto a la discusión en lo particular, si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrán a discusión separadamente una después de otra, señalando previamente su autor o la Comisión que la presente, pueden también presentarse por escrito adiciones o modificaciones; una vez leídas deberán votarse y, si se admiten, se turnarán a la Comisión respectiva.

"Artículo 96.- El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

¹³⁹ Ibidem. Pág. 37.

Artículo 97.- Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez¹⁴⁰.

De lo anterior concluimos que ambas lecturas se realizan con un fin específico y es el de dar a conocer a los diputados o senadores, el dictamen sobre alguna determinada iniciativa y sobre de esto puedan tener bases mejores para la siguiente etapa que conforme el proceso legislativo.

3.8. DISCUSIÓN, APROBACIÓN O RECHAZO

Después de la iniciativa, sigue la formación de la ley propiamente dicha, a través del conjunto de normas a las que debe sujetarse su elaboración y que comienza con la discusión; que es otro paso del proceso legislativo. La discusión se refiere al acto mediante el cual las Cámaras (de origen y luego la revisora) deliberan acerca del proyecto de ley presentado, con la finalidad de establecer si son aceptadas o no; las dos Cámaras se encargarán cada una de emitir sus comentarios referentes a alguna reforma y se discutirán en el Pleno de cada una de las Cámaras para su análisis correspondiente. En caso de que fuera rechazada por alguna de las Cámaras esta iniciativa no se volverá a discutir en este periodo, sino hasta el próximo periodo ordinario de sesiones. La discusión de la iniciativa en las Comisiones nos remite al artículo 71, en su último párrafo de la Constitución Mexicana, la cual señala que las iniciativas que se presenten por el Presidente de la República, por las legislaturas locales o por las diputaciones de las mismas; deberán de pasar a la Comisión que corresponda para su análisis y estudio; posteriormente de la discusión, la Comisión deberá presentar un dictamen al pleno, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que se haya recibido, los dictámenes

¹⁴⁰ Reglamento Interior del Congreso General, Ob.cit. Pág. 37.

legislativos son la base para la discusión que posteriormente el pleno de cada Cámara realiza para aprobar una norma jurídica.

Existen clases especiales de dictamen, como es el caso del que declara la procedibilidad del juicio político de un servidor público, el cual debe ser emitido por las Comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia de la Cámara de Diputados, reciben la calificación de la Comisión de dictamen legislativo o dictaminadas, la mayoría de las Comisiones de las Cámaras, ya que tienen como función y responsabilidad, el análisis de las iniciativas que le sean turnadas por el pleno y la realización del dictamen que contenga el criterio de Asamblea de la Cámara para que proceda a su discusión.

Discusión de la Iniciativa por el Pleno: Antes de tocar este punto, es importante mencionar que ninguna proposición o proyecto puede discutirse sin que el primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan realizado el dictamen respectivo; únicamente puede dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se hayan calificado de urgente resolución.

Todo proyecto de ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, deberá discutirse sucesivamente en ambas, observándose lo que establezca el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General respecto a la forma de intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Para la discusión de las iniciativas o proyectos de ley, el Presidente de la Cámara debe detentar dos listas, una que contenga la relación de los legisladores que están en contra del dictamen y la otra contendrá a los que hablarán en pro del mismo, cuando al principio de la discusión solicite cualquiera de los individuos de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y hasta leer constancias del expediente, en caso de ser necesario y acto continuo se llevará a cabo el debate.

El diccionario de Términos Parlamentarios define la discusión de la forma siguiente:

"La Discusión es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las Iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. El Proyecto de Ley o decreto se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras, a la primera, donde se discute inicialmente el proyecto, se le llamará Cámara de Origen y a la Segunda Cámara Revisora. La aprobación es el acto por el cual las Cámaras aceptan un Proyecto de Ley o Decreto. La aprobación puede ser total o parcial o su rechazo".¹⁴¹

La discusión dentro del proceso legislativo tiene un objeto de ofrecer la riqueza argumentativa sobre todos los dictámenes y puntos a resolver y a someter a votación, y así evitar la monopolización de la participación en las Cámaras, por lo que es parte fundamental en las sesiones del Congreso. Esta discusión parlamentaria se rige por preceptos contenidos en los artículos 95 y 134 del Reglamento Interno del Congreso y por la Ley Orgánica del Congreso General.

González Oropeza señala como etapas del debate las siguientes: Exposición Temática, Discurso, Discusión, Repreguntas, Interpelación, Suspensión y Cierre o Clausura. Pero nosotros abordaremos los siguientes aspectos del debate: Inscripción de Oradores, Participación, Tiempo de Intervención, Interpelaciones, Discusión en lo General, Discusión en lo Particular, Reserva de Artículos, Desarrollo del Debate y Minuta.

3.9. INSCRIPCIÓN DE ORADORES

Presentado el dictamen de la Comisión y llegada la hora de la discusión, se lee la iniciativa y el dictamen antes referido. El artículo 96 del reglamento interior del Congreso establece lo siguiente: "Artículo 96.- El presidente formará luego una lista

¹⁴¹ Diccionario de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, México, 1997. Pág. 361.

de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá integras antes de comenzar la discusión".¹⁴²

El artículo anteriormente citado regula lo referente a la inscripción de oradores, el procedimiento que se sigue para ello es el siguiente: una vez que se haya presentado el debate deberá desarrollarse inicialmente con la inscripción de oradores en pro y en contra de dicha iniciativa o dictamen, la inscripción es generalmente reducida a tres oradores para apoyar e igual número para atacar el debate, aunque con la aprobación del Congreso se puede ampliar el número de oradores.

3.10. TIEMPO DE INTERVENCIÓN

En base al artículo 103 del reglamento para el gobierno interior del Congreso dice: "Los discursos de los individuos de las Cámaras sobre cualquier negocio no podrán durar más de media hora, sin permiso de la cámara". Esto quiere decir que, si, podrá durar más tiempo el discurso, cuando la Cámara concede el tiempo para ampliarlo.

3.11. INTERPELACIONES

El artículo 61 constitucional protege tanto a los Diputados y Senadores de cualquier reconvencción ya sea por algunas expresiones o gestos, pero no está de más recordar que el decoro de las asambleas y de aquellos debates requiere de mesura en las argumentaciones cuando se reúnan a sesionar. Pasaremos a lo que el artículo aludido establece: Mesura = respeto, seriedad, juicio, cordura.

¹⁴² Reglamento Interior del Congreso General. Ob.cit. Pág. 32.

"Artículo 61.- Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".¹⁴³

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Los únicos que pueden reclamar el orden en una discusión y con ello el interrumpir al Legislador en el momento que tenga el uso de la palabra es el Presidente de la Cámara, al respecto el artículo 105 del Reglamento Interno del Congreso nos expone lo que a la letra dice: "No se podrá reclamar el orden sino por medio del presidente en los siguientes casos: para ilustrar la situación con la lectura de un documento cuando se infrinjan artículos de este reglamento, en cuyo caso deberá de ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión".¹⁴⁴

Estos casos en los que se puede reclamar el orden en el desarrollo de la discusión se le llama moción de orden, la cual se encuentra regulada por el artículo 109 del reglamento interno del congreso; pero no sólo existe esta, sino también existe otra conocida como moción suspensiva, aquí se lee una proposición, y acto seguido, si así lo desean, el autor de la proposición y algún impugnador si lo hay, podrá hacer uso de la palabra para defender sus posiciones respecto de aquella proposición; posteriormente, el Presidente de la Cámara dirá si ha lugar para discutir o no y votar la moción suspensiva, pero esta cuenta con dos hipótesis: primera: el caso afirmativo, la proposición presentada se discutirá y votará en el acto, momento en el cual seis legisladores de la Cámara pueden hacer uso de la palabra al efecto, tres la harán en pro y tres en contra, y la; segunda: el caso negativo, la proposición se tiene por desechada y la discusión puede seguir su curso normal.

¹⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2003, art. 61 en Internet.

¹⁴⁴ Reglamento Interior del Congreso General, Ob.cit. Pag. 38.

La moción suspensiva la encontramos en el artículo 110 del mismo reglamento interior tiene gran importancia ya que algunos de los casos en que se presenta con mayor frecuencia se enuncia la siguiente cita: "En la práctica legislativa la moción suspensiva se presenta cuando la asamblea estima que las Comisiones deben tomar en cuenta algunas de las observaciones hechas por los legisladores y presentar nuevo dictamen".¹⁴⁵

Por último, señalaremos el artículo 109 del Reglamento Interno del Congreso general, que regula la moción de orden que dice lo siguiente: "Ninguna discusión se podrá suspender sino por éstas causas: primera, por ser la hora en que el reglamento fija para hacerlo a no ser que se prorogue por acuerdo de la Cámara; segunda, que por la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; tercera, por graves desórdenes en la misma Cámara; cuarta, por falta de Quórum, la cual, si es dudosa, se comprobará pasando lista, si es verdaderamente notoria bastará la simple declaración del presidente; quinta, por proposición suspensiva que presente alguno a algunos de los miembros de la cámara, que esta apruebe".¹⁴⁶

3.12. DISCUSIÓN EN LO GENERAL

"Etimológicamente significa discusión: examen, consideración, del latín tardío *discussionem*, acusativo de *discussio* (radical discusión) discusión, del latín *discussio*, acción de romper o desmenuzar."¹⁴⁷

Berlín Venezuela resalta de la siguiente manera la importancia de la discusión: "La discusión de un proyecto de ley, forma parte del procedimiento legislativo y requiere del análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea.

¹⁴⁵ SERNA DE LA GARZA, José María. Derecho Parlamentario. Mc. Grawhill, México, 1997. Pág. 50.

¹⁴⁶ Reglamento Interior del Congreso General. Ob.cit. Pág. 39.

¹⁴⁷ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Ob.cit. Pág. 361.

Implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las Comisiones relativas a la materia implicada, para que en caso de ser modificado y aprobado, se continúe con dicho procedimiento para llegar a su publicación en los órganos oficiales, a fin de que el pueblo se entere de su contenido y proceda a su cumplimiento".¹⁴⁸

Ahora bien, el artículo 97 del Reglamento Interno del Congreso dice lo siguiente: "Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos. Cuando consten de un solo artículo será discutido una sola vez".¹⁴⁹

Cabe señalar que la existencia de dos niveles de discusión está relacionada tanto con el cuidado que los legisladores deben tener en el estudio de un proyecto como un todo y de cada una de las partes, como con la necesidad de ajustarse a un principio elemental de economía funcional, lo cual puede apreciarse en el curso que puede seguir la discusión en lo general si después de ésta, la Cámara no aprueba en lo general el proyecto de ley, se debe preguntar en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión.

Si la resolución fuere afirmativa, se devolverá a manos de dicha Comisión para que lo reforme; pero si la resolución fuere negativa, se tendrá por desechado el proyecto, y no habrá lugar ya a discusión en lo particular, artículo por artículo.

