

**“LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO ELEMENTO
ESENCIAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES EN EL
CONGRESO MEXICANO”**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO**

DIRECTOR DEL SEMINARIO: LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

ALUMNO: MANUEL FIGUEROA PÓLITO

NO. CUENTA.: 9955700-9

FEBRERO, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES EN EL CONGRESO MEXICANO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1. Análisis de la Técnica Legislativa en el Derecho Positivo Mexicano.	
1.1. Conceptos Básicos	5
1.1.1. Ciencia y Derecho	5
1.1.2. Ciencia Jurídica	9
1.1.3. Teoría de la Legislación	13
1.1.4. Jurisprudencia Técnica	15
1.1.5. Técnica Jurídica	17
1.1.6. Técnica Legislativa	19
1.2. Problemática en el Proceso Legislativo	23
1.2.1. Etapa Prelegislativa.	24
1.2.2. Etapa Legislativa.	24
1.2.2.1. Racionalidad Lingüística.	26
1.2.2.2. Racionalidad Jurídico - Formal.	28
1.2.2.3. Racionalidad Pragmática.	30
1.2.2.4. Racionalidad Económica.	31
1.2.2.5. Racionalidad Teleológica.	33
1.2.2.6. Racionalidad Ética.	33
1.2.3. Etapa Postlegislativa.	34
CAPÍTULO 2. Evolución del Congreso de la Unión y la Técnica Legislativa en México. Antecedentes.	
2.1. Época precolonial	35
2.2. Época colonial	36

2.3. Marco Constitucional Histórico en México	41
2.3.1. Constitución de Cádiz de 1812	41
2.3.2. Constitución Federal de 1824	55
2.3.3. Constitución Centralista de 1836	57
2.3.4. Constitución Liberal de 1857	60
2.3.5. Constitución Social de 1917	65
CAPITULO 3. Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	68
3.1.1. Título Tercero, Capítulo II, Sección II, De la Iniciativa y Formación de las Leyes	70
3.1.2. Título Tercero, Capítulo II, Sección III, De las Facultades del Congreso	75
3.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	77
3.2.1. Título Segundo, De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados	81
3.2.2. Título Tercero, De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores	83
3.3. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	87
3.3.1. De la Revisión de los Proyectos de Ley	92
3.3.2. De la Fórmula para la Expedición de Leyes	95
CAPITULO 4. Conclusiones y Propuestas	98
BIBLIOGRAFÍA	103

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo de investigación es el de obtener el título de Licenciado en Derecho. Esta tesis lleva como nombre **“La Técnica Legislativa como elemento esencial en la elaboración de leyes en el Congreso Mexicano”**, en este trabajo se analizarán diversos factores que inciden en el proceso de creación de leyes, no agotándose sólo en el acto mismo de la creación, sino incluyendo también las etapas que le anteceden y preceden.

El presente trabajo no es únicamente una crítica de la actual problemática en la que se ve envuelta la producción legislativa en nuestro país, se busca hacer una propuesta real que enmarque lineamientos y directrices específicos, enfocados a que los órganos destinados a la producción legislativa en México mejoren el producto de sus procesos, logrando contar con instrumentos jurídicos de mayor calidad, claridad, eficacia y eficiencia, que a su vez, repercutirán en mejores instituciones y procesos, teniendo como fin último, el mejorar las complejas relaciones sociales de nuestro tiempo.

El Derecho es una condición necesaria y de trascendental importancia en la sociedad, y como producto social, es perfectible, y debe tender a la mejor regulación posible de la sociedad en la cual se encuentra inserto, adaptándose a los cambios y transformaciones de la misma.

La función reguladora del Derecho en la sociedad hace que el sistema jurídico se encuentre en constante cambio, obligando a la modificación y renovación continua del orden jurídico. La forma como el Derecho expresa la necesidad regulatoria de la sociedad es a través de instrumentos jurídicos, ya sean leyes, reglamentos, decretos, etc., los cuales deben cumplir su propósito abarcando la totalidad de las relaciones sociales. Es en este punto donde el presente trabajo pretende incidir, procurando aportar elementos para que las normas que nos rigen sean efectivas y eficaces.

A juicio de muchos juristas, el Derecho atraviesa por un momento de crisis, la cual es producto de carencias arrastradas a través del tiempo, tanto en el proceso de producción de normas, como en su efectiva aplicación, incidiendo directamente en las instituciones que forman nuestro sistema jurídico y político. Existen demasiados estudios producidos por personalidades reconocidas en el mundo del Derecho dedicados a encontrar las causas de las deficiencias en los sistemas jurídicos a nivel mundial, cuestión que por su amplitud es virtualmente imposible de tratar en una sola investigación.

El presente trabajo pretende ocuparse de una pequeña parte de todo ese universo de causas que producen fallas en el Derecho, se busca analizar el aspecto técnico de las leyes, procurando identificar las deficiencias más marcadas en el proceso de la producción legislativa en México.

En repetidas ocasiones hemos escuchado la opinión generalizada de que las leyes en México están plagadas de errores y carencias, y que a causa de esto, se generan toda una serie de diversas problemáticas que aquejan a nuestro orden jurídico desde el momento de su propia creación, extendiendo esta condición hasta el momento de su aplicación. Parte de este trabajo busca hacer una contribución que ayude a perfeccionar nuestro proceso de creación de leyes.

En la aplicación práctica del Derecho, siempre nos encontraremos con la situación de que los hechos que deben ser regulados, se presentan como primer factor para el impulso de crear una nueva legislación que los regule. Es así que cuando se analizan los problemas presentes en la sociedad en determinado tiempo, es necesario abordarlos y darles cabida en el mundo de las leyes, ya que no es posible prever toda la gama de posibles aspectos a regular, sino hasta que los mismos se presentan. He aquí un gran reto para el Derecho: crear instrumentos que regulen las nuevas relaciones en la sociedad, con velocidad y precisión. Los encargados de la elaboración de leyes deben estar preparados para abordar dicha misión de la mejor forma, y como lo sabemos, existen deficiencias graves desde la

creación de las normas, pero dicha problemática también puede ser mitigada antes del momento de la formulación del instrumento jurídico y posteriormente, dar un seguimiento a las condiciones que rodean al ordenamiento jurídico, midiendo su eficacia como regulador social.

Este trabajo pretende hacer una aportación y análisis del proceso legislativo actual, abordando tres etapas: la prelegislativa, la legislativa y la postlegislativa. En cada una de estas etapas se han identificado problemas específicos, los cuales pueden ser subsanados con una aplicación esmerada de los principios de la Técnica Legislativa y si dichos principios son incorporados a nuestro proceso de creación de leyes, redundará en ordenamientos de calidad superior a los que actualmente nos rigen.

Otro problema al que nos enfrentamos es el de la poca difusión que ha tenido en México el tema de la Técnica Legislativa. Siendo un aspecto tan importante, como sin duda se muestra en el desarrollo de este trabajo, ha sido descuidado por las instituciones y los encargados de la producción legislativa, y únicamente se ha aplicado como el hecho de redactar las normas bajo ciertos criterios de gramática, siendo insuficiente como notoriamente podemos apreciar. La Técnica Legislativa abarca mucho más que el hecho de la propia redacción de una ley.

Existe una gran confusión entre el contenido y alcance de la Técnica Legislativa, la Técnica Jurídica, la Teoría de la Legislación, la Jurisprudencia Técnica y otros temas relacionados al presente trabajo.

Es evidente que debemos tener una mayor educación al respecto. Es una labor que nos corresponde a todos aquellos que a diario tenemos un contacto mayor con el mundo jurídico, y a todos aquellos encargados directamente de la creación y aplicación de normas, como el caso de los legisladores y jueces en nuestro país.

Mejorando en aspectos como la formación activa de todos aquellos que intervienen en los procesos de creación de leyes, daremos un gran paso logrando crear en ellos conciencia de la importancia de aplicar los preceptos contenidos en la Técnica Legislativa. Con gente más preparada, una identificación constante de los factores que inciden en una baja calidad legislativa y la mejora constante en nuestros procesos, lograremos obtener instrumentos jurídicos de calidad.

El presente trabajo pretende ser una colaboración en la búsqueda de esa mejora, no sólo a nivel jurídico, ni personal, sino como un avance en conjunto de nuestra sociedad.

CAPÍTULO 1. Análisis de la Técnica Legislativa en el Derecho Positivo Mexicano.

1.1. Conceptos Básicos

1.1.1. Ciencia y Derecho

El hombre, a diferencia de los demás seres vivos con los que comparte el planeta, es el único que tiene la capacidad para entender el entorno que lo rodea. La naturaleza del hombre lo impulsa a transformar este entorno para aprovecharlo, y a la vez, este entorno transformado por el hombre, influye sobre él.

La ciencia como investigación, es una actividad propia de la vida social. Es el producto de la curiosidad y desarrollo de la sociedad. Es el estandarte más representativo de la cultura, y podemos hacer una concepción de la ciencia en términos de ser un conjunto de ideas organizadas y provisionales, que a su vez pueden producir nuevas ideas¹.

La ciencia está formada por un conjunto de conocimientos, estructurados en forma de enunciados o proposiciones, mismos que se obtienen por medio de la actividad humana tendiente a la explicación objetiva de la realidad. Esta explicación objetiva es una condición necesaria en el conocimiento científico, ya que para poder aspirar cualquier conocimiento a la calidad de “verdad científica” no debe revestir valor el sujeto que lo descubre, lo comprueba o en su caso, lo verifica, ya que esta verdad científica, para que en realidad lo sea, debe permanecer inmutable ante éstos y otros factores del mundo.

Dentro de la Ciencia, podemos encontrar primeramente una gran división, las ciencias formales (o ideales) y las ciencias fácticas (o materiales). La anterior división se lleva a cabo tomando en cuenta el objeto de las respectivas disciplinas.

¹ Bunge, Mario, “La Ciencia, su Método, su Filosofía”, Primera edición, Argentina, Ediciones Siglo Veinte, 1979, pág. 9.

Dentro de las ciencias formales encontramos a la lógica y las matemáticas, que no se ocupan de objetos de la realidad, es decir, no se ocupan de hechos, sino que tratan de entes ideales, abstracciones que sólo existen en la mente del hombre. Las ciencias fácticas se refieren en su mayoría a sucesos y procesos, susceptibles de observación y manipulación, es decir, son *verificables en la experiencia*².

Dentro de esta primera división podemos ubicar el estudio del Derecho en el campo de las ciencias fácticas, sin entrar por este momento en el detalle de si el Derecho es una ciencia o no, cuestión que abordaremos más adelante en el presente trabajo.

La Ciencia, en general, busca por medio de comprensiones objetivas y racionales dar explicación al universo, a través de aspectos particulares plausibles de ser observados, medidos, verificados, registrados, etc. Las ciencias formales demuestran o prueban algo, las ciencias fácticas verifican (confirman o no) hipótesis que en su mayoría son temporales.

Las características esenciales del conocimiento científico producto de las ciencias naturales y sociales, por igual, son la racionalidad y la objetividad. Por conocimiento racional se entiende:

a) Que está constituido por conceptos, juicios y raciocinios, y no por sensaciones, imágenes, pautas de conducta, etc. Sin duda, el científico percibe, forma imágenes y hace operaciones; pero tanto el punto de partida como el punto final de su trabajo son ideas.

*b) Que esas ideas pueden combinarse de acuerdo con algún conjunto de reglas lógicas, con el fin de producir nuevas ideas (inferencia deductiva)*³.

² Ídem, pág. 13.

³ Ídem, pág. 15

Es así, que el necesario desapego de las emociones y percepciones “personales” del investigador es premisa clave para la producción de conocimiento científico, ya que éste, como se comentó, busca dar una explicación global de los fenómenos que se presentan en nuestra sociedad, buscando un alcance general de los postulados que formule, siendo de este modo, imperante la imparcialidad y objetividad al momento de expresar las ideas y resultados obtenidos.