3.12.1. DISCUSIÓN EN LO PARTICULAR

Tiene su fundamento en el artículo 97 del multicitado Reglamento Interno del Congreso. Se refiere a que una vez que el proyecto de ley o decreto ha sido discutido en su conjunto, posteriormente debe ser discutido cada uno de sus

¹⁴⁸ Ibidem. Pág. 362.

¹⁴⁹ Reglamento Interior del Congreso General, Ob.cit. Pág. 37.

artículos. Aquí cabe hacer la aclaración en el sentido de que si dicho proyecto de ley o decreto consta de un solo artículo, éste será discutido tan sólo una vez.

3.12.2. RESERVA DE ARTÍCULOS

Esta reserva significa que una vez que se lleva a cabo la realización de la discusión en lo particular, o sea, artículo por artículo, y si algún artículo llegara a ser aprobado, entonces volverá a su Comisión, se encuentra regulado por los artículos del 117 al 120 del reglamento interno del Congreso General, que a la letra dicen:

“Artículo 117.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso contrario, se preguntará , en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá en efecto, para que lo reforme, más si fuere negativa, se tendrá por desechada.

Artículo 118.- Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, y en el segundo volverá el artículo a la Comisión.

Artículo 119.- Si desechado un proyecto en su totalidad, o en alguno de sus artículos hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión.

Artículo 120.- Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que las presente”.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Reglamento Interior del Congreso General. Ob.cit. Pág. 40 a 41.

3.13. DESARROLLO DEL DEBATE

El Reglamento Interno del Congreso maneja los siguientes artículos en cuanto al desarrollo del debate.

“Artículo 114.- Antes de cerrarse en lo general la discusión de proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión Dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 de este reglamento. En los demás asuntos que sean económicos de cada cámara, bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que éste acuerde ampliar el debate.

Artículo 115.- Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

Artículo 116.- Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieren pedida”.¹⁵¹

3.14. VOTACIÓN

Cuando se ha discutido lo suficiente un proyecto de ley o decreto, se procede a la votación, o sea, una vez que se ha cerrado la discusión en lo general y en lo particular sobre un proyecto de ley o decreto junto con su articulado se da este momento; existen tres clases: las primeras nominales reguladas por el artículo 147, las segundas económicas, establecidas en los artículos 150 y 151 y terceras por

¹⁵¹ SERNA DE LA GARZA, José María Ob.cit. Pág. 51.

cédula expuestas en los artículos 153 y 154, todas están plasmadas y reguladas por el reglamento interno del Congreso, pero pasemos a su aplicación de cada una.

La primera, las votaciones nominales serán cuando:

- Se pregunte si ha o no lugar el aprobar un proyecto de ley o decreto en lo general.
- Se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que componen el proyecto de ley o cada proposición de las que formen el artículo.
- Se lo pida un individuo de la propia Cámara y sea aprobado por otros cinco.
- Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprobren no excederse de tres votos.

Esta votación nominal se hará de la siguiente forma: Primero: cada miembro de la Cámara, empezando por el lado derecho del Presidente de la Cámara, se pondrá en pie y dirá su apellido en voz alta, y en ocasiones dirá su nombre si es necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no; Segundo: un secretario apuntará los que aprueben y los que reprobren; Tercero: concluido ese acto, uno de los mismos secretarios preguntará en voz alta si falta algún miembro por votar; al no faltar ninguno, votarán tanto los secretarios como el Presidente de la Cámara; Cuarto: los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, unos los nombres de los que aprobaron y otros los que reprobren; posteriormente dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

La segunda, las Votaciones Económicas:

Estas votaciones consisten en ponerse de pie los Legisladores a favor y permanecen sentados los que la reprobren.

Las terceras, las Votaciones por Cédulas:

Estas son utilizadas para la elección de personas y se depositan en una ánfora colocada en la mesa.

Finalmente en la práctica se procede la Votación Electrónica aunque no está regulada, procede a través de un aparato donde votan, otorgando diez minutos para dicha votación, concluido en unas pizarras pondrán todos los nombres de los que votan a favor, los que votan en contra y las abstenciones. Este sistema es el más utilizado en las sesiones plenarias como el de la votación económica. Los artículos del 146 al 164 nos habla del procedimiento de las votaciones del Reglamento Interno del Congreso General.

3.15. MINUTA

Para Miguel Soberón Maneiro minuta es: "Un documento no definitivo que tiene (o puede tener) los elementos intrínsecos del contrato o acto que habrá de celebrarse, pero al que le falta la formalidad de escritura pública".¹⁵²

Asimismo, podemos decir que la minuta es un acto o contrato preliminar e incompletos, que no dan lugar a falta de prestaciones propias exigidas en el mismo documento.

Una idea más cercana de lo que es un borrador, puesto que pasada la votación que apruebe en lo particular todos los artículos de un proyecto de ley en la Cámara que deba enviarla al poder ejecutivo para su sanción, se debe remitir dicho proyecto, con todas las adiciones y modificaciones aprobadas, a la Comisión de corrección de estilo para que formule una minuta de lo aprobado y la presente lo antes posible; el objetivo de la minuta es hacer correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

¹⁵² Diccionario Jurídico Mexicano. Ob.cit. Pag. 2140.

3.16. PROCESO DE REVISIÓN

Etimológicamente significa lo siguiente:

"Revisión. Del latín *revisio, onis*, se entiende como la acción de revisar, que quiere decir someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla".¹⁵³

En el ámbito del Proceso Legislativo, la revisión de Leyes y Decretos lo definen como: "La revisión de leyes o decretos es el examen al que es sometida, por una de las Cámaras (la revisora) determinada iniciativa, previamente discutida y aprobada por la otra Cámara (la de origen), si es un sistema bicameral; es también el análisis sobre un proyecto de ley, aprobado por ambas Cámaras, que realiza el titular del ejecutivo para determinar si la promulga y pública o si ejerce el derecho de veto".¹⁵⁴

De conformidad a lo que establece el artículo 72 constitucional, las Cámaras procederán a la revisión de los proyectos de ley, las observaciones o modificaciones que se realicen a un proyecto de ley por la Cámara Revisora o por el Poder Ejecutivo, al volver a la de su origen, deberá pasar a la Comisión Dictaminadora, y el nuevo dictamen de esta sufre todos los trámites que señala el reglamento anteriormente citado y, en este caso, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.

Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su Revisión, deben ser firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la Discusión y demás antecedentes que se hubieren tenido a la vista para resolver aquellos.

¹⁵³ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Ob.cit. Pág. 884.

¹⁵⁴ Ibidem, Pag. 885

La presentación de este extracto se podrá omitir en los casos graves o urgentes, pero una Comisión nombrada por el Presidente debe pasar a la Cámara revisora, para que al entregar el expediente original, informe sobre los principales puntos de la discusión y exponga los fundamentos que motiven la gravedad o urgencia del caso.

En el supuesto de que la ley de que se trate sea aprobada con dispensa de trámites y aún sin el dictamen de la Comisión, entonces la que nombre el Presidente de la Cámara para ir a informar a la Cámara Revisora, que debe ser presidida por el autor del proyecto que motivará ese incidente, si fuere algún miembro de la Cámara.

La Cámara Revisora, no puede tratar en público los asuntos que hayan sido tratados en secreto los que en aquella cámara se hayan discutido públicamente.

3.17. SANCIÓN

“Es la aceptación de una Iniciativa por parte del Poder Ejecutivo, ésta debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su Sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso aunque no sea absoluta esta facultad”.¹⁵⁵

La etapa de la sanción se refiere a aquella fase que comienza a partir de que el proyecto de ley aprobado por las Cámaras pasa a manos del Poder Ejecutivo para que su titular ejerza, si así lo considera pertinente, su derecho de veto sobre el proyecto en cuestión.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 72 constitucional inciso b) podemos decir que:

¹⁵⁵ GARCIA MAYNEZ, Eduardo Ob.cit. Págs. 52 a 53.

La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el ejecutivo; es decir (por el Presidente de la República) Si un proyecto se envía al ejecutivo y esto 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.

3.18. VETO

El término "veto" proviene del latín *veto* (yo) prohíbo y del indoeuropeo *gwet*, que significa decir, hablar.

En Materia Legislativa significa: "El veto es la facultad que tienen algunos jefes de estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa.

Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar este veto con un voto de dos tercios de ambas Cámaras".¹⁵⁶

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

¹⁵⁶ Diccionario de Términos Parlamentarios, Ob.cit. Págs. 1062-1063.

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 del número de votos. Si éste es el caso, el proyecto será ley o decreto y se enviará al ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente.

3.19. PROMULGACIÓN

La raíz etimológica es: "Promulgación. Del latín *promulgare*, publicar una cosa solemnemente; del latín *legem*, regla dictada por la autoridad, norma, precepto; del latín *lex legis*, colección o reunión de reglas; del latín *decretum*, orden de la autoridad que tiene fuerza de Ley".¹⁵⁷

La definición que nos ofrece Molina Piñeiro de dicho término, es la siguiente: "Dictar y divulgar formalmente una Ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida".¹⁵⁸

Por medio de la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordenando su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir. Con de ello, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.

La promulgación no es más que el reconocimiento formal que hace el ejecutivo respecto a que la ley que ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.

¹⁵⁷ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Ob.cit. Pág. 1065.

¹⁵⁸ Ibidem. Pág. 792.

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.

3.20. PUBLICACIÓN

El término "publicación" proviene de: "Del latín *publicator*, *publicare*, acción y efecto de publicar. Publicar, difundir por medio de la imprenta u otro procedimiento de reproducción un escrito, estampa, etc. Hacer notoria o patente por voz del pregonero o por otros medios, una cosa que se quiere hacer llegar a ser noticia de todos".¹⁵⁹

El autor Molina Piñero define a la publicación como lo expone a continuación:

"La publicación de leyes y decretos, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo que consiste en que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama Diario Oficial de la Federación, con lo que adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos".¹⁶⁰

La Publicación no es facultad discrecional del Presidente de la República que pueda o no ejercer, sino que es una obligación ineludible que tiene que acatar, si por alguna circunstancia, el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo, mediante la publicación se notifica solemnemente a la sociedad del texto promulgado y es, por tanto, condición previa para su cumplimiento, puesto que se presume que nadie ignora el derecho, de ahí la trascendencia de la publicación de la ley. Con la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

¹⁵⁹ Ibidem. Pag. 794

¹⁶⁰ Ibidem. Pag. 794

3.21. INICIACIÓN DE VIGENCIA

Vigencia, procede del latín *vigentem*, acusativo de *vigens* válido, en vigor; la vigencia de leyes y decretos es la calidad obligatoria de las mismas, y a la vez, el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles. Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo.

La iniciación de vigencia podemos decir que se considera como la determinación de la fecha a partir de la que se aplicará la ley, decreto, reglamento o disposiciones de observancia general, ésta ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente, si el propio ordenamiento así lo determina.

En el Derecho Positivo Mexicano, la iniciación de la vigencia está regulada por los artículos 3º, 4º del Código Civil.

De acuerdo con lo anterior existen dos Sistemas de Iniciación de la Vigencia:

- El Sincrónico.
- El Sucesivo.

3.22. SISTEMA SUCESIVO

El Código Civil establece lo siguiente:

"Artículo 3º.- Las Leyes, Reglamentos, Circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra

un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".¹⁶¹

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de *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.

Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aún cuando de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticias de la nueva disposición legal.

Este sistema es considerado unánimemente por la doctrina como anacrónico para los tiempos actuales y los tratadistas se inclinan por la supresión de dicho sistema.

3.22.1. SISTEMA SINCRÓNICO

Respecto a este Sistema, el Código Civil para el Distrito Federal establece lo siguiente:

"Artículo 4°.- 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".¹⁶²

¹⁶¹ Agenda Civil. Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Ediciones Fiscales ISEF. Mexico. 2003. Pag. 1.

¹⁶² *Ibidem*. Pag. 1.

-

Este sistema sincrónico consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga, por lo tanto, desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación, este sistema también ha estado sujeto a prácticas viciosas, al aprobarse reformas constitucionales cuya *vacatio legis* se extiende muchos años.

Existen leyes que también señalan, junto con el inicio de su vigencia, la terminación de la misma. Estos son señalados en artículos transitorios contenidos en la misma ley.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

4.1. CONCEPTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Para Jesús Mosterin dice: "El concepto de Técnica Legislativa en nuestro país, la mayoría de veces se ha abordado de forma imprecisa porque no se analiza el proceso de creación normativa con sus diversos componentes y con ello se pierde claridad y precisión".¹⁶³

Sáinz Moreno manifiesta que la Técnica Legislativa: "Consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho."¹⁶⁴

En sentido amplio, la "Técnica" es definida por el diccionario de la lengua Española como el conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte". Y el término Legislativa hace referencia a las normas en sentido amplio, a las leyes en conjunto; sin embargo, al conjuntar los términos "Técnica Legislativa", ya nos estamos refiriendo a un concepto jurídico, al que precisamente Aníbal Bascuña Valdez hace referencia y nos menciona que: "Simplemente Técnica Legislativa, es el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración e interpretación general de las leyes".¹⁶⁵

Al hablar en nuestros días de la Técnica Legislativa, ha logrado alcanzar una dimensión muy amplia, considerémosla como el arte de redactar bien, los preceptos jurídicos, la profundización en los problemas de una buena redacción de aquellas normas jurídicas, y que ha concluido, inevitablemente, a desarrollarse la expectativa

¹⁶³ MOSTERIN, Jose. Racionalidad y Acción Humana, Alianza, Madrid, 1978. Pág. 15

¹⁶⁴ SAINZ MORENO, Fernando. Técnica Normativa, Enciclopedia Jurídica Básica, Civitas, Madrid, 1995. Pág. 6485.

¹⁶⁵ BASCUÑA VALDEZ, Anibal. Introducción al Estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales, Jurídica de Chile, Chile, 1960. Pág. 223.

de la Técnica Legislativa, porque la causa de tales problemas no se encuentra sólo en cada norma aislada sino en el sistema en que la norma se inserta.

Es importante aplicar correctamente la Técnica Legislativa al elaborar las leyes, ya que de éstas derivará no sólo su pronta aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por los destinatarios, pues bien, el objeto de la Técnica Legislativa, podríamos señalar que es el mejorar la calidad de las normas.

Finalizaremos concluyendo que la Técnica Legislativa consiste en un conjunto de medios y procedimientos, destinados a hacer práctica y una eficaz norma jurídica en el medio social al que se le destina, y segundo, el objetivo primordial de la Técnica Legislativa es la elaboración de las leyes, consiste en transformar los fines imprecisos de una sociedad en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica.

Se ha puesto énfasis sobre las características que debe reunir una norma estricta expedida por un soberano, pero los factores de carácter político habrán de sumar los de tipo técnico, ya que ese intento de prever hasta los casos más particulares, se han creado colecciones legales de dimensiones indigeribles.

Aurelio Menéndez Menéndez, comenta que: "El derecho escrito intenta acercarse a la cientificidad de la legislación, así como a la búsqueda óptima de la producción de leyes, por ello el cultivo de la Técnica Legislativa".¹⁶⁶

Como una parte de la metodología jurídica, en este orden de ideas, cabe señalar la siguiente fórmula que propone la Técnica Legislativa:

¹⁶⁶ La Calidad de las Leyes y la Reforma de la Comisión General de la Codificación, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, num.28, 1998, Madrid.

4.2. RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA

La claridad puede entenderse desde los ángulos, el emisor y el receptor, una de las acepciones del término claridad es la distinción con que por medio de la inteligencia percibimos las ideas, de ahí se puede desprender que, de acuerdo con la aptitud del auditorio a quien se dirige cierta información, ésta se asimila.

Lo anterior es de una gran carga, porque no se considera la calidad de la forma del mensaje a cargo del emisor, en esta última se inserta nuestro tratamiento sobre la claridad de las palabras. La claridad es proporcional al número de sujetos a los que va a regular, es decir, que cuando el número de destinatarios es amplio, heterogéneo y en su mayoría sin una preparación suficiente, la forma del mensaje debe tratar de acercarse a los mismos.

Susana Talia Pedroza, expone que: la claridad depende de tres aspectos: Estilísticos, Ortográficos y Léxico.

4.2.1. ASPECTOS ESTILÍSTICOS

El diccionario de la Lengua Española expone que: Los aspectos estilísticos "son la brevedad de los enunciados y contribuciones gramaticales, sin tecnicismos, en el entendido que la unión de palabras es correcta".¹⁶⁷

Por lo que hace a la brevedad de los enunciados, la oración extensa se construye con mayores dificultades que la oración breve, además, en caso de requerir reformarse es más sencillo tratándose de frases cortas, conforme a estudios psicolingüísticos se ha comprobado que es más accesible una idea a través de frases cortas: "Se estima que el número idóneo para un público de insuficiente instrucción es memorizar diez palabras; para un auditorio intermedio el promedio son

¹⁶⁷ Diccionario de la Lengua Española. 21ª. Tomo I y II, Espasa Calme, Madrid, 1982.

veinte palabras, y para un público con formación universitaria, su grado de recepción supera la barrera de treinta palabras".¹⁶⁸

A pesar de estas limitaciones, es poco frecuente encontrar unidades de textos legales con oraciones por debajo de las treinta palabras, pero tampoco debemos ir al extremo, sintetizando tanto que la expresión esté entrecortada. Es necesario entender a la brevedad de la frase como a la organización lógica del pensamiento, con objeto de ordenar y separar las ideas.

4.2.2. ASPECTOS ORTOGRÁFICOS

Éstos son el uso de mayúsculas, las abreviaturas, las siglas, el guión, el paréntesis, las comillas, la integración de palabras pertenecientes a otras lenguas, la escrituras de cantidades y los signos de puntuación.

El empleo de las mayúsculas ha proliferado con fines estáticos, su uso se encuentra justificado cuando se emplea en nombres propios, denominaciones orgánicas o de instituciones superiores y que están llamados a un simbolismo integrador como la numeración romana.

Las abreviaturas no son aconsejables en los textos legales, excepto tratándose de las siglas, puesto que éstas alivian el estilo pesado de escritos que han de producir una locución extensa (ejemplo: denominación orgánica, el título de la ley).

Los paréntesis se pueden usar para introducir un dato breve; el guión debe usarse para separar los formantes compuestos, excepto cuando se trata de gentilicios de los pueblos o territorios que forman una entidad geográfica en las que se han fundido caracteres de ambos pueblos: por ejemplo, el hispanoamericano.

¹⁶⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, S. Elementos de la Técnica Legislativa. Porrúa, México, 2002. Pág. 110.

Cuando no hay fusión, sino oposición entre los elementos componentes, se unirán con guión ejemplo: jurídico–político.

Las comillas se ocupan exclusivamente para los voces de otras lenguas reproducidas en su grafía original.

Las palabras pertenecientes a otras lenguas vivas, se han de traducir al idioma, en este caso al español en el que se escribe la norma.

La escritura de cantidades ha de realizarse en letras y no en números , salvo que se trate de la ley de ingresos o presupuestos de egresos.

La coma es el signo a través del que respira la frase, por lo que para saber dónde es necesario anotarla es recomendable releer el texto en voz alta.

4.2.3. ASPECTOS LÉXICO SEMÁNTICOS

El uso del lenguaje común, como género, y como especie, el léxico jurídico, y tecnicismos no jurídicos.

Debemos pugnar cuando menos por un equilibrio entre léxico común y el léxico técnico; del primero depende la riqueza del segundo, sin incurrir en la vulgaridad, debemos conectar el buen decir, llano y paladino, con el nivel común de la lengua.

En tanto que el léxico jurídico encuentra su riqueza en un acervo de palabras, no podemos desprendernos de este léxico jurídico ya arraigado, desechando totalmente el uso de sinónimos, pues su efecto es bien anotado por Pietro de Pedro diciendo que:

"Aunque es un defecto poco frecuente, los juristas saben bien que la veleidad estética del redactor de la norma, acudiendo a un sinónimo jurídico, ha inundado mas tarde de pleitos a los tribunales".¹⁶⁹

El uso de definiciones puede despejar dudas sobre el significado de términos legales, sobre todo a la luz de la terminología de otras áreas del conocimiento como meteorología, la zoología, entre otras. Salvador Coderech Pablo, dice que puede servir en dos sentidos:

"Primero al significado común se le determina para precisar, restringir o ampliar sentidos usuales y, segundo, abreviar y simplificar la ley, es decir, por razones prácticas se reducen expresiones mediante las definiciones de conceptos o términos que se emplearán de manera frecuente dentro de una ley. Sobre este punto Coderech establece tres situaciones en las que no debe definirse, las cuales son las siguientes: primero, no hay que definir lo obvio; segundo, no debemos construir definiciones banales o inútiles; tercero, no hay que definir una expresión que sólo se vaya a usar una vez".¹⁷⁰

Con esto podemos decir que, no sólo debemos saber cuando es necesario definir, sino también, en qué parte de la ley vamos a integrar esas definiciones, podría incluirse al inicio o al final de alguna sección que se dedicará a las definiciones.

4.2.4. RACIONALIDAD JURÍDICO FORMAL

La facultad o atribución del poder público para legislar en ciertas materias, es decir, si está contemplada en el extenso catálogo de atribuciones o si se puede

¹⁶⁹ Ibidem Pag. 113.

¹⁷⁰ SALVADOR CODERECH. Pablo. Definiciones y Remisiones, La calidad de las Leyes. Euzcadi, Parlamento Vasco, 1989. Págs. 166-167.

desprender de una norma constitucional, además del reconocimiento formal de la norma, ésta debe tener el reconocimiento social y contar con la suma de las relaciones existentes de poder que rigen a un país, en otras palabras, a la constitución legal del Estado.