Es en este punto, donde una de las ramas del conocimiento marca una división tajante. La Filosofía, al igual que las otras ciencias explica el universo por comprensiones objetivas y racionales, pero a partir de parámetros más generales, a través de las llamadas categorías, las cuales pueden ser aplicadas a todos los elementos que conforman el universo. Algunos ejemplos de dichas categorías son: el tiempo, el espacio, la cantidad, la cualidad, la afirmación, etc.

Derivado del conjunto de conocimientos que ha atesorado el ser humano a lo largo de la historia, surge un cuestionamiento importante: la manera en la que dicho conocimiento ha sido clasificado y estructurado para su estudio. Una clasificación relevante es la que se hace a través de la Filosofía, la cual puede ser dividida en Filosofía Teórica, que a la vez está compuesta por la Metafísica, y Filosofía Práctica, compuesta por la Lógica, la Ética y la Estética. En esta clasificación resulta difícil encontrar el lugar en el que se encontraría el Derecho.

En primer lugar, se debería establecer que se debe considerar por “Derecho”. Desafortunadamente, es una tarea que a través de los siglos no se ha podido llevar a cabo, ya que no existe una aceptación unánime en la definición lograda para dicho concepto. Definir que es el Derecho representa una serie de dificultades al momento de intentar realizar dicha concepción.

Para determinar el significado de cualquier expresión es necesario obtener la *designación* y *referencia* de la misma. El término “Derecho” designa, en efecto, un concepto que tiene una referencia empírica, ya que podemos hablar en muchos

sentidos de expresiones jurídicas, pero también tiene un elemento objetivo, ya que el Derecho puede ser concebido como un conjunto de normas, instituciones y comportamientos que van más allá de la propia experiencia de los individuos⁴.

Uno de los problemas con los que nos topamos al intentar hacer una definición de “Derecho” es la ambigüedad que encarna el término. Ya que “Derecho” puede tener varios significados según el contexto en el que se use la palabra. Así, nos podemos referir cuando decimos “Derecho”, al conjunto de normas bilaterales, heterónomas, externas y coercibles; o a la facultad que la norma otorga a un sujeto; o utilizar el concepto como sinónimo de otras expresiones, como en su caso, de “justicia” (no hay *derecho* a que muera gente inocente) o incluso, como sinónimo de la Ciencia del Derecho.

La extensión o conjunto de elementos que abarca el término “Derecho” en sí mismo no está bien delimitado. Cada *uso* de la palabra “Derecho” tiene cierto alcance y extensión. La palabra “Derecho” usada como sinónimo de justicia, hace referencia a un concepto distinto al de la palabra “Derecho” usada como sinónimo de Ciencia del Derecho⁵.

Es así, que dar un concepto universalmente aceptado de “Derecho” es imposible. Para los fines de este trabajo usaremos una definición que tradicionalmente ha sido aceptada, tomando el concepto de “Derecho” como un conjunto de normas bilaterales, heterónomas, externas y coercibles.

Con un concepto como el anterior, no es posible en algunas ocasiones darle sentido a frases como “El Derecho es una ciencia”. La propia concepción del lenguaje pone un límite a la explicación y descripción de las palabras, por lo que en ocasiones no es posible establecer con precisión dichas explicaciones o descripciones acerca de una idea o concepto. Tal es el caso cuando se pretende

⁴ Atienza, Manuel, “Introducción al Derecho”, Segunda edición, México, Distribuciones Fontamara, S.A., 2000, pág. 11.

⁵ Ídem, págs. 16-22.

explicar en que momento se hace Ciencia del Derecho, o Ciencia Jurídica, idea distinta a la afirmación de que el Derecho sea una ciencia. En el desarrollo de los siguientes puntos se procurará explicar en que casos se hace dicha Ciencia del Derecho, pese a la diversidad de formas en las que se entiende la palabra “Derecho”.

1.1.2. Ciencia Jurídica

Desde hace ya bastantes años, se ha estudiado a la Ciencia Jurídica con el propósito de obtener un conjunto de postulados que sean válidos para dar una explicación de su naturaleza y campo de estudio. El problema radica principalmente en que el avance y evolución del hombre conlleva adelantos en todas las áreas del conocimiento, por lo que los estudios y trabajos acerca de este punto –y no solo de éste, sino en general de todas las materias que conforman el universo de conocimientos– rápidamente van quedando superados por la dinámica de la vida diaria, impidiendo tener al día estudios actualizados, llegando incluso al grado en que trabajos realizados en cierta época, se tornan obsoletos aún antes de ser publicados.

Al hablar de la Ciencia del Derecho, existen cuestiones que primeramente tienen que dejarse en claro, tal es el caso de hablar de un concepto de Derecho como materia de estudio de una ciencia. El Derecho puede ser entendido como un conjunto de normas divididas y agrupadas según la materia a la cual se avoquen a regular, es así que tenemos instrumentos jurídicos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Civil, el Código Penal, etc. Siendo más generales, podemos decir que todo ese conjunto de normas tienen como finalidad el prescribir conductas del hombre. Todo ese conjunto de normas prescriptivas forman un sistema unitario y consistente que forma un orden jurídico determinado.

Es hasta este momento, cuando tomamos el orden jurídico como objeto de estudio que le da razón de ser a la Ciencia Jurídica. La función que desempeña aquí la Ciencia Jurídica es la de describir ese sistema unitario de normas, le da un sentido, ya que si no hubiera un conjunto de conocimientos, técnicas y métodos que tuvieran este fin, el Derecho se convertiría en un cúmulo de normas sin justificación ni dirección determinada. Debe entenderse que la propia Ciencia Jurídica no sólo se conforma del conjunto de normas prescriptivas, sino de otros elementos y herramientas que hacen posible estudiar el Derecho como objeto propio de una ciencia.

De esta manera pareciera que al hablar de Ciencia Jurídica no se ha dejado claro el concepto que abarca dicha disciplina, ni la ubicación de la misma dentro del universo del conocimiento, cuestión que ha sido abordada por distintas eminencias en el campo jurídico, como el maestro Eduardo García Máynez, en su obra *Introducción al Estudio del Derecho*, cita a Antonio Caso, quien propone una salida a este problema: *“... el maestro mexicano Antonio Caso divide los problemas filosóficos en tres grupos: 1. Problemas de la ciencia. 2. Problemas de la existencia. 3. Problemas del valor de la existencia. Obtiene de este modo el cuadro siguiente:*

I. PROBLEMAS DE LA CIENCIA

Método privativo de la filosofía general... Metodología. Teoría del conocimiento. Epistemología.

II. PROBLEMAS DE LA EXISTENCIA

Teoría de la libertad

Teoría de las relaciones del espíritu y del cuerpo

Teoría del substratum espiritual



Psicología Racional

Explicación sistemática del ser y el devenir

Cosmología

III. PROBLEMAS DEL VALOR DE LA EXISTENCIA

Teoría de la religión

Filosofía de la religión

Teoría del arte

Estética

Teoría de la conducta

Ética

Para obtener una clasificación completa es necesario incluir, en el último grupo de materias, la Filosofía Jurídica. Si a las que estudian los problemas relacionados con el valor de la existencia las agrupamos bajo la denominación genérica de disciplinas axiológicas, podremos decir que la axiología general comprende cuatro ramas: 1) la ética, o teoría de lo bueno; 2) la estética, o teoría filosófica de la belleza; 3) la filosofía de la religión, o doctrina de lo santo, y 4) la filosofía del derecho o teoría sobre la esencia y valores propios de lo jurídico”⁶.

Retomando la idea anteriormente expuesta, uno de las primeras dificultades no consiste en saber si el Derecho es o no una ciencia, como algunos autores afirman, sino en cuestionarse, si el Derecho puede o no ser objeto de estudio de una ciencia⁷.

Al hablar de Derecho como un universo normativo cuya función es prescribir, se necesita de una estructura jerárquicamente superior que lo describa, y es en ese momento cuando aparece la actividad intelectual que tendrá como objeto de conocimiento no sólo al conjunto de normas que prescriben conductas, sino también a todo aquello que engloba ese conjunto de normas, es entonces cuando entendemos que esa actividad que le da coherencia y racionalidad a los datos aportados y los sistematiza, los compara, los estudia, los describe y los justifica, puede ser llamada “Ciencia Jurídica”.

⁶ García Máynez, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Primera edición, México, Editorial Porrúa, 1998, págs. 118 y 119.

⁷ Correas, Oscar, “La Ciencia Jurídica”, Primera edición, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1980, pág. 5.

Abordando esta misma idea, haciendo alusión a Hans Kelsen, en su Teoría General del Derecho y del Estado, las normas jurídicas producidas por el Estado, a través de la ciencia Jurídica, se convierten en un sistema unitario y consistente, es decir, se convierten en un orden jurídico coactivo⁸. Sólo que esta producción es de carácter epistemológico, y es diferente a la producción de Derecho por una autoridad jurídica. La Ciencia Jurídica describe, por lo que no comparte con el Derecho su característica esencial, la de prescribir. Para ejemplificar lo anterior, podemos exponer el siguiente ejemplo: cualquier idea aportada en un recinto universitario acerca del Derecho puede ser considerada, bien, como una descripción del Derecho, la cual puede ser calificada de verdadera o falsa; a diferencia del Derecho en si mismo, tomado como conjunto de normas prescriptivas que facultan u obligan, que no puede ser valorado de la misma forma, ya que la legislación no es verdadera o falsa, sino válida o inválida.

Es así, que al hablar en general del cúmulo de conocimientos que abarca la materia jurídica, es mejor usar el término de Ciencia Jurídica, ya que el Derecho, entendido como conjunto de normas con características específicas necesita bases, explicaciones, motivos y justificaciones, creando esa liga que le da coherencia y armonía, lo que hace que se convierta en un sistema unitario y consistente: la Ciencia Jurídica.

Una vez explicada la idea central de la Ciencia Jurídica, es necesario señalar que está integrada por diferentes ramas, las cuales se encargan del estudio específico de una parte del conglomerado del conocimiento jurídico, aunque resulta difícil determinar exactamente donde termina una rama y donde comienza otra. Este es el motivo por el que a continuación analizaremos algunas de las ramas de la Ciencia Jurídica, ya que la mayoría de veces, los conceptos se usan como sinónimos, o no se sabe realmente el alcance de los mismos.

⁸ Kelsen, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", Primera edición, México, Universidad Autónoma de México, 1969, pág. 129.

Todo lo relacionado a lo “jurídico” forma un cúmulo importante de conocimiento, que merece ser clasificado como una rama única dentro del conocimiento universal, y puede a su vez ser clasificado y dividido para su estudio. Por lo que a la actividad humana dedicada a la explicación del Derecho es correcto llamarle Ciencia Jurídica, y evitar la confusión con la idea de que el Derecho en sí mismo, es una ciencia.

De los puntos antes expuestos encontramos un primer problema que será parte fundamental en el presente trabajo, la importancia del correcto uso y aplicación de las palabras. Es necesario ser claros con las ideas que se pretenden transmitir, ser claros con las palabras que usamos para ese fin. Cuestión de importancia capital.

1.1.3. Teoría de la Legislación

Al hablar de Ciencia Jurídica, para hacerlo con propiedad, puede tomarse cualquier elemento que forme parte del Derecho y situarlo dentro de una Teoría, la cual llevaría el apellido de “Jurídica” implícito, como es el caso de la Teoría de la Personalidad, que tiene como objetivo la explicación de todo lo concerniente a esa figura jurídica, de este modo, a cada conjunto de ideas que expliquen la Personalidad, se les dará el rango de Teoría, ya que tienden a explicar el que es, el donde, el como, el cuando y el porqué, de dicha figura.

Todo el conjunto de Teorías que buscan dar explicación a cada una de las partes del universo normativo prescriptivo deben ser englobadas en un apartado estructuralmente superior, que recibe el nombre de Teoría General del Derecho.