"Para lograrlo se debe hacer uso de mecanismos de reconocimiento social, como la publicidad. En este rubro los medios de comunicación forman hábitos, costumbres, expresan, informan, explican y persuaden de la realización u omisión de cierta conducta".¹⁷¹

Esto puede determinar el grado de aceptación de una norma, no es aventurado afirmar que la publicidad aplicada a la difusión de una norma llega a enseñar a quiénes se va aplicar, porque en todo caso la publicidad penetra al inconsciente y guía a los individuos.

4.2.5. EL PROBLEMA DE LA CREACIÓN DE UN LENGUAJE JURÍDICO ESPECÍFICO

"Debe partirse, en primer lugar, de aceptar la ambigüedad de la noción del lenguaje jurídico, que puede referirse al lenguaje del Legislador, al del Jurista o el del Juzgador".¹⁷²

En cada uno de estos ámbitos, el lenguaje jurídico presenta determinadas características bien identificables, los problemas que presentará cada uno de los lenguajes jurídicos serán diferentes a los demás, se verán afectados por la tradición jurídica y las técnicas de redacción, en ocasiones, las distintas atribuciones de significado que desarrolla la doctrina afectan de forma considerables a los demás

¹⁷¹ HUZ ZAVALA, Blanca. Psicología de la Publicidad. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. año XXXIV. num. 131. enero-marzo de 1988. Pág. 95.

¹⁷² ROBLES, Gregorio. Las reglas del Derecho y las reglas de los Juegos. Ensayo de Teoría analítica del Derecho. Palma de Mallorca, 1984. Pág. 97.

lenguajes jurídicos, y, al contrario, el lenguaje legal – el de las leyes – ejerce una notable influencia sobre otro tipo de manifestación del lenguaje de derecho.

Jesús Prieto ha planteado una definición de “lenguaje legal” entendido como un lenguaje especializado, que está efectuada por determinadas características: unas comunes al lenguaje natural y otras más específicas, puesto que el lenguaje jurídico es una manifestación concreta del código a través del que nos comunicamos, que es la lengua:

Está presidido por reglas de la economía, la seguridad y la funcionalidad comunicativa, y caracterizado por un léxico específico que tiende a la precisión, por ciertas preferencias en la formación de las palabras, por determinados rasgos y características de estilo..., e incluso por ciertas fórmulas estructurales en la manifestación de los textos, y además, posee “efectos *erga omnes* – pues virtualmente despliega su eficacia sobre todos los ciudadanos”.¹⁷³

Sin embargo, tras la aparente facilidad con que se manifiestan las normas a través del lenguaje natural, el lenguaje legal o jurídico debe ser objeto de la adecuación al ámbito práctico para develar a la naturaleza de la regla, que sólo puede alcanzarse con un serio análisis lógico–lingüístico.

La conexión estructural y la conexión funcional de las reglas constituyen sendas conexiones lingüísticas, cuya investigación sólo es posible mediante el análisis lingüístico.¹⁷⁴

Los conflictos de este lenguaje jurídico proviene especialmente de los problemas generados en el nivel morfosemántico de la lengua, incluso pareciera que las dificultades de ese lenguaje se debieran exclusivamente al carácter lingüísticamente dependiente del derecho, en cualquier caso, la atribución y

¹⁷³ PRIETO DE PEDRO, Jesús. Los Vicios del Lenguaje Legal. Propuesta: La Calidad de las Leyes. Ob. cit. not. 17. Págs. 126 a 127.

¹⁷⁴ ROBLES, Gregorio. Ob.cit.not. 18. Pág. 112 a 116.

decodificación de los significados no son los únicos inconvenientes del lenguaje especializado, aunque éstos pueden ser solucionados con el recurso a otros niveles de la lengua superiores e inferiores.

Para otros autores, el lenguaje jurídico "Es, entre los de índole técnica, el más fiel idioma fijado, y que su desarrollo sólo pide ayuda a la neología, que nutre y enriquece, y no a los neologismos que inflan y perturban la unidad del idioma".¹⁷⁵

A pesar de que la afirmación anterior no deja de tener cierta parte de verdad, hay que tomar en consideración que los legisladores no son los encargados de fijar y mantener la pureza del idioma, y que además, si tenemos en cuenta, que el fin principal de los enunciados jurídicos es el de transmitir ciertos mensajes, no siempre cumplirá con esa función un lenguaje caracterizado como excesivamente rígido y apegado a formas lingüísticas arcaicas.

Por otra parte, es preciso tomar en cuenta que el lenguaje de las leyes, a diferencia de otros contextos en los que se manifiesta el código lingüístico jurídico, "Es de carácter preceptivo u ordenatorio y sólo excepcionalmente declarativo. La norma debe expresarse en mandamientos que impongan una conducta, la prohiban o la permitan, mas no en formulaciones de propósitos y deseos",¹⁷⁶ y por ello , hay que tener presente las reglas del sistema de la lengua que hagan posible la expresión lingüística, característica de esta Ley.

Es necesario llamar la atención sobre que el hecho de la interpretación en sentido amplio no siempre implica atribuir significado a un enunciado, en primer lugar, el destinatario al leer cualquier enunciado lingüístico asume una tarea inicial por medio de la cual trata de comprender los enunciados, y , en muchos casos, bastará este proceso de comprensión para decodificar o descifrar el código.

¹⁷⁵ BIELSA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología, 3ª .Depalma, Buenos Aires, 1993, Ob.cit.not.25. Págs. 8 a 9

¹⁷⁶ FERNANDEZ FREDES, Francisco. La Formación de las Leyes, Porrúa, Mexico, 1987, Ob.cit.not.8.Pág.132.

Se parte de que las normas o las reglas jurídicas siempre están construidas por expresiones lingüísticas, de tal manera que el primer análisis siempre será lógico lingüístico. El modo en que se haga ese estudio lógico-lingüístico varará dependiendo del grado de confianza que se tenga respecto de los fines y objetivos de los enunciados lingüísticos.

Para muchos la comprensión siempre implica una atribución de significado, que supone un "Cambio ineludible e inevitable en el contenido significativo de la expresión lingüística".¹⁷⁷

Para otros, la comprensión y el conocimiento de las normas jurídicas poseen ciertas características especiales, distintas de las de otros ámbitos del saber: algunos estudiosos, los problemas generados por el lenguaje se explican por el hecho de que generalmente las palabras poseen varios significados, y que las reglas gramaticales son a veces muy elásticas hasta el punto de que Guastiani afirma que: "El lenguaje natural no está sujeto a reglas semánticas y sintácticas bien definidas, por lo que el significado de los enunciados del lenguaje natural es fatalmente indeterminado".¹⁷⁸

Sin embargo, sostener que ningún enunciado lingüístico escapa al proceso de interpretación, por las lagunas de la comunicación en forma de vaguedades y ambigüedades, implicaría, desde mi punto de vista, afirmar que la posesión y su uso de un lenguaje articulando entre los seres humanos siempre conduciría al fracaso del acto de comunicación, reducir los problemas del derecho a conflictos en la elaboración de los enunciados lingüísticos generaría además limitar y reducir el derecho a su expresión lingüística, a pesar de la importancia fundamental que este aspecto tiene no sólo para el proceso de legislación, sino para otros ámbitos de derecho.

¹⁷⁷ MAZZARESE, Tecla. La Interpretación Jurídica como Traducción. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Fontamara, ITAM, num.9, octubre 1998, Ob.cit.not.26. Pags. 73 a 76 a 78 y 79.

¹⁷⁸ GUASTINI, Ricardo. Estudios sobre la Interpretación Jurídica. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Ob.cit.not.38. Pág. 3.

Hay que tener en cuenta, además que: "En la producción de enunciados jurídicos se establece una relación especial entre el redactor o autor y el lector destinatario: el intérprete jurídico no puede aspirar a un resultado que satisfaga a sí mismo, en su lugar tiene que llegar a un nivel de aceptabilidad general al atribuir un significado a una parte de un texto jurídico. Un proceso de comunicación siempre conlleva una interpretación social: del legislador intérprete y, después, al auditorio de la interpretación y viceversa.

El flujo en las dos direcciones del proceso de la comunicación se basa en el hecho de que el derecho es un medio autorizado de poder social, y los resultados de la interpretación determinan así el ejercicio del poder social en una sociedad dada".¹⁷⁹

Para evitar los problemas derivados del cambio semántico de algunas palabras, y en virtud del respeto al principio de la certeza jurídica, los redactores de las normas deben procurar no introducir palabras del lenguaje natural no consagradas por el uso y los diccionarios.¹⁸⁰

No es el caso del empleo de palabras específicamente jurídicas, propias del lenguaje especializado, que no están recogidas en los diccionarios lexicográficos. Pero en el caso de las palabras tomadas del lenguaje natural, el derecho no debe ser el "vehículo para introducir palabras nuevas a nuestra lengua".¹⁸¹

La claridad y accesibilidad son dos notas íntimamente relacionadas con la certeza del derecho, y afectan por igual a la creación lingüística normativa y al sistema de normas en general, de manera que el legislador ha de ponderar los criterios de simplificación con los de claridad y comprensibilidad.

¹⁷⁹ Aulis Aarnio, La ambigüedad Semántica en la Interpretación Jurídica, Traducción José Pedro Ubea, Doxa, Cuadernos de Filosofía de Derecho, Alicante, num 4, 1987, Pags. 109 a 117.

¹⁸⁰ SALVADOR CODERCH, Pablo, Las Remisiones, Ob.cit.not.25, Pág. 31.

¹⁸¹ SEMPE MINVIELLE, Craios, Técnica Legislativa y Desregulación, Porrúa, México, 1998, Pág.31.

Los legisladores emplean algunos recursos que a la larga se convierten en redundancias, como el uso de la expresión “de la presente ley” cuando se hacen remisiones a los artículos del mismo cuerpo normativo; si esas expresiones se usaran con la debida prudencia – cuando se hace referencia a artículos de esa Ley y otras leyes – podrían evitarse muchas ambigüedades.

La importancia de eliminar cierto tipo de recursos en la elaboración de los textos jurídicos, como los enunciados que contribuyen a confundir a los destinatarios de las normas, esta, además íntimamente relacionada con la eficacia del derecho, de tal manera que el mejoramiento de la Calidad de las Leyes tendría que suponer, una depuración de redundancias.

De todo esto resultaría que los órganos encargados de aplicar las normas son especialistas en estas materias, y que los canales solamente están pensados únicamente para ciertos sectores profesionales, que se encargarían de informar a los destinatarios finales de las Leyes, efectos directamente vinculados a la acepción de las normas, por la arbitrariedad que ello podría suponer.

La interferencia en la transmisión de las normas, que se produce en el momento mismo en que los textos legales deben de ser traducidos por especialistas, podría generarse entre los destinatarios un ambiente de inseguridad, a ello se sumaría el hecho, puesto ya de manifiesto por algunos autores, de que la intervención de personal técnico en la elaboración de las normas no siempre produce resultados satisfactorios, y se corre el riesgo de que no se tome en cuenta la realidad concreta. Sin embargo, las implicaciones que el derecho tiene para todos provocan la manipulación de los contextos y de la terminología jurídica, y ello se debe, en mi opinión, al hecho de que el léxico del derecho y todo el derecho en general son usados por todo el mundo, porque todos los individuos se enfrentan al derecho diariamente, de modo consciente o inconsciente.

Ello implica una indudable influencia social, que es reciproca, a pesar de esto, "El lenguaje jurídico no es vulgar, claro está, por mucho que se generalice, es decir, que se difunda en el vulgo".¹⁸²

La afirmación de que el lenguaje jurídico es cada vez más el resultado de procesos complejos, reservada su comprensión sólo a unos cuantos, es el argumento utilizado por quienes sostienen que en el derecho existen más palabras técnicas que palabras de uso común.

"En cambio del uso técnico al uso cotidiano, así como, a la inversa, el cambio del uso cotidiano al uso técnico es más bien un fenómeno común y frecuente el cual, realmente, origina problemas en la interpretación jurídica",¹⁸³ y en la traducción de hechos de la realidad al lenguaje jurídico.

En cambio, para algunos otros autores, el lenguaje jurídico tiene más del lenguaje natural que de lenguaje artificial, y la primera consecuencia de esta afirmación es la constatación de que el lenguaje jurídico "no puede ser exacto", por lo que la necesidad de recurrir a las reglas propias de cada lenguaje natural determinado se hace cada vez más patente, a pesar de que puedan identificarse rasgos propios del lenguaje jurídico que lo hacen diferente de otros registros o de otros lenguajes especializados.

Es cierto que en el derecho, como en las demás ciencias, podemos encontrar tres clases de palabras: las de uso común, las de uso común modificadas por los juristas, y las específicamente técnicas, que no aparecen en los diccionarios lexicográficos y rara vez son usadas en el lenguaje común, la proporción de palabras técnicas especializadas aumenta cuando el texto normativo regula la materia más concreta desde el punto de vista científico o técnico.

¹⁸² BIELSA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Ob.cit.not. 25. Pags. 6 a 13 y 14.

¹⁸³ MAZARESE. Tecia. Ob.cit.not.26. Pag. 77.

"En todo caso, ha de valorarse la inclusión de este tipo de palabras teniendo en cuenta algunas normas: debe encontrarse un equilibrio entre la cantidad de palabras pertenecientes al léxico común y al especializado; la elección de las palabras dependerá del grado de concreción semántica que posean, y; los textos serán depurados de construcciones innecesarias que dificulten la comprensión de las normas".¹⁸⁴

Así, el lenguaje jurídico se caracterizaría por: "el poder creativo que éste tiene para definir su propio objeto, para determinar de lo que se trata, es decir, se asume que el lenguaje en el cual el derecho se formula determina lo que cuenta como jurídico, asimismo, determina en qué sentido debe ser concebido o entendido lo que cuenta como jurídico".¹⁸⁵

Algunas soluciones a los conflictos generados por la deficiente sistematización y redacción de las leyes vendrían dadas por el propio sistema lingüístico, aunque no constituye el lenguaje el único ni el más importante mecanismo de resolución de problemas del derecho: según el paradigma propuesto por Atienza, los conflictos que se presentan en cada uno de los niveles deben superarse en los superiores, de tal manera que la redacción y también la interpretación de las leyes estaría delimitada por las normas constitucionales. El principal problema se generaría a partir de la consideración de que las normas constitucionales se caracterizan por el "predominio de enunciados de principio o enunciados valorativos".¹⁸⁶

"Los resultados de algunos análisis sobre problemas jurídicos generados por el empleo del lenguaje llegan a la conclusión de que: los vicios del lenguaje legal no derivan de una supuesta insuficiencia del depósito de recursos de las lenguas ante las necesidades de expresión jurídica; son, por el contrario, un mal general de los estados contemporáneos, deformaciones de la relación comunicativa entre el poder y

¹⁸⁴ PRIETO DE PEDRO, Jesús. Ob.cit.not. 17. Pág. 77.

¹⁸⁵ MAZARESE, Tecla. Ob.cit.not. 26. Pág. 83.

¹⁸⁶ ATIENZA, Manuel. Los límites de la Interpretación Constitucional, Revista de Teoría y Filosofía de Derecho, ITAM, Fontarama, núm.6, abril, 1997. Págs. 7 a 30.

los ciudadanos que el estado democrático no ha logrado aún solucionar adecuadamente".¹⁸⁷

Aunque todo lo dicho hasta ahora no agota la discusión respecto a la importancia del lenguaje jurídico y el dominio de sus reglas por los legisladores, de lo que hasta ahora se ha afirmado podría concluirse que "Tres serían las principales tareas de los técnicos redactores de leyes que asesorarían a los legisladores en las varias etapas del procedimiento: primero, revisar y corregir las iniciativas de ley en cuanto a su estructura y forma, así como opinar respecto a su forma y fondo; segundo, corregir la sintaxis y gramática de los proyectos de ley y resoluciones que pasen a su estudio, así como revisar la redacción definitiva de cada iniciativa, para que quede expresada claramente la materia de que se trata; tercero, elaborar un manual de directrices legislativas, para homogenizar las Iniciativas con base a una adecuada Técnica Legislativa".¹⁸⁸

El trabajo de estos asesores asegurarían a una mayor correspondencia entre la intención del Legislador o la ratio de las normas y el texto de las que están recogidas, que es la forma en la que deben ser manifestadas, aunque no evitaría que, en algunos casos, esos argumentos contribuyeran a sostener diversas interpretaciones aunque se hubieran empleado estrictamente todas las normas y reglas gramaticales, en todo caso, en los textos normativos intachables desde el punto de vista sintáctico y semántico, la manipulación significativa sería mucho más difícil, porque habría menos argumentos razonables que aportar a la discusión.

¹⁸⁷ PRIETO DE PEDRO, Jesús. Ob.cit.not. 17. Págs. 131.

¹⁸⁸ RODRIGUEZ MONDRAGON.Reyes. ¿Como hacer leyes?,Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1999.Ob.cit.not.6. Pág. 57.

4.2.6. AMBIGÜEDAD Y VAGUEDAD

Ambigüedad y vaguedad son dos nociones en las que es necesario detenernos para analizar su definición y sus alcances, porque, como veremos, algunos de los problemas generados por la ambigüedad y por la vaguedad pueden resolverse con la adecuada sistematización y análisis de los diferentes niveles del lenguaje, desde luego, el reconocimiento de esos fenómenos lingüísticos lleva aparejada la necesidad de resolverlos de cualquier modo para garantizar certeza de derecho y evitar márgenes de discrecionalidad, y sin embargo, su existencia, inevitable, se debe al requisito de flexibilidad que debe poseer el derecho, para acoplarse con la variedad de formas que pueden adoptar los objetos que regula.

La vaguedad implica que el significado de las palabras es incierto, que no puede atribuirse algún significado determinado, aunque Guastiani piensa que todo el lenguaje natural está afectado por la vaguedad, ahora bien, ambigua es una expresión a la que pueden atribuirse varios significados, aunque todos ellos estén bien delimitados, son casos menos frecuentes en el lenguaje, aunque pueden aparecer, como en el caso de doctor. ¿debemos entender por doctor los licenciados en medicina o quizá los llamados doctores por investigación? La resolución de estos casos depende de la habilidad de los legisladores y de sus respectivos asesores, pues basta con especificar a qué significado está haciéndose referencia.

Parte de los problemas de vaguedad y ambigüedad que se crean en la lengua se deben al hecho de que no se siguen reglas mínimas de uso léxico: "No use distintos términos para expresar el mismo concepto (aunque sea reiterativo) utilice términos distintos para designar conceptos distintos".¹⁸⁹

En cualquier caso, "Las ambigüedades semánticas no se reconocen, al ir leyendo, sólo son reveladas en un posterior análisis".¹⁹⁰

¹⁸⁹ SALVADOR CODERCH, Pablo. Ob.cit.not. 78. Pág.169.

¹⁹⁰ AARNIO, Aulis Ob.cit.not. 53. Pág. 110.

Su reconstrucción o resolución están determinados por varios factores de tipo cultural y social. Además la interpretación jurídica, por otra parte, se caracteriza por la existencia de fundamentos de autoridad para la interpretación así como de principios que rigen su utilización, que han sido interiorizados por la comunidad jurídica, y que sirven como herramientas, además de los fundamentales criterios lingüísticos en la atribución de significado de las ambigüedades semánticas.

Los Técnicos Legislativos han llamado la atención sobre uno de los recursos más frecuentes para resolver las posibles ambigüedades y vaguedades de los términos o conceptos empleados en las normas jurídicas, que es la inclusión de definiciones, que "se elaboran para simplificar una Ley o para abreviar su extensión",¹⁹¹ aunque no supone el paso de un lenguaje técnico a uno especializado.

La importancia de incluir definiciones en los textos normativos se halla en el hecho de que con ellas se restringen o amplian los significados de las palabras que, para el legislador, podrían presentar problemas de identificación semántica, pero sólo tienen que incluirse en los casos estrictamente necesarios; de otra manera, acabarían por confundir al lector.

Así pueden identificarse dos clases de definiciones: las que "recogen los usos lingüísticos de una comunidad de hablantes",¹⁹² y las que establecen significados distintos de los identificados en los diccionarios lexicográficos como acepciones de una palabra.

En la medida que se evite la ambigüedad y la vaguedad de los enunciados jurídicos, se ganará en claridad, de la que depende, en muchos casos, la efectiva aplicación de las normas, la verificación de las mismas y el combate a la arbitrariedad.

¹⁹¹ SALVADOR CODERCH. Pablo. Ob.cit.not. 8. Pág.29.

¹⁹² Ibidem.Ob.cit.not. 78. Pág. 162.

Desde luego, es necesario aclarar que la inclusión de estos fenómenos ambigüedad y vaguedad, en los enunciados también pueden provenir de una determinada intencionalidad del autor del texto, como ocurre en otros contextos comunicativos, aunque siempre existe un límite para el uso de este tipo de recursos lingüísticos, pues el emisor debe evitar que se desvirtúe el significado que quiere transmitir.

A pesar de todo esto, y aunque son muy importantes los recursos que han apuntado para resolver las ambigüedades y vaguedades del lenguaje: "Los significados de las reglas sólo son inteligibles mediante una labor constructiva del significado conjunto del sistema y viceversa. Ahora bien, el significado de una regla puede ser formalizable mediante la reconstrucción lingüística que prescindiera de su contenido concreto, formalizando sus elementos componentes y conectándolos entre sí por medio de la conexión verbal adecuada".¹⁹³

4.2.7. LOS NIVELES DE LENGUAJE

Identificar los problemas y las reglas que los resuelven de cada uno de los niveles del lenguaje excedería el propósito de este trabajo y aburriría al lector, que puede recurrir a buenos manuales de gramática y a algunos cursos de redacción jurídica que con cierta periodicidad suelen organizarse.