En este punto aparece una dificultad: la naturaleza cambiante y evolutiva del Derecho. Surgen cuestiones: ¿es posible sistematizar un conjunto de conocimientos que están cambiando continuamente? Lo que equivale a cuestionarse si es posible crear una Teoría General del Derecho, dado que si los

elementos que la conforman están en constante movimiento, como es el caso de las teorías, las instituciones y la normatividad. Para dar respuesta a esta cuestión se buscó el conjunto de conocimientos que no importando los cambios de algunos elementos, deben ser perpetuados, a fin de que puedan ubicarse dentro de un sistema que los agrupe. El resultado, una Teoría Pura del Derecho.

De esta forma, el Derecho puede ser valorado racionalmente como “objeto de conocimiento”, como un “objeto de la ciencia”, y no ser considerado nada más como un valor, como en el caso del Derecho Natural, en el cual la validez del mismo dependía según este fuera justo o no, dejando permear un juicio moral a través de la norma jurídica.

Al hablar de Ciencia Jurídica entendemos que es el continente de lo jurídico. Que en ella existen subdivisiones, y de esta forma estamos ahora en posibilidad de entender que cuando hablamos de ella nos estamos refiriendo a un conjunto de conocimientos sistematizados y organizados.

Dentro de la Ciencia Jurídica, se encuentra agrupada la Teoría de la Legislación, conformada por un conjunto de conocimientos encaminados a la producción de leyes, siguiendo un cúmulo de normas y lineamientos, que buscan aumentar la calidad de estas últimas. Al respecto, podemos citar a Josep Aguiló Regla, Profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante, el cual en su artículo “Técnica Legislativa y documentación automática de legislación”⁹, cita a Riccardo Guastini, el cual nos dice que “la técnica de redacción de los documentos normativos tiene ese nombre no por casualidad y que la disciplina que la estudia nada tiene que decir acerca de los fines que la legislación debe perseguir. Su tarea es sólo la de investigar cuáles son los medios idóneos para conseguir los fines propios de la legislación en general”.

⁹ Aguiló Regla, Joseph, “Técnica legislativa y documentación automática de legislación”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Coordinadores, “Elementos de Técnica Legislativa”, Primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, págs. 245 y 246

En el mismo texto, el jurista Aguiló Regla parafraseando a Riccardo Guastini, nos indica que el fin que persigue el legislador es lograr que sus leyes sean aplicadas, y desde el punto de vista de la redacción de las leyes, el obstáculo más grave e inevitable con que se encuentra la ley en vías de aplicación, es el hecho de que puede ser susceptible de interpretación¹⁰. De este modo, es necesario también especificar cuestiones que restrinjan la discrecionalidad del intérprete. Pero estas cuestiones tendrán que ser atendidas por otra rama del Derecho, la cual veremos a continuación.

1.1.4. Jurisprudencia Técnica

El jurista Eduardo García Máynez, en su libro “Introducción al Estudio del Derecho”, nos da un acercamiento a la naturaleza de esta figura jurídica: *“La jurisprudencia técnica tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época y lugar determinados, y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación”*¹¹.

En este punto, el profesor Miguel Acosta Romero¹² nos indica que la necesidad de la implantación de la jurisprudencia dentro de nuestro sistema legal fue derivada de la diversidad de criterios que surgieron en la interpretación de las normas constitucionales por parte de los Jueces de Distrito. No era posible que la Constitución, como ley máxima del Estado, aceptara interpretaciones distintas, o inclusive, contradictorias. Para evitar dicha situación, se implantó la fórmula jurisprudencial característica del “Common law”, en la que las decisiones de los órganos jurisdiccionales superiores, son obligatorias para los inferiores.

Derivado de la aplicación de este sistema jurisprudencial se confirmó que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponden la interpretación y tutela

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ “Introducción al Estudio del Derecho”, Op. Cit., pág. 124.

¹² Acosta Romero, Miguel y Pérez Fonseca, Alfonso, “Derecho Jurisprudencial Mexicano”, Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2002, pág. 27.

de la Constitución mexicana, con lo que se unifican los criterios en la interpretación de la misma.

Por cuanto hace al aspecto teórico de la Jurisprudencia Técnica, para su estudio, puede ser dividida en dos apartados fundamentales que son la Sistemática Jurídica y la Técnica Jurídica¹³.

La Sistemática Jurídica es un aspecto teórico, como simple exposición *“ordenada y coherente de disposiciones consuetudinarias, jurisprudenciales y legales, que integran cada sistema jurídico”*¹⁴.

La Técnica Jurídica, que podemos considerarla como el aspecto práctico, se ha definido como *“el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente”*¹⁵.

La Jurisprudencia Técnica es de orden positivo, ya que no estudia los valores supremos del Derecho, ni entra al estudio de la esencia del mismo, su función es la sistematización de las reglas que forman parte de determinado orden jurídico, dando pautas para la resolución de problemas que devengan de su aplicación, dejando de lado los juicios de valor acerca del contenido del Derecho, sin cuestionarse su obligatoriedad.

Es necesario hacer mención de la Jurisprudencia Técnica a fin de que sea claro su objeto dentro de la Ciencia Jurídica, ya que es la herramienta que permite colocar al Derecho en su conjunto como un sistema, dándole coherencia y unidad, haciendo posible su estudio como objeto unitario, dejando fuera cualquier apreciación acerca de los fines del mismo o su calidad moral, sin hacer juicios sobre su eficacia o su eficiencia.

¹³ “Introducción al Estudio del Derecho”, Op. Cit., pág. 125.

¹⁴ Ídem, pág. 128.

¹⁵ Ídem, pág. 129.

La Jurisprudencia Técnica se entiende como el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del Derecho vigente. Afirmación que entraña una interpretación necesaria, ya que el Derecho tiene errores, de otra forma, si el orden jurídico fuera perfecto, no tendría razón de existir una rama del estudio jurídico tendiente a la solución de la problemática que deviene de la aplicación de un orden jurídico determinado.

La aplicación de un sistema legal siempre va acompañada por cierta problemática. Con la ayuda de distintas ramas del saber jurídico, es posible ir subsanando estas imperfecciones con la finalidad de lograr un sistema jurídico armónico, capaz de resolver y adaptarse a todas las necesidades y situaciones imperantes en la sociedad a la cual rige.

De esta forma es importante, nunca perder de vista que el sistema jurídico legal aplicable a México, está en vía constante de perfeccionamiento, y existen herramientas útiles para ayudar a conseguir ese estado. Así es que la Jurisprudencia Técnica se encarga en una de sus funciones, de identificar esos problemas imperantes en el sistema legal, y busca la solución, logrando con esto que el sistema jurídico al que se aplica evoluciones y mejore.

1.1.5. Técnica Jurídica

La Técnica Jurídica, es la parte de la Jurisprudencia Técnica, que con un propio método se encarga de la aplicación de los conocimientos del Derecho, se trate de la creación de proposiciones jurídicas o la aplicación del derecho objetivo a casos prácticos que se presenten en la vida cotidiana. Constituye un instrumento tendiente a resolver los conflictos que surgen de la aplicación práctica del Derecho en la vida de la sociedad que regula, tales como la integración de la ley o el conflicto de leyes en el tiempo y el espacio.

Algunos de los problemas derivados de la aplicación real del Derecho en la sociedad tienen que ver con cuestiones de interpretación. La producción jurídica se expresa en enunciados, que contienen las directrices y prescripciones específicas propias de la materia que regulan, y como todo producto que deviene del hombre, son perfectibles. Los enunciados jurídicos pueden ser ambiguos u oscuros, por los que es necesaria una interpretación de los mismos. En este apartado se pueden aplicar algunas de las técnicas de interpretación, las cuales son distintas entre sí, pero buscan desentrañar el contenido del precepto jurídico, para que este pueda ser aplicado eficazmente al caso que busca normar. *“Dichas formas pueden ir desde el espíritu de la ley, hasta la jurisprudencia, el derecho comparado, la doctrina, etc.... es decir, hay vías por las que se puede dilucidar el sentido de una norma, no obstante ello, dicha interpretación puede tener un sentido diferente, puesto que la pueden realizar desde legisladores y juzgadores hasta los mismos particulares, la propia doctrina llama a cada una respectivamente interpretación auténtica, técnica y privada”*¹⁶.

En algunas ocasiones, existen lagunas en el Derecho, por lo que existe una situación real la cual no encuentra un equivalente jurídico, es decir, no existen normas que regulen la situación específica expuesta. En este caso, no significa que cuando aparezca una controversia sin antecedente legal alguno, el caso quede sin resolución. En esta situación no opera una interpretación de la legislación existente, la forma de solucionar dicha laguna es la de buscar mecanismos alternos y aplicarlos, como es el caso de atender a la supletoriedad de la ley, aplicar los principios generales del derecho, o en su caso, incluso utilizar un criterio nunca usado, por lo que se crea Derecho, a diferencia de lo señalado en el párrafo anterior, donde se interpreta el Derecho.

Otro factor importante en la aplicación del derecho lo encarna el factor temporal del mismo, ya que nuestro sistema jurídico esta basado en la positividad de las

¹⁶ Ídem, págs. 129 y 130.

leyes, es decir, sólo forma parte de nuestro sistema jurídico el derecho vigente, y no la legislación que haya sido derogada.

1.1.6. Técnica Legislativa

En cuanto a la Técnica Legislativa, empezaremos definiendo el término “Técnica”: *“Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte”*¹⁷. Por lo cual debemos entender que la Técnica Legislativa emplea una metodología para su correcta aplicación.

Un concepto de Técnica Legislativa es el siguiente: *“...simplemente, la técnica legislativa es el arte o el conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes”*¹⁸.

Otro concepto de Técnica Legislativa es el acuñado por el profesor Fernando Sáinz Moreno, en su artículo “Técnica Normativa: Visión unitaria de una materia plural”, el cual a la letra nos señala que *“La técnica legislativa ha de ocuparse del conjunto de directrices que deben seguirse para construir la estructura y contenido del ordenamiento jurídico”*¹⁹.

De estas citas, entendemos que la Técnica Legislativa es un instrumento que tiene por objetivo mejorar la calidad de las leyes, transformando cualquier exigencia de la vida social en la norma jurídica que tenga por objeto regularla.

Es necesario hacer notar que el concepto de Técnica Legislativa no ha sido precisado con éxito, ya que no se analiza el proceso de creación normativa con

¹⁷ Diccionario de la Lengua Española, Editorial Milenio, España, 2001, Tomo 10, pág. 1456.

¹⁸ Gloria Moreno Navarro, “Teoría del Derecho”, Primera edición, México, Editorial McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., 2000, pág. 67.

¹⁹ Sáinz Moreno, Fernando, “Técnica Normativa: Visión unitaria de una materia plural”, en Corona Ferrero, Jesús María, et al, Coordinadores, “La Técnica legislativa a debate”, Primera edición, España, Universidad de Alicante, 1984, pág. 20.

sus diversos componentes, lo que ocasiona una pérdida de claridad y precisión al momento de delimitar este concepto.

En otra opinión, para algunos juristas, como Bulygin, Atienza, y Aguiló Regla, la Técnica Legislativa *“constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del contenido material de manera clara, breve sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada”*²⁰.