Trataremos de abordar algunas cuestiones de las que se han ocupado en la Técnica Legislativa con el objeto de que este trabajo sirva de aproximación a las soluciones para que posteriormente se den con un carácter general para el trabajo legislativo, por ello, y a partir de los niveles de análisis identificados, los puntos que se examinarán con más detenimiento en este apartado serán los siguientes: dada la atención y preocupación que ha recibido el nivel de la lengua por parte de los

¹⁹³ ROBLES, Gregorio. Ob.cit.not. 18. Págs. 98 a 99

juristas, trataremos de explicar los procesos de creación previstos por el sistema de la lengua, qué recursos pueden emplearse para evitar las ambigüedades y vaguedades; casos particulares son el uso de paradigma verbal, el empleo de abreviaturas y siglas; como consecuencia de lo anterior, la adecuada aplicación de las normas previstas por el sistema para los niveles superiores supone la mayor manera de eliminar las lagunas léxico semánticas; se tratarán algunos aspectos estrechamente relacionados con la sistematización de la lengua aplicados a la producción Legislativa.

Algunos de estos puntos ya han sido tratados con anterioridad en este trabajo, su enumeración no es sistemática, como ya se anunció, y no responde tampoco a un tratamiento ordenado de lo que se explicará más adelante, sirve sólo como una guía de lo que otros trabajos también han abordado.

4.2.7.1. NIVEL MORFOSEMÁNTICO

En ocasiones, las confesiones y la necesidad de delimitar el significado de determinados lexemas se originan por el desconocimiento del significado de las palabras empleadas y no por la multiplicidad de valores semánticos, sin embargo, debe aclararse que muchos lingüistas opinan que no existen sinónimos en la lengua, a menos que se consideren las variantes geográficas de una lengua y los contextos lingüísticos en los que se insertan; así, esta misma afirmación pudiera aplicarse al lenguaje jurídico.

“La gramática de la palabra corresponde al estudio de la morfología y de la sintaxis, distinción suficientemente justificada en español, pero desde perspectivas distintas: la sintaxis estudia la palabra en cuanto a su relación con los elementos externos a ella, en cuanto unidad constituye de otra unidad más amplia en un nivel

sintagmático; la morfología estudia la palabra en cuanto a su composición interna, en un nivel paradigmático”.¹⁹⁴

“La participación en el estudio de las palabras de estas dos disciplinas se debe fundamentalmente a que, a pesar de que: la presencia o ausencia de las propiedades flexivas permite establecer una primera distinción .y, la presencia de las propiedades flexivas específicas permite afinar un poco más la distinción, las propiedades formales internas de la palabra no son suficientes para definir la totalidad de las clases de palabras: hay que acudir también a las propiedades sintácticas o combinatorias de la palabra en el marco de las unidades superiores e incluso, en una fase posterior, a determinadas características de tipo semántico”.¹⁹⁵

Analizar una palabra, que supone la unidad de rango superior del nivel morfológico, es descomponerla en sus componentes inmediatos hasta llegar a delimitar las unidades gramaticales mínimas denominadas morfemas, que son la unidad de rango inferior.

Las reglas morfológicas (reglas de formación de palabras) tienen como posible base de derivación todas las raíces de significado léxico, que corresponden al estudio de la lexicografía, cuya fundamental tarea se manifiesta en la elaboración de los diccionarios. El proceso de formación de palabras en el español, como en las demás lenguas del mismo tipo morfológico, a partir de las raíces, las codifica categorizándolas en las llamadas clases de palabras. Por tanto, pueden distinguirse en morfología dos tipos de significados: un significado léxico que representa y estructura la realidad extralingüística, y un significado gramatical, que es modelo o forma bajo el que éste se organiza.

¹⁹⁴ PENA, Jesús. Partes de la Morfología. Espasa Calpe, Madrid, 1999. Pág. 4311.

¹⁹⁵ *Ibidem*. Pág. 4311.

Esto tiene una importancia fundamental en los niveles de análisis de la lengua: en cada hueco funcional podrán aparecer todas las palabras con el mismo significado gramatical, es decir, todas funcionarán de igual manera en determinado contexto sintáctico, sin embargo, no todas esas palabras, dado su significado léxico, tendrán el mismo éxito de uso, porque el uso de unas será más restringido que el de otras.

“El proceso de formación de palabras nuevas en el español está sujeto a determinadas reglas; por ello, la morfológica se ocupa de comparar la estructura argumental y sintáctica de la palabra base con la de las palabras derivadas correspondientes y describir con qué grado de regularidad las palabras derivadas heredan las propiedades combinatorias de la palabra base en cuanto a la estructura argumental, tipos de complementos y naturaleza categorial y semántica”.¹⁹⁶

Las reglas de formación de palabras no sólo permiten crear palabras nuevas, sino también analizar la estructura de las ya existentes. la manera de tratar formaciones relacionadas formal y semánticamente consiste en formar básica y describir las distintas formaciones relacionadas como el resultado de aplicar diferentes procesos de la forma básica, puede distinguirse, así, dos tipos generales de proceso; adición y modificación, los procesos de adición por composición son más limitados que por sufijación, existen pocos ejemplos de palabras formadas por adición por composición como es el caso de limpiaparabrisas, el estadio intermedio estaría dado por el vínculo conceptual identificado de forma escrita por medio de un guión. como en el caso de político-jurídico.

“Los tipos de proceso morfológicos constituyen un número limitado, dada la naturaleza del material utilizado como significante por las lenguas naturales. Pero en la formación de palabras existe la posibilidad de repetir un mismo proceso y/o de

¹⁹⁶ Ibidem. Pág. 4312.

combinar un tipo de proceso con otro... lo que hace cada lengua es seleccionar tipos y combinaciones de tipos de procesos morfológicos".¹⁹⁷

En principio, las reglas de formación léxica deben permitir crear nuevas palabras y analizar las complejas ya existentes.

"Por lo que respecta a la creación de nuevas palabras, éstas se crean de manera regular, tanto formal como semánticamente. Pero, una vez creada la palabra de acuerdo con una determinada regla, ésta se incorpora al caudal léxico de la lengua y, con el paso del tiempo, puede adquirir formas y/o significados irregulares, impredecibles, por tanto".¹⁹⁸

4.2.7.2. EL CASO DE PARADIGMA VERBAL

La importancia del adecuado uso de los tiempos verbales en el lenguaje jurídico es fundamental: las características de modo y tiempo, determinadas por los morfemas verbales, poseen acentuados rasgos significativos en español.¹⁹⁹

4.2.7.3. LA IMPORTANCIA DE LOS DEMÁS NIVELES DE LA LENGUA

La inclusión del análisis de otros niveles de la lengua, como el sintáctico, resulta imprescindible para una correcta calidad lingüística de las normas, además, no se trata de encontrar estructuras lógico-sintácticas comunes en todas las normas, como a veces ha pretendido hacerse, puesto que las estructuras sintácticas de las normas no responden a un único esquema.

¹⁹⁷ Ibidem. Pág. 4332.

¹⁹⁸ Ibidem. Pág. 4358.

¹⁹⁹ SEMPE MINVIELLE. Carios. Técnica Legislativa y Desregulación, Ob.cit.not.25. Pág. 33.

Un elemento importante desde luego, no debe dudarse es el uso correcto de los signos de puntuación:

"De la puntuación de los textos escritos, con la que se pretende reproducir la entonación de la lengua oral, depende en gran parte de la correcta expresión y comprensión de los mensajes escritos. La puntuación organiza el discurso y sus diferentes elementos y permite evitar la ambigüedad en los textos que, sin su empleo, podrían tener interpretaciones diferentes".²⁰⁰

Varios recursos formales que existen en la lengua son mal empleados por desconocimientos de su verdadero significado y uso, como ocurre en el caso de las comillas, utilizadas en muchos preámbulos o exposiciones de motivos, en el caso de estas etapas de las Leyes, el cuidado formal es menor, lo que provoca grandes confusiones en los operadores del derecho.

Numerosos manuales dedican varias páginas a establecer reglas precisas para su utilización, en cualquier caso, el abuso de los recursos lingüísticos provoca la pérdida de valor significativo, por lo que es necesario restringir su aplicación sólo a los casos necesarios y dotar de uniformidad a los textos.

4.2.7.4. LA SISTEMATIZACIÓN DEL LENGUAJE

Antes que nada, es preciso establecer una primera definición de lo que es la división formal de los textos normativos, pues se trata de la primera norma que debe tomarse en consideración para una adecuada sistematización, que afectará a la comprensión.

²⁰⁰ Ortografía de la Lengua Española, Revisada por las Academias de la Lengua Española, Espasa Calpe, Madrid, 1999. Pág. 55.

Puede identificarse como la división ordenada de las materias que regula el texto normativo mediante fórmulas epigráficas de separación (artículos, apartados, secciones, capítulos, títulos, etc.) que sirven de soporte contextual o instrumental a la sistematización lógica del mismo, por tanto, importa elaborar una serie de normas que donde la homogeneidad y uniformidad al sistema.

Todas las fórmulas epigráficas de clasificación poseen contenido significativo y sirven para facilitar la lectura, comprensión e interpretación de los textos, el uso de estos procedimientos de sistematización está directamente relacionado con la complejidad de cada texto legal, sin embargo, debe tenerse muy presente que es imprescindible la uniformidad, pues el empleo de determinada fórmula responde a criterios arbitrarios del emisor, que, sin una adecuada homogeneidad, presentaría problemas de comprensión para el lector.

Algunos usos habituales de recursos que la lengua escrita pone a disposición de los legisladores tiene poco que ver con el sistema interno de la lengua y sí con cuestiones de uniformidad del uso.

Se trata, por ejemplo, del empleo de los nombres cortos o abreviados de las Leyes, que en otros países, por las características del idioma se rigen por reglas establecidas de manera oficial.

Puede plantearse aquí la necesidad de decidir entre el criterio lingüístico, conforme a la Ley de economía de la lengua, y el argumento de evitar las confusiones, una de las formas posibles de evitar ese tipo de dificultades sería incluir en el articulado de la Ley el nombre corto con el que será designado ese cuerpo normativo, de tal manera que puedan combatirse las arbitrariedades posteriores a la hora de crear el nombre abreviado.

En cualquier caso, una adecuada sistematización oficial de los nombres de Leyes facilitaría el trabajo no sólo del Legislador, sino de todos los operadores jurídicos.

Para ello, se han propuesto diversas normas para establecer un determinado catálogo de nombres cortos de leyes: deben emplearse para leyes de uso frecuente y deben ser fáciles de recordar e identificar, por otra parte, algunos autores recomiendan evitar el uso de siglas para referirse a las leyes, aunque en la práctica, sobre todo, por lo que se refiere a la doctrina, es común encontrar este empleo, junto al nombre corto (Ley Federal del Trabajo—LFT).

A esto se añade el hecho de que la inflación legislativa trae aparejado un uso indiscriminado de esas abreviaturas, lo que ha dado lugar en algunos casos a homónimos (es el caso de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a la que se le conoce con las mismas siglas de la Ley Federal del Trabajo—LFT). El uso se extiende aún más cuando, dentro del nombre de la Ley, se inserta el de un organismo que posee determinadas siglas (COFETEL).

Algunos manuales sobre Técnica Legislativa y sobre redacción jurídica incluyen una serie de normas mínimas que habrá que tomar en cuenta para la incorporación de abreviaturas, siglas y acrónimos a los textos normativos:

Primero: las abreviaturas no deben tener más de tres letras y siempre se les añadirá un punto final (etc., art.);

Segundo: las siglas se escribirán en mayúsculas y los acrónimos tendrán mayúscula en la inicial, y a unas y otras nunca se les incorporará un punto; (OTAN, PEMEX.);

Tercero: generalmente, las siglas y acrónimos se forman con la primera o primeras letras de cada una de las palabras que forman un nombre propio, de tal manera que puedan formar sílabas posibles del español (SHCP) aunque esto no siempre ocurre;

Cuarto: debe tomarse en cuenta la mayor o menor difusión o conocimiento entre los hablantes y usuarios, y su empleo ha de estar justificado por la frecuencia de aparición en los textos.

Queda fuera de este trabajo de investigación consideraciones en torno a la elegancia de la redacción, factor extremadamente subjetivo y que queda excluido de los fines perseguidos por el lenguaje jurídico, en cualquier caso, si por elegancia se entiende claridad, queda patente la importancia de este elemento que deben considerar las Técnicas Legislativas.

5. CONCLUSIONES

- I. Durante la Monarquía y la República, se desarrolla el derecho llamado preclásico, con una primera etapa de derecho arcaico, cuya fuente principal es la costumbre y de la cual podemos señalar varias características, así tenemos la existencia de pocos pero bien definidos conceptos, la aplicación rígida de la ley, sin que se preocupe demasiado su individualización, se prefiere la seguridad jurídica a la equidad *dura lex sed lex*, razón por la cual la forma reviste una vital importancia. En la época del derecho clásico cuando el derecho romano alcanza su mayor grado de evolución, el derecho se desenvuelve con rapidez y principalmente a través de la jurisprudencia, se construye una verdadera ciencia jurídica, las fuentes, como ya hemos observado, son muy variadas y las instituciones jurídicas se multiplican. Todo el derecho del Imperio Absoluto corresponde a la fase del derecho posclásica y se subdivide, a su vez, en un derecho vulgar y derecho Justiniano. Por otro lado se intenta la ordenación de todo el material jurídico y se realizan las diversas recopilaciones que ya conocemos. Seguimos con el proceso legislativo en España y la forma en como se integra, el congreso se encuentra constituido por la cámara ó congreso de diputados y la cámara de las regiones, o sea, la de los senadores, el régimen interno de las cámaras y su respectivo funcionamiento es regido por su propia ley interna de cada cámara, por ello su elaboración, tramitación y aprobación es de su propia competencia, el gobierno interno descansa sobre un triple eje: el Presidente, la Mesa y la Diputación Permanente, y su organización se basa en el pleno y en las comisiones, la legislatura supone un periodo de cuatro años en la que se desarrollan los trabajos legislativos, las iniciativas pueden presentarlas el gobierno, el congreso de diputados y senadores, la asamblea de las comunidades autónomas, y los ciudadanos, teniendo restricciones sobre

determinados temas una vez presentadas se designan ponentes para que informen sobre dicha proposición de ley y al concluir el informe de ponencia la comisión se reúne para su debate y elaboración del dictamen, al ser escuchado por el portavoz, se ordena el debate y se procede a votar, el documento aprobado por la cámara de diputados es remitido por el presidente del senado a fin de que siga el procedimiento una vez aprobada se prosigue a la sanción, promulgación y publicación correspondiéndole al rey, quedando fuera de la aprobación de las cámaras. Finalmente concluimos en México, mucho podría comentarse respecto de la historia de nuestras constituciones pero me permito sintetizar: en las disposiciones que han regido en todas nuestras constituciones de tipo federal, que se tocaron los puntos esenciales del proceso legislativo desde la época precortesiana, hasta la Constitución de 1917, actualmente del derecho legislativo mexicano vigente establece que el poder legislativo de la nación se depositara en un congreso general que se dividirá en dos cámaras una de diputados y otra de senadores, que el ejercicio del poder publico se divide en tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial de tipo Federal, el congreso tiene la tarea de la formación de leyes o decretos como el cumplimiento de sus facultades.

- II. Uno de los grandes temas que se empieza a manejar en nuestra etapa democrática que está viviendo nuestro país, es con respecto a las nuevas relaciones que deben darse entre los Poderes del Estado Mexicano. Hoy, sin duda, el poder del presidencialismo ha sido acotado por los nuevos tiempos democráticos que vive nuestro país: el primer diciembre del 2000, en el proceso legislativo, se ejerció un contrapeso en el poder ejecutivo derivado de una composición plural que tiene el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y en donde ninguna fuerza política podrá llevar a cabo ninguna reforma a nuestras leyes sin que exista un consenso entre todos los grupos parlamentarios. El más influyente teórico de la división de

poderes es, sin duda, Montesquieu, quien vislumbró la amenaza de la degeneración del absolutismo en despotismo, y al tener latente dicho problema, tuvo que buscar una respuesta, y claro está, la encontró en la división de poderes, pues consideró que ésta es un freno contra la corrupción, el principio de contrapesos es el elemento del buen gobierno y virtud contra el ejercicio arbitrario del poder, pues la ventaja del acotamiento de las funciones garantiza la representación de la soberanía nacional. La idea de la gobernabilidad en la democracia moderna sigue sustentándose en la teoría de la división de poderes, por ello, la gobernabilidad y la división de poderes, son unidad y emblema que evita la paralización del gobierno y la desintegración de la comunidad, pues la primera se puede reconocer en la legalidad y legitimidad a fin de satisfacer las demandas y necesidades sociales y la segunda en la pluralidad y en la tolerancia que asienta las bases de la convivencia armónica que permite la viabilidad política de la nación. La nación expresa una decisión fundamental y afirmar su voluntad de conservar la identidad como comunidad, para que a la modificación de algún artículo constitucional pueda ser en beneficio de la soberanía nacional. El apoyo real para todo programa de partida es el que se proponga para servir a México y que dentro de alguna de las modificaciones a nuestra constitución deberá de existir una igualdad, una libertad en todas sus manifestaciones y una seguridad jurídica, esto permitiría una estabilidad del país. Ante dichas modificaciones, el legislador debe de asegurar las tradiciones, las costumbres y proyectar un porvenir a todos los mexicanos dando el disfrute de sus derechos con equidad y justicia; y asimismo, dar cumplimiento a las obligaciones con razón y sentido de responsabilidad. La forma de legislar en nuestro país es un proceso legislativo, es decir, una actividad por medio de la cual se deberían de realizar los estudios necesarios para la modificación, adición o reforma a algún artículo de nuestra constitución. La constitución permite armonizar elementos en el orden y la libertad, en lo social y lo económico, en el capital y en el trabajo,

el ejido y la propiedad, el respeto a las creencias y la libertad de cultos, la libre opinión, la unidad nacional y lo más importante, la libertad de los individuos, señalando así sus garantías individuales y sus garantías sociales, también se desprende de su texto, la estructura jurídica del gobierno; reivindica para la nación la forma republicana, democrática y representativa y adopta la forma del estado federal, que han propiciado nuestro proceso histórico de concentración nacional. La división de poderes es otra de sus estructuras fundamentales, en la que se establece cuáles son los órganos del estado y cuáles sus atribuciones y competencias. Somos un estado constitucional, regido por una ley suprema cuyo imperativo obliga a gobernantes y gobernados, norma surgida de un acto de auténtica soberanía y encaminada a impedir el abuso y a garantizar el derecho, a fincar el orden y el progreso en el desarrollo armónico del hombre, de la familia y de la nación, manteniendo el poder del estado y sus órganos dentro de la esfera de sus limitadas facultades legales. Cumplir y hacer cumplir la constitución no es un acto arbitrario ni producto del capricho de los hombres, por el contrario, es la única forma práctica y legítima de conjugar los dos factores fundamentales que constituyen la esencia misma de la estabilidad jurídica y política de México, por lo mismo, no basta que la constitución exista, es necesario su acatamiento, esta es la tarea elemental y principal de un gobierno.

- III. EL proceso de la producción de las leyes, como objeto de estudio de la teoría de la legislación, ha sido definido como una serie de interacciones que tienen lugar en la cámara a la que se dirige; el nombre del autor de la iniciativa; la exposición de motivos; el fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos; la denominación de la ley o decreto; el cuerpo normativo propuesto, las disposiciones transitorias, el lugar y fecha donde se produce el documento, el nombre y firma de quien promueve. Dichas interacciones llevan a posiciones tanto de carácter

político como estrictamente legislativo, por lo que es importante tener en mente los dos tipos de problemas en la actividad legislativa: tanto políticos como legislativos; los primeros se encuentran vinculados por cuestiones de carácter valoratorio sobre aquéllas decisiones de política en general, que expresan la persecución de ciertos fines, valores, y la formación de incentivos para inducir a estrategias concretas de intercambio político y económico, los segundos, de carácter legislativo, están asociados con usos lingüísticos y cuestiones jurídico formales. El saber que tal diputado haya pasado a la tribuna noventa veces o más y cual, sólo ha pasado treinta, o si tal partido político ha batido récord en presentar iniciativas de ley, considerando sólo el número pero sin tomar en cuenta la calidad o pertinencia, es un grave problema. La función principal del proceso legislativo es, precisamente, legislar o hacer leyes, pero una ley que de veras sirva a la comunidad, una ley sabia, que sea de profunda reflexión, estudio y análisis, que considere los mínimos detalles y consecuencias positivas y negativas y busque eliminar a estas últimas. Las leyes buenas no se miden por su cantidad, sino por su calidad y por eso se necesitan legisladores profesionales, especialistas de tiempo completo, que se distingan no por el número de sus participaciones en la tribuna, sino por su prudencia y conocimiento legislativo. Por lo que toca a los partícipes del proceso, la calidad de editores o destinatarios viene dada por las normas jurídicas y, a su vez, éstos son partícipes de arreglos políticos y de intereses que pueden ser defendidos a partir de sus respectivas competencias y facultades, por tanto, participan ya en la esfera política como en la jurídica. Por otra parte, los actores formalmente responsables del diseño del sistema jurídico (burocracia y legislaturas) y los destinatarios de la legislación (gobernados) actúan bajo ciertos incentivos y estrategias, persiguiendo fines concretos, su conducta está restringida por el marco normativo en vigor, que es bien público sobre el que puede llevarse a cabo procesos de intercambio. Por tanto, en aras de maximizar, los gobernados demandarán ciertas instituciones con las cuales esperan obtener

beneficios y reducir costos de transacción; mientras quienes crean leyes proveerán de aquellos arreglos institucionales que permitan mantener el orden público dentro del cauce acordado para el desarrollo económico, político y social, en otras palabras, quienes ejercen los poderes del estado tratarán de alcanzar objetivos posibles, pero también buscarán maximizar su estabilidad y poder público hacia los destinatarios.