Cuando se señala que la Técnica Legislativa es un instrumento para la creación normativa, se hace referencia a que busca que el ordenamiento jurídico creado se inserte armónicamente al sistema jurídico dentro del cual es creada, por lo que se tiene que tomar en cuenta el ámbito de validez del ordenamiento, que a saber se compone de:

1. **Ámbito Territorial o espacial:** hace referencia a la manera en la que se distribuyen las competencias según la forma de Estado que se haya adoptado, ya sea federal, unitaria, regional o confederada.
2. **Ámbito Temporal:** aquí se ubica la entrada en vigor, modificación, abrogación o derogación de las normas.
3. **Ámbito Material:** en este punto se hace necesario considerar el objeto de la norma. Como aclaración, se puede señalar que la materia puede ser fiscal, penal, civil, mercantil, y las demás áreas del Derecho.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Técnica Legislativa, primeramente debemos de plantearnos la pregunta de que si el conjunto de enunciados que forman su contenido son de naturaleza jurídica, o no. Al respecto, podemos hacer

²⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velásquez, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en “Elementos de Técnica Legislativa” Op. Cit. Pág. 41.

la siguiente afirmación: “arrancamos de un concepto de norma jurídica, como prescriptora de comportamientos”²¹, y con base en este concepto, podemos analizar si el contenido de la Técnica Legislativa prescribe conductas o no.

Derivado del texto anterior, prevalece la idea de que la Técnica Legislativa como tal, es ajurídica, tal como lo señala el autor Pablo Salvador Coderch en su publicación “La forma de las leyes”. Es así, que se consideran a los preceptos de la Técnica Legislativa como un conjunto de reglas, pero no de naturaleza jurídica²².

Para que la Técnica Legislativa pudiera alcanzar sus objetivos de una manera más efectiva, es necesario que tenga una jerarquía dentro del sistema legal, es decir, que esté codificada en un instrumento legal, lo que haría que existiera una sanción o una obligación para su cumplimiento, dirigida a los encargados de la formulación del Derecho, en el caso de México, a los legisladores y sus asesores, así como cualquier otro sujeto con capacidad de emitir disposiciones legales, y que en el caso de no ser observados los principios de la Técnica Legislativa, pudiese ser exigido el cumplimiento de los mismos por la vía de la coacción.

Dentro de las características de los preceptos de Técnica Legislativa se encuentran los siguientes²³:

1. Forman parte de la codificación moderna del Derecho.
2. La Técnica Legislativa debe tratarse aparte de otras normas de la ciencia o doctrina de la legislación.

²¹ García Máñez, Eduardo, “Lógica de raciocinio jurídico”, Cuarta edición, México, Editorial Fontamara, 1994, pág. 7.

²² Salvador Coderch, Pablo, et al, “Las formas de las leyes”, Primera edición, España, Editorial Bosch, 1986, pág. 15.

²³ Cazorla Prieto, Luis María, “Codificación contemporánea y técnica legislativa”, Primera edición, España, Editorial Aranzadi, 1993, págs. 90 y 91.

3. Tienen carácter instrumental, es decir no son en sí mismas un fin, ya que por su naturaleza intervienen en la producción de otros ordenamientos, buscando que alcancen la manera más perfeccionada en su creación.
4. No atienden a una parte específica de la realidad social, es decir, no resuelven un supuesto existente, o pasado en la vida de la sociedad.
5. Las instrucciones de Técnica Legislativa son por su propia naturaleza preparatorias o tocantes a la etapa de elaboración de las disposiciones correspondientes, por lo tanto, no tienen un carácter interpretativo de las normas ya existentes.
6. A pesar del carácter instrumental que las define, su sustancia, ni su misión jurídica se agota en el aspecto lógico-formal, ya que están en conexión con figuras jurídicas como los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad.
7. Son reglas, que aunque tienen destinatarios varios, se dirigen a grupos específicos y definidos, como políticos y técnicos que asesoran a los encargados de hacer las leyes.
8. La implantación de las reglas de Técnica Legislativa, requiere por una parte, aprobar un texto escrito donde se recojan las normas correspondientes, y por otra, la decisión de apoyar a su creación y puesta en práctica.

La Técnica Legislativa no debe ser sólo un instrumento exclusivo del Poder Legislativo, debe integrarse a las labores de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ayudándoles a la creación adecuada de normas jurídicas cuando así les sea requerido.

Es necesario señalar que la Técnica Legislativa nada tiene que ver con los valores estudiados por la axiología jurídica, ya que únicamente atiende al uso de un método específico y reglas para legislar, dejando de lado el contenido de las normas, atendiendo a la finalidad de que éstas sean claras, concretas, sencillas y de fácil acceso a la población, cumpliendo con los requisitos de validez del sistema legal dentro del cual están destinadas a insertarse.

Anteriormente, los estudios sobre Técnica Legislativa se apegaban meramente a problemas de redacción de leyes. En la presente investigación es preciso señalar que los factores que devienen en una incorrecta elaboración de una ley, son mucho más amplios, como por ejemplo, toda la gama de situaciones que es necesario sortear dentro del proceso de creación de una ley, y no sólo en ese acto, sino también en sus etapas prelegislativa, y postlegislativa, como a continuación se abordará.

1.2. Problemática en el Proceso Legislativo

Podemos situarnos en un esquema de tres fases interrelacionadas dentro del proceso legislativo: prelegislativa, legislativa y postlegislativa²⁴. Estas fases marcan el comienzo y el final del proceso, con operaciones intermedias necesarias para su conclusión. Este proceso es de tipo circular, o cíclico, ya que el resultado obtenido una vez concluido el proceso legislativo puede impactar directamente en la sociedad, provocando que dicho proceso sea iniciado de nueva cuenta, y así sucesivamente.

A continuación se hace un análisis de las etapas antes mencionadas.

²⁴ Rodríguez Mondragón, Reyes, "El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional", en "Elementos de Técnica Legislativa", Op. Cit. págs. 79 a 91.

1.2.1. Etapa Prelegislativa

El objetivo en esta primera etapa²⁵ es lograr la conciencia de que es necesaria la creación de una nueva ley que contribuya a dar solución a una problemática específica previamente identificada y considerada como importante, condiciones necesarias que justifican la creación de dicha ley.

En este apartado es necesario tener en cuenta que la motivación principal de la creación de la ley es reflejo de las necesidades de la sociedad como grupo dentro del cual las interacciones deben ser normadas por el Derecho. Resulta evidente de lo anterior que la propia sociedad arrojará demandas al legislador, el cual deberá entender la situación que se le presenta y adecuar un proyecto de ley que se encargue de regular el fenómeno que le da origen.

Es así, que no debe pasarse por alto que el ciudadano y las organizaciones encargadas de representarlo, deberían tener estrecho contacto con los legisladores, y de este modo, hacer más eficientes a estos últimos en sus labores.

Podemos señalar que esta etapa prelegislativa tiene como inicio el planteamiento de un problema social, y su finalidad es la de entregar una propuesta de solución legislativa (proyecto de ley). Para lograr dicha propuesta se deben llevar a cabo varios pasos intermedios, como lo son el análisis del problema, la determinación de los objetivos, las propuestas de medios legales y no legales para lograr el objetivo y una justificación ética del objetivo y de los medios para alcanzarlo.

1.2.2. Etapa Legislativa

El Proceso Legislativo que regula la creación de leyes en el Congreso Mexicano es susceptible de mejoras, ya que dista mucho de ser el óptimo. Este Proceso Legislativo puede ser enriquecido tomando en cuenta los conceptos de las

²⁵ “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en “Elementos de Técnica Legislativa”, Op. Cit. Págs. 85-87.

“Racionalidades”, mismas que revisaremos en este mismo apartado. Se hace el señalamiento que no han sido estudiadas estas Racionalidades a fondo, tal como es evidente que debiese hacerse si se busca obtener una ley con calidad como resultado del Proceso Legislativo que le da nacimiento.

Al hablar del tema de las Racionalidades, nos encontramos con escasez de autores que abarquen la materia, pero uno de los que la abordan de manera clara es el jurista español Manuel Atienza. Este jurista hace referencia a que dentro del proceso de producción de leyes existen elementos que interactúan entre sí, influyendo en el mismo. Entre otros se encuentran elementos como el emisor, los destinatarios, el sistema jurídico, los fines, los valores, etc. Junto con los elementos anteriores, el jurista Manuel Atienza²⁶ propone cinco modelos de Racionalidades, desde los cuales se puede contemplar la legislación, mismos que si son observados detalladamente, ayudarán a producir leyes de calidad. Los modelos de racionalidad que propone dicho autor, son los siguientes:

1. Racionalidad Lingüística
2. Racionalidad Jurídico – Formal
3. Racionalidad Pragmática
4. Racionalidad Teleológica
5. Racionalidad Ética

En la clasificación anterior, no se atiende un aspecto que considero esencial para la creación de leyes en nuestro país, la viabilidad económica del proyecto de ley. Dado lo anterior, se propone que dentro de esta clasificación se incluya el estudio de una Racionalidad Económica. Para introducir esta Racionalidad dentro de las cinco anteriores, se propone que la Racionalidad Económica se estudie antes de la Racionalidad Teleológica, ya que si se pretende que la ley alcance los objetivos para los que fue creada, debe contar con la viabilidad económica mencionada. Entonces, la clasificación quedaría de la siguiente manera:

²⁶ Atienza Rodríguez, Manuel, “Contribución para una teoría de la legislación”, en “Elementos de Técnica Legislativa”, Op. Cit. págs. 19-27.

1. Racionalidad Lingüística
2. Racionalidad Jurídico – Formal
3. Racionalidad Pragmática
4. Racionalidad Económica
5. Racionalidad Teleológica
6. Racionalidad Ética

A continuación, se detallará cada una de las Racionalidades mencionadas, a fin de que se exponga de manera metódica la finalidad que persiguen cada una.

1.2.2.1. Racionalidad Lingüística

Dentro de la Racionalidad Lingüística, la relación se da en un nivel primario en “que el emisor (editor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (destinatario)”²⁷, caso específico del Derecho, el mensaje será un texto legal que se busca transmitir al receptor, que serán los sujetos a los cuales se les aplicará el ordenamiento legal en cuestión. En este primer y básico punto, ya encontramos dificultades, porque nuestras leyes dejan mucho que desear en la claridad del mensaje que se intenta transmitir.

Las repercusiones de fallas a este nivel son grandes, ya que si el mensaje que se busca transmitir no es claro, la ley no puede ser entendida, no digamos ya a cabalidad, ni de modo somero, lo que provoca que el ciudadano promedio, que no ha alcanzado instrucción superior, y en su caso, si la tiene, que no es docto en la materia jurídica, se encuentra en una imposibilidad de entender la normatividad a la que se encuentran sujetos sus actos, queda imposibilitado a saber dentro de que marco normativo se encuentra, no puede saber cuales son sus derechos ni sus obligaciones. Por lo que, si para cada enunciado normativo se siguieran

²⁷ Atienza Rodríguez, Manuel, “Razón práctica y legislación”, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Legislativas, Primera época, Vol. I, Núm. 3, Septiembre-diciembre de 1991, pág. 11.

correctamente reglas gramaticales básicas de semántica y sintaxis, y si cada uno de ellos tuviera una esencia lógica igualmente básica, no existirían tantas complicaciones que se presentan a diario en la aplicación práctica del Derecho.

En nuestro sistema legal, la problemática se da en una buena parte en las Comisiones Permanentes, y Especiales de las Cámaras de Diputados y Senadores, debido a que en muchas ocasiones, los textos que llegan como propuestas de ley, son realizados por quienes supuestamente son especialistas en la materia; y he aquí donde comienzan a hacerse presentes los obstáculos. Primero: dentro de la vida parlamentaria en México, no existe como tal la reelección de diputados, ni de senadores, esto impide la especialización de los mismos en cualquier área, lo que nos trae como consecuencia final una falta de calidad en las leyes que se producen por nuestros legisladores. Segundo: no hay un servicio civil de carrera orientado a crear elementos eficientes en la vida parlamentaria. Tercero: al igual que en la Administración Pública, dentro del congreso de la Unión, los puestos políticos están al servicio de intereses individuales, partidistas o de grupo, lo que acarrea cierta falta de responsabilidad en el ejercicio de las funciones propias del puesto desempeñado por el sujeto, toda vez que el individuo tiene proyectados sus objetivos a futuro en otro lugar, descuidando las obligaciones con las que tiene que cumplir en ese momento. Cuarto: la preparación profesional de nuestros representantes en ambas cámaras, en ocasiones deja mucho que desear, y en algunas otras no tiene la mínima relación con el ámbito político-administrativo, prueba de ello, es que por nuestro Honorable congreso han pasado desde actores, hasta deportistas profesionales, y no es que se tome la postura de que sólo los Licenciados en Derecho sean quienes obtengan puestos en el Congreso, sino lo que se tiene que hacer, en todo caso, es otorgar a quien le hiciera falta, capacitación en las cuestiones básicas necesarias para el buen desempeño de sus obligaciones, primero como representantes de un sector de la población y segundo, como empleados de la ciudadanía en general.

Entonces, como se puede ver, la situación, desde el primero de los niveles, no es nada sencilla, y así, cada una de las Racionalidades a que se ha hecho mención encuentra sus propios y muy diversos problemas.

1.2.2.2. Racionalidad Jurídico-Formal

Para el segundo nivel, correspondiente a la Racionalidad Jurídico-Formal²⁸, el objetivo directo es que la ley se inserte armoniosamente en un sistema jurídico determinado. Esto es, la futura ley debe contener las características de todas y cada una de las leyes que imperan en el sistema jurídico indicado.

Todas las normas que forman parte de un sistema jurídico deben ocupar un lugar armónico en relación al conjunto de normas del cual forman parte, y para lograrlo podemos señalar algunas reglas básicas que deben ser observadas para lograr este objetivo:

La primera regla para lograr esta inserción armónica consiste en la constitucionalidad de la norma, es decir, que no vaya en contra de nuestra Constitución. Debemos recordar el principio que establece que una norma superior desplaza a una inferior, por lo que para que una norma sea reconocida, debe estar fundada y en congruencia con la norma superior que la valida.

La segunda regla es la facultad o atribución del poder público para poder legislar en la materia específica de la norma creada, es decir, que el órgano destinado a la creación de la nueva norma tenga efectivamente la facultad para poder legislar, o en su caso, que se encuentre esta atribución en un artículo constitucional específico.

Y finalmente, como tercera regla tenemos el reconocimiento formal de la norma, ya que esta debe contar con el reconocimiento social, y el apoyo de las relaciones

²⁸ "Introducción a la técnica legislativa en México", en "Elementos de Técnica Legislativa", Op. Cit. pág. 50.

de poder dentro del país en el que se crean, dicho de otro modo, que se adecue a la constitución real del Estado, ya que las normas deben regular la realidad, y si no lo hacen, están destinadas a convertirse en normas que perderán su validez al no regular el comportamiento de la sociedad en determinada situación²⁹.

En este nivel de Racionalidad, y presuponiendo que ya se haya cumplido con el primer nivel, es decir, que el texto normativo contiene enunciados lingüísticos comprensibles, podremos plantearnos la posibilidad de que exista sistematicidad y eficacia en la ley. Es entonces cuando tendremos la necesidad de abordar una parte indispensable para la producción con calidad de una ley, usando un elemento indispensable, como lo es la Técnica Jurídica.

Al respecto, el jurista español Manuel Atienza señala: “...*Quienes se ocupan de la Técnica Legislativa suelen lamentar la inexistencia de una auténtica teoría de la legislación que pueda suministrar un marco adecuado para su tarea. Dicha carencia es cierta, pero quizá pueda todavía generalizarse para incluir los otros dos ámbitos señalados. Con ello quiero decir que necesitaríamos contar con una Teoría –General– del Derecho que mirara no sólo hacia abajo (es decir, hacia teorías menos generales, como la teoría de la legislación o la de la aplicación, las diferentes teorías dogmáticas, etc.), sino también hacia arriba (hacia la teoría de la sociedad) e inclusive hacia los lados (hacia la teoría política y la teoría moral)*”³⁰.

En este orden de ideas, una Teoría de la Legislación no sólo debe ser descriptiva y explicativa, sino que también debe proponer procedimientos que permitan un incremento de la racionalidad en lo tocante a la Técnica Legislativa existente. Dentro del concepto de Técnica Legislativa podemos enmarcar a todos aquellos lineamientos y directrices a seguir para la construcción de una ley de calidad, o tal como lo expresa el profesor Jorge Fernández Ruiz, citando al Jurista Fernando Sáinz Moreno: “*La actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien*

²⁹ Ídem, pág. 51.

³⁰ “Contribución a una teoría de la legislación”, en “Elementos de técnica legislativa”, Op. Cit. Págs. 33 y 34.

*estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas*³¹.

En consecuencia, aquellas personas que son consideradas como técnicos legislativos, tendrán la obligación de crear los textos legales que contendrán en esencia, la respuesta al problema que provocó el movimiento de todo el aparato parlamentario.

Debemos pensar en la adecuación de los procedimientos existentes para la producción de leyes en el contexto en que se va a dar la producción de la ley. El estudio y la práctica del Derecho, actualmente no debe terminar en la simple interpretación y aplicación del mismo. En la actualidad se cuenta con herramientas que permiten con excesiva facilidad producir integralmente leyes de mejor calidad, gracias al Derecho comparado, a una Teoría General del Derecho y otros instrumentos que permiten una correcta inserción de una ley al sistema jurídico del que formará parte. Así pues, la sistematicidad que se persigue con esta Racionalidad estriba en que exista coherencia y plenitud en el ordenamiento jurídico, porque si es correctamente dirigida al órgano encargado de presentar la iniciativa, y si existe necesaria y justificadamente una relación lógica entre emisor y receptor, entonces el ciudadano tendrá seguridad jurídica garantizada.

1.2.2.3. Racionalidad Pragmática

En lo tocante a la Racionalidad Pragmática³², su objetivo básicamente radica en el grado de adaptación de la conducta de las personas respecto a lo que prescribe el texto legal. Es decir, que no únicamente se tengan textos legales producto de una buena Técnica Legislativa, con enunciados gramaticalmente correctos, sino que

³¹ Fernández Ruiz, Jorge, "Poder Legislativo", Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2003, pág. 59.

³² "Contribución a una teoría de la legislación", en "Elementos de técnica legislativa", Op. Cit. Págs. 23-27.

vayan más allá, y obtengan una correlación con la ciudadanía, esto es, que sea aplicable y funcional dicho texto legal.

Es entonces cuando se tiene que acudir a determinadas ramas del conocimiento, como lo son la Psicología social, la Sociología del Derecho, la Ciencia Política, y la Ciencia Administrativa entre otras, que auxiliarían en ese proceso de producción de las leyes, para que efectivamente tengan una pragmaticidad viable.

Si efectivamente se llegara a presentar una buena adecuación de los destinatarios al texto legal, entonces se podría decir que existe eficacia en la ley, y que por tanto, en términos amplios, la ley está manteniendo el orden y cumpliendo su objetivo.

1.2.2.4. Racionalidad Económica

La realidad de las sociedades actuales se está complicando cada vez más, por ello la consideración de una Racionalidad Económica se torna cada vez más necesaria. *“Para 1990, por lo menos un economista se encontraba entre el personal docente de todas las escuelas de Derecho de América del Norte y de algunas de Europa Occidental... A principios de los años noventa había organizaciones de profesionales del Derecho y Economía en Europa, Canadá, los Estados Unidos y América Latina. Este campo recibió el más alto reconocimiento en 1991 y 1992, cuando se otorgó el Premio Nóbel de Economía en forma consecutiva a economistas que ayudaron a fundar el análisis económico del Derecho: Ronald Coase y Gary Becker”³³.*

Indiscutiblemente el campo de la Economía, por necesidad y evolución histórica, es cada vez más importante para el Derecho.

³³ Cooter, Robert y Ulen, Thomas, “Derecho y Economía”, Primera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 12 y 13.

Este nuevo enfoque debe ser *“la aplicación de la Economía al sistema legal por todas partes: a campos del Derecho común tales como los daños, los contratos, la restitución y la propiedad; a la teoría y la práctica del castigo; al procedimiento civil, penal y administrativo; a la teoría de la legislación y la regulación; a la imposición de la ley y la administración judicial, e incluso al derecho constitucional, al derecho primitivo, al derecho naviero, al derecho familiar y a la jurisprudencia”*³⁴.

Cabe hacer mención que Richard A. Posner, citado en el párrafo anterior, era juez de un tribunal de apelaciones en Estados Unidos, Posner contaba con estudios en el campo de la Economía, es decir, ya en la práctica es necesario buscar que esta visión rinda frutos verdaderamente interesantes y reciba aportaciones de personas involucradas con el Derecho y la Economía, personas que conozcan los problemas que de la teoría permean a la práctica, y que pueden describir con mucha mayor certeza los efectos económicos de una decisión judicial, de una decisión del Congreso, de dirimir un conflicto de intereses en un juicio, etc., en concreto, en términos reales, el efecto económico de decisiones y la eficiencia de las mismas.

De esta forma, es necesario contar con estudios detallados que velen por los intereses económicos, encontrar el costo-beneficio de la nueva ley, entendiéndose por ello, que el funcionamiento y aplicación de una ley, algunas ocasiones entraña la creación de instituciones, las cuales requieren también de la aplicación de un presupuesto para solventar los gastos operativos de las mismas, como los derivados del inmueble donde físicamente residirá, el pago de nómina, publicidad, aplicación de políticas públicas, y un sin número de costos derivados de la entrada en vigor de una nueva ley, que no pueden dejar de ser observados por los elementos encargados de la creación y aplicación de la ley.

Así pues, se verifican los beneficios que tendrá una nueva ley, en relación con sus costos, debe encontrarse una lógica, y se debe de evitar que los costos sean

³⁴ Posner, Richard A., “El análisis económico del Derecho”, Primera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 28.

mayores que los beneficios, porque finalmente el propio erario público, es decir, en parte importante las aportaciones de los ciudadanos, son las que cubren el presupuesto necesario para solventar los gastos antes mencionados. La misma ciudadanía llega a cuestionar las exorbitantes sumas de dinero que a veces se destinan a determinados órganos de gobierno cuando no rinden resultados y fungen como meras instituciones en papel, es decir, instituciones que realmente no benefician en nada a la ciudadanía.

1.2.2.5. Racionalidad Teleológica

Cuando se hace referencia a la Racionalidad Teleológica³⁵, estamos hablando de la finalidad de las leyes. Se responde a las preguntas: ¿Para qué sirve esta ley?, ¿Cuál es el fin de esta ley? Entonces encontraremos que el sistema legal debe ser entendido como el medio para alcanzar fines sociales, como por ejemplo extender los servicios de salud a todo ciudadano, tener seguridad jurídica, reducción del desempleo, crear infraestructura en el país, etc. Es decir, en general, mejorar las condiciones en las que se desenvuelve la sociedad.

En nuestro país, los grupos de mayoría, como podrían ser los partidos políticos, en ocasiones atienden a intereses de grupo, e incluso a intereses de una o unas cuantas personas, afectando a muchos. Cuando las condiciones permitan un correcto funcionamiento en los fines de todas y cada una de las leyes que se crean dentro de un sistema jurídico, tendremos como resultado una sociedad integralmente eficiente.

1.2.2.6. Racionalidad Ética

Al hablar de la Racionalidad Ética³⁶, en México nos encontramos con un problema reiterado: los conflictos de intereses. Algunas personas anteponen los fines

³⁵ "Contribución a una teoría de la legislación", en "Elementos de técnica legislativa", Op. Cit. Págs. 26-29.

³⁶ Ídem, págs. 21-27.

personales y de grupo sobre los de la propia sociedad, afectando a muchos y beneficiando a pocos. En este rubro podemos analizar ciertas decisiones que se han tomado de manera política, y que afectan a la ciudadanía de manera directa por la creación de determinadas leyes. El inconveniente en este tipo de racionalidad es que a lo único que se puede atender es al discurso de la moral, es decir ¿Qué tan ético es votar por la aprobación de una ley que socialmente no beneficia a una mayoría, y que muy por el contrario la perjudica?