- IV. México, es un país en donde se están dando condiciones sociopolíticas generando el fortalecimiento del poder legislativo, dentro del proceso de democratización de la vida nacional que la sociedad misma demanda, resulta de gran importancia el conocimiento de todo lo relacionado con la técnica legislativa, a fin de posibilitar a los legisladores del futuro el acceso a las cámaras del congreso con los conocimientos adecuados para el mejor cumplimiento de sus tareas legislativas y de otra índole, de ahí que la técnica legislativa, es muy importante por conocer los pasos que se adoptan para la elaboración de las leyes en general y de las disposiciones normativas en particular, incluyendo desde luego las reformas o enmiendas que le son introducidas. Requiere, por lo tanto, el saber técnico legislativo de un conocimiento especializado para su aplicación a los aspectos teóricos – prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de leyes en general, que habrán de repercutir en una mejor aceptación y comprensión, por parte del pueblo a quienes están destinadas, y por consiguiente de un más efectivo cumplimiento

6. PROPUESTAS SOBRE LA APLICACIÓN DE UNA REDACCIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO, PARA CONSOLIDAR LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Una vez analizado el Poder Legislativo, así como el Proceso Legislativo y la Técnica Legislativa, como figuras tan importantes que aportan elementos tan indispensables, culminaremos su estudio y su explicación, con las siguientes propuestas:

- I. Que los Legisladores, que nos representan, sean Profesionistas preferentemente con la Licenciatura de Derecho, y si no, que se les imparta cursos, capacitación, seminarios, etcétera, para que por medio de éste, tengan conocimiento total del proceso legislativo, como de la técnica legislativa para que tengan conocimiento de lo que implica realizar un proyecto de iniciativa de ley.

- II. Que se dé la Reelección de Congresistas, el prohibir la reelección consecutiva tiende a marcar la opinión de cambio por encima de la continuidad y no necesariamente esto es positivo, porque administrativamente puede traer costos innecesarios por la curva de aprendizaje y dejar programas inconclusos, por lo siguiente: el primer año debe emplearse para aprender, el segundo año para empezar a trabajar más o menos con frutos y el tercer año para empezar a buscar a que se va a dedicar cuando termine su cargo. Por eso propongo que se dé la Reelección, porque primero: crearia una relación más directa entre los representantes electores; segundo fortaleceria la responsabilidad de los Legisladores, y tercero; profesionalizaría a los Legisladores.

- III. Que al momento de realizar un proyecto de iniciativa de ley, y una vez publicada ésta se le añada de forma obligatoria la exposición de motivos, con la finalidad de que el lector pueda comprender el ¿por qué? se dio la elaboración de dicho proyecto, y el fin que va a tener, no hay que olvidar que si se llegarán a presentar lagunas en el momento de la aplicación de la ley en concreto, la exposición de motivos, permitirá esclarecerlas y aunque ésta no es de carácter normativa, definitivamente serviría como guía para aquellos operadores jurídicos al momento de aplicar la ley.
- IV. Que en el momento de la elaboración de un proyecto de ley se evite el uso de palabras o expresiones sinónimas. El uso de palabras diferentes para referirse a un mismo concepto no es bueno, tal vez se justifique en términos de elegancia en el momento de la redacción de los textos legales, esto provoca el riesgo del silencio y la duda, y solo pudiera sortearse, bien por medio de la intervención de los documentalistas, o bien, introduciendo todos los sinónimos utilizados por el legislador en una coordinación, lo cual sería una dificultad para el usuario.

7. BIBLIOGRAFÍAS

1. Ángel Aceves Saucedo, Miguel Acosta Romero, Política y Proceso Legislativo, Coloquio, Senado de la República, Porrúa, México, 1985.
2. Anibal Bascuña Valdez, Introducción al Estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales, Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1960.
3. Aulis Aarnio, Sobre la Ambigüedad Semántica en la Interpretación Jurídica, Doxa, México, 1987.
4. Carlos Sempé Minivielle, Técnica Legislativa, Porrúa, México, 1998.
5. Daniel Montero Zendejas, Derecho Político Mexicano, Trillas, 1991.
6. Daniel Moreno Díaz, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1990.
7. Diego Valdés, Constitución y Política, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1987.
8. Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, México, 1993.
9. El Congreso Mexicano, Instituciones de Investigaciones Legislativas, México, 1994.
10. Enrique Sánchez Bringas, Derecho Constitucional, Porrúa, México, 1997.
11. Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, 1808–1998, Porrúa, México, 1998.

12. Fernando Flores Gómez, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Porrúa, México, 1997.
13. Francisco Ramírez Rosette, La Ley y el Progreso Legislativo en México, Cámara de Diputados, México, 1991.
14. Francisco, Fernández Fredes, La Formación de las Leyes, Porrúa, México, 1987.
15. Gregorio Robles, Las Reglas del Derecho y la Regla de los Juegos, Ensayo de Teoría Analítica del Derecho, Facultad de Derecho de Palma Mallorca, Palma de Mallorca, 1984.
16. Gretel, La Forma de las Leyes 10 Estudios de Técnica Legislativa, Cámara de Diputados, Barcelona, 1986.
17. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1976.
18. Internet.URL:[http:// www. camaradediputados.gob.mx/proceso/index.html](http://www.camaradediputados.gob.mx/proceso/index.html).
19. Jesús Pena, Partes de la Morfología; Gramática Descriptiva de la Lengua Española, Espasa Calpe, Madrid,1999.
20. Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México,1980.
21. José María Serna de la Garza, Derecho Parlamentario, Mc. Grawill Hill, México, 1997.
22. José Monstrein, Racionalidad y Acción Humana, Alianza, Madrid, 1978.

23. José Sainz Arroyo, Técnica Legislativa, Porrúa, México, 1988.
24. José Vizcarra Dávalos, Teoría General del Proceso, Porrúa, México, 1997.
25. Juan Carlos de Silva Ochoa, Euzco Legebiltzarra, Parlamento Vasco, 1989.
26. La Calidad de las Leyes y la Reforma de la Comisión General de Codificación, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Edición Especial de la Cámara de Diputados, Madrid, 1998.
27. Luis María Cazorla Prieto, Problemas de la Organización y el Funcionamiento de los Parlamentos Actuales, Tecnos, Madrid, 1990.
28. Luis Miguel Díez Picazo, La Derogación de las Leyes, Civitas, Madrid, 1990.
29. Manuel Gonzalo González, Posición de las Cortes Generales en la Constitución, citado en Sánchez Goyanes, El Sistema Constitucional Español, Paraninfo, Madrid, 1981.
30. Mauricio Rosell, Congreso y Gobernabilidad en México, Porrúa, México, 2000.
31. Miguel Alejandro López Olvera, Elementos de la Técnica Legislativa, Porrúa, México, 2002.
32. Miguel Ángel Camposeco Cadena, De las Iniciativas, Cámara de Diputados, México, 1990.
33. Miguel Ángel Camposeco, Manual de Temas Legislativos, Cámara de Diputados, México, 1984.

34. Miguel Carbonell, Elementos de Técnica Legislativa, Porrúa, México, 2002.
35. Miguel de la Madrid Hurtado, Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política; Partido Político Revolucionario Institucional, México, 1982.
36. Ortografía de la Lengua Española, Revisada por las academias de la Lengua Española, Espasa Calpe, Madrid, 1999.
37. Pablo De Bufalá Ferrer Vidal, El Parlamentarismo: Algunas Consideraciones sobre el Tema, UNAM, México, 1990.
38. Pablo Salvador Coderech, La Calidad de las Leyes, Euzcadi, Parlamento Vasco, 1989.
39. Pedroza de la Llave, El Congreso de la Unión, Integración y Regulación, UNAM, México, 1997. Porrúa, México, 1997.
40. Rafael Bielsa, Los Conceptos Jurídicos y su Terminología, Depalma, Buenos Aires, 1993.
41. Reyes Rodríguez Mondragón, ¿Cómo hacer leyes?, Centro de Investigación y Docencia Económica, UNAM, México, 1999.
42. Roberto Báez Martínez, Derecho Constitucional, Cardenas Editor, México, 1979.
43. Roberto Rivas Sánchez, La Constitución Mexicana hacia el Siglo XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Plaza y Valdez Editoriales, México, 2000.

44. Rodrigo Borge, Derecho Político y Constitucional, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
45. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Elementos de la Técnica Legislativa, Porrúa, México, 2002.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

46. Blanca Huz Zavala, Psicología de la Publicidad, Revista Mexicana de las Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1988.
47. Eliminación, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, 1992.
48. Francisco José Paoli Bolio, La Nueva Ley Orgánica del Congreso, Revista Quórum, Cámara de Diputados, México, No. 70, 2000.
49. Fernando Santaloalla, Exposición de Motivos de las Leyes; Motivos para su Eliminación, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, año II, núm.33, Sep.–Dic., 1994.
50. Manuel Atienza, Los Límites de la Interpretación Constitucional; De nuevo sobre los casos trágicos, Fontarama, ITAM, México, 1997. Revista
51. Ricardo Guastini, Estudios sobre la Interpretación Jurídica como Traducción; Esclarecimientos Provenientes de una Analogía Común, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Fontamara, ITAM – México, 1998.

52. Said Hernández Quintana, Las Reformas de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y la Integración de Comisiones y Comités, Revista Crónica Legislativa, México, 2000.
53. Tecla Mazzaresse, La Interpretación Jurídica como Traducción: Esclarecimientos Provenientes de una Analogía Común, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Fontamara, ITAM – México, 1998.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS Y LEGALES

54. Adenda Civil, Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
55. Código Civil para el Distrito Federal, Porrúa, México, 2003.
56. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Mc. Grawill Hill, México, 1999.
57. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 2000.
58. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México 2003.
59. Marco Jurídico de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México 2002.
60. Reglamento para el Gobierno Interior, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 2003.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

61. David Vega Vera, Acuerdos Parlamentarios, Diccionario de Términos Parlamentarios, Porrúa, México, 1997.
62. Diccionario de la Lengua Española, Espasa Calpe, Madrid, 1982.
63. Diccionario de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997.
64. Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1997.
65. Enciclopedia Encarta en Español, 99 Microsoft Corporation, Estados Unidos, 1999.
66. Fernando Sainz Moreno, Enciclopedia Jurídica Básica, Civitas, Madrid, 1995.
67. Francisco M. Cornejo Certucha, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa UNAM, México, 1987.
68. Guillermo Cabellenas, Diccionario de Derecho Usual, Arayu, Buenos Aires, 1953.
69. Nueva Enciclopedia Jurídica, Francisco Seix, Barcelona, 1993.
70. Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1976.
71. Rafael Garzaro, Diccionario de Política, Tecnos, Madrid, 1977.