Si los actores políticos, así como los técnicos del Derecho, logran un actuar éticamente probo en el desempeño de sus funciones, entonces se conseguirá dignidad humana, consenso, y un ambiente propicio para el desarrollo.

1.2.3. Etapa Postlegislativa

Esta etapa³⁷ reviste una especial importancia, puesto que en ella se debe de analizar si las normas jurídicas se adaptaron y funcionaron dentro del sistema jurídico en el cual se insertaron. Se verá entonces si en realidad se han alcanzado los objetivos planteados, si la norma jurídica fue eficaz y eficiente. Lo que no se puede negar es que en la actualidad no se da este análisis, tal es el ejemplo de que contamos con instituciones ineficientes dentro del sistema jurídico mexicano, y no se hace nada por eliminarlas o reformarlas, para lograr que cumplan con la finalidad para la cual se crearon.

Una forma de lograr dicho análisis sería contar con procedimientos de fiscalización efectivos de las instituciones encargadas del desarrollo y aplicación de la materia en la que verse la ley correspondiente, así como el sentir de la ciudadanía respecto de los resultados que la ley creada ha arrojado.

³⁷ “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en “Elementos de Técnica Legislativa”, Op. Cit. Págs. 89-91.

CAPÍTULO 2. Evolución del Congreso de la Unión y la Técnica Legislativa en México. Antecedentes.

2.1. Época precolonial

Dentro de las distintas culturas mexicanas antiguas era práctica común la de discutir los asuntos propios de la sociedad y el establecimiento de normas de convivencia en asambleas tribales. Dentro de estas asambleas tenían representación los diferentes grupos o clanes que formaban la tribu, siendo tradicionalmente el jefe del clan este representante.

“Existía un Derecho Legislativo basado en fuentes formales, por lo que podemos singularizar las normas que entonces regían:

a) Poseían normas de derecho escrito o legislativas que se conservan en sus códigos. Clavijero dice que las leyes “se perpetuaban en la memoria de los hombres, así por la tradición como por las pinturas”, y que “las copias de las pinturas de las leyes sin duda eran infinitas”. Por ejemplo, Ixtlixóchitl escribió en lengua española las ochenta leyes publicadas antes por su famoso tatarabuelo, el rey Nezahualcóyotl.

b) Pero, sobre todo, regía la costumbre como fuente formal reconocida por aquellas organizaciones políticas. La aceptación de la norma consuetudinaria era unas veces expresa y en otros casos tácita³⁸.

La forma como se perpetuaron las leyes de esos días no difiere de cómo actualmente lo hacemos. Aunque también podemos darnos cuenta de que se daba importancia al derecho consuetudinario como una fuente formal de regulación.

³⁸ “Proceso Legislativo Mexicano”, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973, págs. 13 y 14.

En esta época no podemos hablar de la existencia de un principio regulador de la Técnica jurídica. En la época precolonial imperaba en este territorio un derecho incipiente, pero que bastaba para regular las relaciones sociales de esa sociedad.

2.2. Época Colonial

Dentro de los instrumentos legislativos que estuvieron en uso en la época colonial encontramos: pragmáticas, cédulas reales, autos, provisiones, cartas abiertas, reales órdenes, ordenanzas y autos acordados.

“Las cinco primeras, según el “Diccionario Histórico Forense del Derecho Real de España”, consistían en lo siguiente:

- 1. Pragmática: esta voz, aunque parece es general, se ha particularizado en nuestro derecho y denota cualquier resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante.*
- 2. 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. Se encabeza y firman los ministros.*
- 3. Auto: el decreto o determinación judicial dada por el juez en algún juicio civil o causa criminal.*
- 4. Provisiones. Los despachos y mandamientos que expiden los tribunales a nombre del rey, como son los Concejos y Cancillerías, ordenando se ejecute lo que en ellos se manda: se extienden y forman con toda la autoridad real, pues se imprimen en ellas el sello de su majestad y hay tantas especies como son los autos que se liberan.*
- 5. Carta abierta. Se entiende todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por la cual se concede a uno cierta gracia o merced, hablándose en ella y generalmente y en todos aquellos que son capaces en el derecho de cumplimentarla. Aunque no hable con éstos en particular, se dirige a cada uno de ellos indefinidamente, para*

*en el caso que el interesado la proponga a alguno para el efecto que contiene, y dé el debido cumplimiento*³⁹.

En esta etapa precolonial, una figura que reviste gran importancia es la Audiencia, ya que es un antecedente esencial en la formación del sistema jurídico de nuestro Estado. Dentro de las facultades más importantes de la Audiencia se encontraban la de revisar y aprobar las ordenanzas destinadas a regir a las poblaciones de los territorios de la Corona, así como la de constituirse en Real Acuerdo, para dictar todas las leyes que consideraban necesarias para el buen gobierno de las Colonias.

Una cédula del 8 de marzo del año 1619, recogida en la Ley 34, título 1, del libro 2 de la Recopilación, decía:

*“Para que en todo se provea lo que más convenga al servicio de Dios Nuestro Señor, bien en la causa pública y conservación de las Indias: Mandamos a nuestros virreyes, presidentes y oidores, que con intervención de los fiscales hagan sacar traslado de todas las ordenanzas y demás autos y acuerdos con que se gobernaren y tuvieren proveídos para la conservación de la tierra y administración de la justicia y nos le envíen autorizado y en forma que haga fe siempre que determinaren en el acuerdo algún auto tocante al gobierno público, sobre materias que hagan reglar o se dé orden para lo venidero, nos avisen de ello con los motivos en que se hubieren fundado”*⁴⁰

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 regla para lo futuro, con la diferencia de que la fazaña requería de la previa aprobación del monarca, en tanto que el Auto acordado tenía

³⁹ Ídem, pág. 14.

⁴⁰ Ídem, pág. 15.

fuerza por sí mismo y entraba en vigor desde el momento de su creación, y sólo se remitía aviso y los motivos del Auto acordado al monarca.

La Audiencia tenía funciones de cuerpo legislativo, ya que tenía la facultad de poder dictar leyes, que incluso, en ocasiones derogaban a las leyes generales españolas. Dentro de las facultades de revisión que tenía, podemos encontrar una similitud a nuestro modelo de aprobación de leyes, en el que interviene una instancia revisora en la aprobación de proyectos de leyes.

En cuanto a la legislación colonial podemos indicar que: *“Durante la época colonial, la legislación pasó a ocupar el primer rango entre las fuentes formales del derecho. Esta fuente formal fue de carácter central para toda la extensión del virreinato y a la vez, de carácter central provincial, pero otorgó al sistema municipal de la Nueva España, el carácter de órgano creador de sus propias normas de derecho.*

Por lo tanto, fuera de los órganos centralistas, de los que las audiencias fueron los cuerpos legislativos por excelencia, fue el poder municipal el poder criollo más caracterizado que, en la Colonia, como cuerpo colegiado y deliberante, dispuso de facultades expresas para legislar. En consecuencia, aparte de las audiencias como órganos centralistas, la expresión deliberante y en funciones locales de Poder Legislativo criollo, se localizó en los Ayuntamientos o Cabildos, que tenían la facultad de legislar en lo que tocaba a sus respectivas circunscripciones”⁴¹.

De este modo, la facultad legislativa emanada del Municipio constituyó especialmente el cuerpo de las Ordenanzas municipales. Debido a esto se redujo la intensa actividad de los Cabildos.

Durante la invasión española y hasta antes de tener una época de vida independiente en nuestro territorio, la tendencia de la Corona española fue hasta

⁴¹ Ídem, pág. 16.

cierto punto la conservación de las tradiciones indígenas, lo anterior lo podemos notar en una cédula de 1555 en la que el emperador Carlos I proclamaba el siguiente principio que después fue recopilado entre las Leyes de Indias:

“Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres que antes tenían los indios para su gobierno y policía, y sus usos y costumbres, observadas y guardadas después que son cristianos, y que o se encuentran con nuestra sagrada religión ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten, y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos”⁴².

No obstante esta tendencia a guardar las costumbres de los indios, la producción legislativa desde la Baja Edad Media era generada por el mismo rey o a propuesta de las Cortes, pero finalmente, dictada por el propio soberano. Dichas leyes contaban con un carácter de generales y de valor perpetuo, y no podían ser modificadas sino por otra ley, constituyendo entonces las normas con mayor valía. No obstante lo anterior, la verdad es que eran escasas las leyes que tenían como destinatario a las Indias en América, la más renombrada de ellas y que para algunos autores parecería como una especie de primera Constitución para el Nuevo Mundo, es la que se nombró como “Leyes Nuevas”, promulgada en Barcelona el 20 de noviembre de 1542, dichas leyes en 40 capítulos establecían la normatividad básica para la organización del Consejo de Indias y del gobierno en América.

“Para determinar dónde residía el poder legislativo durante el régimen jurídico-político de la Nueva España, deben formularse algunas consideraciones previas. La dominación española se consumó en una época en la que la monarquía absoluta en la metrópoli ya se había entronizado... Era, pues, lógico y natural que ese régimen se transplantara a las Colonias, de lo que se concluye que si la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, en la Nueva España

⁴² “Técnica Legislativa”, Op. Cit., pág. 73.

éste fue el legislador supremo. Cabe recordar, por otra parte, que esa concentración no equivalía a la tiranía legislativa, pues aunque en orden a la elaboración de leyes el monarca era la máxima autoridad, por no decir la única, su ejercicio debía estar deontológicamente encausado por principios éticos de contenido cristiano cuyo conjunto se ha bautizado con el nombre de derecho natural, así como por las costumbres sociales que varias legislaciones reconocieron expresamente como fuente del derecho, contándose entre ellas, en forma destacada, Las Leyes de Indias...⁴³.

El sistema jurídico de México se fue formando a través de una recopilación y adaptación del sistema indígena, y del derecho colonial, tomando forma poco a poco, y desarrollando las bases que actualmente aceptamos como “tradicionales”.

“Así mismo, el órgano conocido como Consejo de Indias, creado en 1519, debe entenderse como un órgano subordinado a la voluntad real, es decir, toda elaboración legal, expediciones de descubrimiento y conquista, tráfico marítimo e incluso la organización, su órbita competencial y el nombramiento de sus miembros le correspondían al rey, considerándose como una especie de delegación de funciones”⁴⁴.

Es decir, la legislación peninsular y central, se formó con las cédulas, las ordenanzas, las pragmáticas, las reales órdenes, las provisiones, las cartas, los autos, las Leyes de Indias recopiladas definitivamente en 1680, y por otra parte, la legislación criolla se constituyó con la legislación municipal, que se formaba por las Ordenanzas dictadas por los Cabildos.

No fue sino hasta 1811 que Ignacio López Rayón instaló en Zitácuaro, la Suprema Junta Nacional Americana, como representación de Fernando VII, con motivo de realizar unas Bases o Elementos constitucionales, dichas bases o elementos

⁴³ Burgoa, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Décimo cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2000, pág. 620.

⁴⁴ Ídem, pág. 621.

fueron pieza fundamental en el desarrollo de nuestra vida constitucional, puesto que señalaba que el Poder Legislativo en el que se depositaría la soberanía del pueblo residiría en un órgano llamado “Supremo Congreso Nacional Americano”. El derecho de iniciativa y la derogación de las leyes sólo lo tenía el “Protector Nacional”, nombrado por los representantes de las provincias. El Congreso General se componía de cinco vocales nombrados por los representantes de las provincias, permaneciendo cinco años en el cargo.

En cuanto a la discusión y aprobación de los proyectos de ley presentados por el “Protector Nacional”, se realizaban en sesiones públicas del Congreso, pero la absoluta aprobación residía en la “Suprema Junta Nacional Americana”, es decir, como se podrá notar, todavía a principios del siglo XIX, se seguía de cierto modo bajo el mandato de la Corona española, sin obtener verdadera independencia.

2.3. Marco Constitucional Histórico en México

2.3.1. Constitución de Cádiz de 1812

En el período intermedio que abarcó desde la consumación de la independencia hasta la creación de la primera Constitución del México independiente, se siguió aplicando la Constitución de Cádiz y demás leyes vigentes (decretos dados por las Cortes de España, las reales disposiciones novísimas, las Leyes de Recopilación, las Leyes de la Nueva Recopilación, las Leyes del Fuero Real y del Fuero Juzgo).

La obra de las Cortes de Cádiz no ha sido estudiada a fondo, e incluso ha soportado críticas como la de ser producto de una Corte *afrancesada*, cuando Napoleón fue vencido no sólo desde el punto de vista de las armas, sino con la promulgación de una Constitución, expedida el 19 de marzo de 1812, misma que

fue tomada como bandera por los movimientos liberales y revolucionarios de Europa en aquella época⁴⁵.

Es así, que estando una porción de América dominada por la Corona Española, se aplicara también esta Constitución en estos territorios. Se continuó con la misma fórmula en la que el Rey por propia iniciativa o a petición de Las Cortes, elaboraban las leyes. Las Cortes se formaban por diputados que representaban a razón de uno por cada setenta mil habitantes o fracción que correspondiera por lo menos a la mitad de la cifra antes señalada.

“Dicha Constitución, en sus artículos 133 a 153 determinó el procedimiento legislativo para la formación de las leyes, y facultó a las cortes junto con el rey para elaborarlas, de acuerdo con el artículo 15, que a la letra decía: ‘La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el Rey’”⁴⁶.

Desde este momento, se crea en nuestro sistema el procedimiento legislativo, siendo la base del actual, por lo que es de capital importancia esta aportación jurídica.

A mayor detalle, en esta Constitución Gaditana, el proceso de formación y sanción de las leyes estaba contenido en el Capítulo VIII, mencionándose que todo diputado tenía la facultad de iniciar proyectos de ley, presentándose obligatoriamente por escrito y razonando el porqué del proyecto de ley, cuestión que con el tiempo aparentemente se perdió. En este capítulo se exponía que la discusión del proyecto de ley se daba en Las Cortes y que incluso para que quedara suficientemente discutido si era necesario, se leía hasta tres veces el texto del proyecto. Para proceder a la aprobación, que se realizaba mediante votación, era necesario que se encontrara por lo menos la mitad mas uno del total de los diputados que conformaban Las Cortes.

⁴⁵ Barragán Barragán, José, “Temas del Liberalismo Gaditano”, Primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pág. 3.

⁴⁶ “Técnica Legislativa”, Op. Cit., pág 75.

En cuanto a la sanción, quién la realizaba era directamente el rey, contando con tres días para ejercer el derecho de veto. Para el caso de que se diera la sanción se utilizaba la fórmula “Publíquese como ley”, y si no la otorgaba se utilizaba la de “Vuelva a las Cortes”, claro, siempre acompañada de las razones por las que no procedía sancionar la ley.

El maestro Felipe Tena Ramírez en su libro “Leyes Fundamentales de México”, hace mención de la fórmula que se utilizaba en ese tiempo para promulgar una ley siendo la siguiente:

“N. [el nombre del rey] por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las cortes han decretado y Nos. sancionamos lo siguiente [aquí el texto literal de la ley]. Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule. [Va dirigida al Secretario de Despacho respectivo].⁴⁷”

La fórmula anterior puede ser tomada como una sanción del “ejecutivo”, con sus respectivas dimensiones. Es una comparación que nos deja ver otra similitud de nuestro actual sistema con el que imperaba a principios del siglo XIX.

Antes de continuar con la Constitución Federal de 1824, conviene hacer una exposición de los diversos documentos que dieron paso a lograr la transformación de la organización sociopolítica de la Nueva España a la del México independiente, proceso que no se logró de forma repentina, y fue producto de frecuentes choques entre diversos movimientos contrapuestos. Para efectos de poder estudiar mejor este lapso de tiempo, lo dividiremos en tres períodos:

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1808-1989”, Décimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1989, pág. 23.

Primer período. Del 19 de julio de 1808 al 24 de febrero de 1821.

Habían transcurrido casi tres siglos desde la conquista y dominación de la Corona española, y en la Nueva España la población se encontraba dispuesta a asumirse como parte de una nación soberana e independiente. Esta idea quedó expuesta en la *Representación del Ayuntamiento de México*, realizada el día 19 de julio de 1808 por Francisco Primo de Verdad y Ramos, y el entonces regidor Juan Francisco Azcárate. Este es el momento que da origen al desarrollo de una nueva estructura sociopolítica llamada a terminar con el régimen de la Colonia, ideas que quedaron plasmadas en documentos de importancia capital para el desarrollo de la nueva nación en la que nos convertiríamos. Analizaremos a continuación algunos de ellos.

1. Los Sentimientos de la Nación

También fue conocido este documento como *Veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución*, los cuales fueron expuestos por primera vez en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo, el día 14 de septiembre de 1813, donde estuvieron presentes Ignacio López Rayón, José María Liceaga, José Sixto Verduzco, José Manuel de Herrera, José Murguía, Carlos María de Bustamante, José María Cos y Andrés Quintana Roo.

Los Sentimientos de la Nación son el primer documento mexicano en el que se postula el sistema republicano federal para un nuevo Estado mexicano independiente, y retomamos de su texto la siguiente cita “*la América (México) es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía*”, quedando de este modo establecido el punto de partida para pronunciar la soberanía del pueblo, y el derecho que tiene éste para elegir la manera en la que se autodeterminará como nación independiente, como señala en su texto: “*la soberanía dimana del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las*

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

La letra de *Los Sentimientos de la Nación* está inspirada en las ideas liberales de Montesquieu y Rousseau, así como en la Constitución de Cádiz de 1812, y a su vez, influyó de manera terminante en los integrantes del Congreso de Chilpancingo.

2. La Constitución de Apatzingán

Expedida bajo el nombre de *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana*, fue sancionada en la ciudad de Apatzingán el día 22 de octubre de 1813. Este documento es el primer intento constituyente del país y es el precursor del camino que después habrán de seguir personajes como Don Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez y Francisco García Salinas, todos esenciales en la transformación del orden político para alcanzar el federalismo y el bicammarismo en el México independiente.

Este documento, que se atribuye a Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel de Herrera, define la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, y la declara como imprescriptible, inajenable e indivisible; la hace residir en el pueblo, atribuye su ejercicio a la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos, y sus atributos los hace consistir en las facultades de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares, de donde concluye que *“estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una corporación”*⁴⁸, siguiendo con esa cita la tesis de Montesquieu, que expone que todo se habrá perdido si el dictar leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar los delitos recae sobre el mismo individuo o cuerpo colegiado.

⁴⁸ “Poder Legislativo”, Op. Cit., pág. 129.

En cuanto al órgano legislativo, el Código de Apatzingán adoptó el criterio de considerar en su integración la igualdad de las provincias, al disponer en su artículo 48 que: “el Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad”, por lo que sus miembros se hubieran asemejado más a los senadores, porque no se disponía su elección en razón del número de habitantes de las provincias, sino que cada una de ellas elegiría un representante para la integración del Congreso, sin tomar en cuenta el número de habitantes que hubiera en cada provincia.

Para elegir a los miembros del Supremo Congreso, la Constitución de Apatzingán tomó el modelo de la Constitución de Cádiz, dividido en tres etapas, llevado a cabo por juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, en las cuales debían celebrarse complicadas ceremonias religiosas.

Además de poder nombrar a sus propios miembros en representación de las provincias ocupadas por el enemigo, el Supremo Congreso estaba facultado para nombrar a los integrantes del Supremo Gobierno, a los del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de residencia, a los embajadores plenipotenciarios, y a los generales de división (a propuesta del supremo gobierno); en materia legislativa tenía competencia para examinar y discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas; decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales hubiera de proponerse o admitirse la paz.

La Constitución de Apatzingán influyó en el Acta Constitutiva y en la Constitución Federal de 1824, tal como se advierte en la reproducción de bastantes preceptos de la primera en los documentos de 1824.

3. El Plan de Iguala

En 1820, después de una década de lucha armada, el movimiento insurgente se encontraba debilitado y circunscrito a la zona sur del país, donde se mantenían

activas las fuerzas rebeldes de Vicente Guerrero y Pedro Ascencio Alquisiras; y de manera irónica, la idea de la independencia cobraba adeptos entre acaudalados españoles y criollos, que buscaban resguardar sus intereses económicos, mediante una separación pacífica de la Corona, para la creación de un nuevo Estado, absolutista y conservador⁴⁹.

En este panorama, el jefe del ejército realista encargado de combatir la insurgencia en el sur del país, Agustín de Iturbide elaboró un plan de independencia que, con la aprobación de Vicente Guerrero y otros jefes insurgentes, proclamó en Iguala el 24 de febrero de 1821. Establecía un esquema de monarquía moderada regulada por una Constitución elaborada por las cortes cuyos diputados deberían elegirse bajo ese concepto. Fernando VII o alguien de su dinastía o de otra reinante, sería el emperador.

Segundo período. Del 24 de agosto de 1821 al 20 de marzo de 1823.

En este período se desarrolla el predominio iturbidista, de los Tratados celebrados en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, entre el virrey Juan de O'Donojú y el primer jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías, que hicieron posible la entrada de las tropas a la Ciudad de México de manera pacífica al siguiente mes, y concluye con la abdicación del efímero emperador Agustín de Iturbide.

1. Los Tratados de Córdoba

El Plan de Iguala se modificó por los Tratados de Córdoba en un aspecto fundamental, el establecer los últimos en su artículo tercero que en caso de no aceptar el trono Fernando VII o de renunciar a el, y lo mismo sucediera con los infantes Carlos, Francisco de Paula y Carlos Luis, sería llamado a reinar quien las cortes del imperio designaren, con lo que Iturbide pudo ascender al trono.

⁴⁹ Zárate, Julio, "La guerra de independencia", México a través de los siglos, Tomo III, Sexta edición, México, Editorial Cumbre, 1967, págs. 659-662.

2. El Congreso Constituyente de 1822-1823

Dicho Congreso de 1822-1823 no fue de modo alguno constituyente, ni en su formación ni en lo tocante a sus resultados, ya que citando a José María Bocanegra en cuanto a la primera de las ideas anteriores señala: *“Es en sí mismo muy notable, aunque común por desgracia, que siendo constituyente un congreso, entrase a funcionar verdaderamente constituido, según lo demuestra el tenor del juramento prestado por los diputados, que exigía constituir a la nación bajo las bases del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba”*⁵⁰.

Y queda de manifiesto, que en cuanto a sus resultados, tampoco cumplió con dotar al Estado de una nueva Constitución, ni antes de ser disuelto por Iturbide, ni en el período en que fue reinstaurado que fue de los días 29 de marzo al 30 de octubre de 1823, aunque cabe señalar que creó un proyecto de Constitución que no pudo ser discutido por resolverse que dicho Congreso sólo tendría carácter de convocante y no de constituyente, como inicialmente se había indicado.

Derivado de lo establecido en el Plan de Ayala y en los Tratados de Córdoba, el Poder Legislativo de la nueva nación se depositó de manera provisional en una Junta de Gobierno denominada Soberana Junta Provisional Gubernativa, misma que además tenía la función de convocar al Congreso Constituyente, convocatoria emitida mediante un decreto de fecha 17 de noviembre de 1821.

Dicho Congreso fue dominado por el grupo borbonista formado por influyentes europeos, ya que al tener el control de la Soberana Junta Provisional Gubernativa expidieron la convocatoria del Congreso Constituyente en términos que les favorecían. Este Congreso se instaló el 24 de febrero de 1822, con 102 diputados asistentes. Al seno del Congreso aumentaron las diferencias entre el grupo de los borbonistas y los iturbidistas, por lo que fue inevitable una confrontación directa entre ambos grupos, precipitada por la noticia que las Cortes de España habían

⁵⁰ “Técnica Legislativa”, Op. Cit., pág. 133.

declarado nulo el Tratado de Córdoba, por lo que Iturbide no podía acceder legítimamente al trono imperial.

El día 19 de mayo se había consumado la toma del Congreso por huestes de Pío Marcha, fiel a Iturbide, y se reunió el “constituyente” en una sesión en la que imperó la inseguridad. Los representantes de la nación, encabezados por Valentín Gómez Farías, viendo lo inevitable de los hechos procedieron a nombrar a Iturbide como emperador, siempre y cuando se sometiera a un régimen constitucional, proposición que fue aceptada e Iturbide juró guardar y hacer guardar la Constitución que emitiera dicho Congreso.

El enfrentamiento del Congreso con Iturbide terminó con la aprehensión de varios diputados, y finalmente, el 31 de octubre de 1822, el brigadier Luis Cortazar, al mando de algunos soldados, se presentó en el salón de sesiones del Congreso y lo disolvió por órdenes del emperador, que en lugar del Congreso, creó una Junta Instituyente.

3. La Junta Nacional Instituyente

Este órgano fue formado por miembros del Congreso disuelto, designados por el emperador. Tenía encomendadas las funciones de redactar un proyecto de Constitución, convocar a un nuevo congreso que decidiría la suerte de dicho proyecto y legislar provisionalmente en materia impositiva.

La junta no pudo elaborar el proyecto de Constitución, ni pudo expedir la convocatoria para el nuevo Congreso, sólo formuló un Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, que no llegó a ser aprobado. A consecuencia del Plan de Casa Mata, Iturbide tuvo que decretar la reinstalación del Congreso disuelto y un par de semanas después, abdicó a la Corona el 20 de marzo de 1823.

El proyecto de Reglamento provisional político del Imperio mexicano, reservaba a la propia Junta el ejercicio del Poder Legislativo, sin contener ninguna disposición que hiciera referencia a la aparición del bicammarismo legislativo en México.

Tercer período. Del 29 de marzo de 1823 al 1 de febrero de 1824.

Una vez que hubo desaparecido el efímero imperio de Iturbide, los partidos cambiaron de posiciones, los borbonistas, que no eran partidarios de Iturbide, pero sí del sistema monárquico, se transformaron en el partido centralista, que con el tiempo sería conocido como conservador; por el otro lado, los iturbidistas viendo imposibilitada su causa, se sumaron a los federalistas.

El partido centralista luchaba por la conservación en el nuevo Estado del antiguo orden de cosas, con todos sus privilegios, fueros y castas; buscaba que se mantuviera el antiguo régimen de opresión a las clases desvalidas, la intolerancia religiosa, y la hegemonía económica, política y social de las clases pudientes. Los federalistas, pretendían una reestructuración de la sociedad, en la que se borrarán fueros, privilegios, intolerancia religiosa, ignorancia, superstición, castas, explotación de los oprimidos y la concentración de la riqueza en pocas manos.

Los antiguos borbonistas veían en el centralismo un sistema más parecido al monárquico que era su ideal y un medio idóneo para conservar sus intereses y alcanzar sus fines. Los federalistas veían al enemigo en los centralistas, y veían en el sistema federal la manera en la que podían llegar a conseguir la renovación que tanto anhelaban.

1. El Congreso reinstalado

El sábado 29 de marzo de 1823, con la presencia de 103 diputados se reinstaló el Congreso por encontrarse reunido en su mayoría, con plena libertad de deliberar y en estado de continuar sus sesiones. El Dr. Valentín Gómez Farías, diputado por

Zacatecas, junto con Melchor Múzquiz, pidieron al soberano Congreso que con carácter urgente: *“Se sirva acordar la formación de una convocatoria para otro Congreso que constituya a la nación bajo la forma que a la misma agrade; y que al efecto nombre una comisión que dentro de ocho días, a lo más presente su proyecto”*⁵¹.

La Comisión nombrada para conocer de la propuesta de los diputados Gómez Farías y Múzquiz, emitió su dictamen desfavorable a la convocatoria el 14 de abril de 1823. Gómez Farías, como miembro de dicha Comisión no suscribió el dictamen, y leyó en sesión del Congreso su voto particular.

De esta manera quedó entablada una controversia entre el Congreso y la opinión pública, Gómez Farías y la Comisión dictaminadora del Congreso, y como las partes ya habían ejercitado acciones y excepciones, y después de un largo camino el Congreso dirimió la controversia en el sentido de aprobar la convocatoria solicitada.

La lucha entre los partidos seguía, por una parte los centralistas dilataban en lo posible la puesta en marcha de la convocatoria, y los federalistas veían el peligro del desmembramiento del nuevo Estado si no se constituía rápidamente. Se dio en el país un conjunto de pronunciamiento de las provincias, algunas apoyando un pacto federal, otras buscando su independencia, y en este escenario se llegó a la presentación del Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana.

a. El Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana

El Viernes 16 de mayo de 1823, la Comisión integrada por los diputados José del Valle, Juan de Dios Mayorga, Servando de Teresa y Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Ximénez, José María de Bocanegra y Francisco maría Lombardo, presentó al Congreso su Plan de Constitución Política de la

⁵¹ Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824), Tomo V, Segunda edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pág. 137.

Nación Mexicana, que contenía ciertos principios de federalismo y proponía un Senado, que sin formar parte del propio Congreso tenía facultades legislativas, como se desprende del precepto correspondiente del citado Plan, cuyo texto es del tenor siguiente:

“Artículo 8º. El Senado se compondrá de individuos elegidos por los congresos provinciales, a propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el Congreso nacional; velar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma; juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y a los secretarios de Estado, en los casos precisos que señale una ley clara y bien pensada; convocar a un Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos, que también designará la Constitución”⁵²

Dicho Plan no llegó a ser discutido por el Congreso, pero aun cuando no contempló el sistema bicameral, fue el primero en proponer en México el establecimiento de un cuerpo colegiado que llevaría el nombre de Senado. Aquel Congreso no llegó a tener el carácter de constituyente, teniendo únicamente el estado de convocante, al emitir la convocatoria a uno nuevo.

Con la propuesta para un nuevo Congreso se abre en México el nacimiento de una esperanza para el movimiento liberal y federalista. Gómez Farías presentó la propuesta de la convocatoria, a sabiendas de que en Congreso en turno no podrían proliferar las ideas federales y de reestructuración, ya que estaba

⁵² “Leyes Fundamentales de México 1808-1989”, Op. Cit., pág. 152.

dominado por partidarios de continuar con la misma situación imperante en el Estado.

A la convocatoria para el nuevo Congreso, se agregaron las Bases para las elecciones respectivas, establecidas por decreto del Congreso, en las que se señaló que la elección de un diputado por cada cincuenta mil personas o fracción mayor de veinticinco mil, para el caso de que la provincia cuya población fuere inferior, se nombraría un diputado.

Servando de Teresa y Mier propuso una adición a la base primera para que el Congreso Constituyente se integrara por dos cámaras, lo que fue rechazado, pero se puso de manifiesto el avance que presentaban las ideas de algunos legisladores que apoyaban el bicammarismo en esa época.

b. El Pacto Federal del Anáhuac

Este documento representa una importante contribución al federalismo mexicano, es un proyecto de Constitución del diputado por Jalisco, Prisciliano Sánchez Padilla, en el que proponía depositar el poder Legislativo en un Congreso de una sola Cámara, cuyos miembros serían electos por cada Estado respecto a una base poblacional. Hace señalamiento de un Senado, el cual funcionaría como un apéndice del Poder Ejecutivo, y quedaría integrado por uno o dos senadores por Estado y nombrados popularmente, con atribuciones como acordar la guerra y la paz, dictaminar asuntos diplomáticos, proponer ternas al Ejecutivo para todos los empleos gubernamentales, velar sobre la observancia de la Constitución y convocar a un Congreso extraordinario en los casos previstos por la Constitución.

c. La Constitución del Imperio

José Valdés, iturbidista destacado, era miembro de la Comisión de Constitución del primer Congreso Constituyente, formuló su proyecto de Constitución bajo el

nombre de Constitución del Imperio, o proyecto de organización del Poder Legislativo, que contemplaba el funcionamiento del Poder Legislativo en un modelo bicameral, con un Senado cuyos miembros debían ser designados por sus clases u oficios, ya que serían parte también de dicho órgano los príncipes del imperio mayores de veinticinco años, los arzobispos del imperio, además veinticuatro miembros serían elegidos por el emperador de entre los secretarios de Estado, obispos, consejeros reales, embajadores, generales, títulos, intendentes y ministros togados; y finalmente un senador por cada provincia nombrado por la respectiva diputación provincial de entre los eclesiásticos, hacendados, mineros, comerciantes y letrados.

d. El proyecto atribuido al canónigo José Miguel Guridi y Alcocer

A este doctor en teología y cánones, se le atribuye un proyecto de Constitución el cual contempla un Congreso nacional dividido en dos salas, como en la opinión del autor han existido siempre en Inglaterra y Francia, teniendo la segunda sala el carácter de revisora, y sería formada por individuos mayores de 40 años, por lo que tendría un carácter de “consejo de ancianos”, elegidos con la finalidad de representar a las provincias a razón de un representante por cada una de ellas y habría otro tanto de representantes elegidos por el emperador de entre una relación propuesta por el Consejo de Estado.

e. El proyecto de José María Couto

Era un proyecto de corte imperial, en el que se proponía un órgano legislativo integrado mediante dos cámaras: una del imperio y la otra formada por los diputados de las provincias, la primera representaba a las clases nobiliarias, y la segunda fungía como representación de las provincias, con diputados elegidos popularmente.

Por fin, el 30 de octubre de 1823, el Congreso Constituyente, en sesión presidida por el diputado Francisco Sánchez de Tagle, a la que asistió el presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo, Mariano Michelena, decretó la clausura de sus sesiones. En este momento, el movimiento federalista tenía mucha fuerza, ya que no sólo había logrado que se expidiera la convocatoria para un nuevo Congreso, sino, además, había hecho que sus ideas se difundieran con éxito por todas las provincias, por lo que la adopción del sistema federal en México era inminente.

2.3.2. Constitución Federal de 1824

El 7 de noviembre de 1823, con la asistencia del presidente del Supremo Poder Ejecutivo, Miguel Domínguez, se instaló de forma solemne el nuevo Congreso Constituyente, cuya Comisión de Constitución quedó inicialmente integrada por los diputados Don Miguel Ramos Arizpe, a quien se designó como presidente, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Alejandro Carpio y José María Luciano Becerra.

El Acta Constitutiva de la Federación fue expedida por el Segundo Congreso Constituyente Mexicano, constante en treinta y seis artículos, y su papel fundamental fue el de ser el proemio y guía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y con su aprobación se evitó el desmembramiento de las provincias mexicanas que en esa época obedecían a un impulso centrífugo tendiente a convertirlas en estados independientes.

En la sesión del 11 de diciembre de 1823 se discutió la parte medular del Acta Constitutiva, en la que se determinaban las formas de Estado y de gobierno, tal y como señalaba el texto del referido proyecto: "Artículo 5º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal".

Una vez aprobado el artículo señalado, los centralistas perdieron el punto importante de la forma de gobierno, y los federalistas consiguieron el triunfo más

completo, que sirvió para salvar a las provincias del desmembramiento, como se señaló anteriormente. La aprobación del artículo 5º. Del proyecto de Acta Constitutiva definió no sólo la forma del gobierno, sino también la del Estado, determinándolo como Estado federal en oposición al central o unitario, con un gobierno republicano, representativo y popular, en lugar del monárquico.

La aprobación del órgano legislativo bicameral

En sesión del 28 de diciembre de 1823 se puso a discusión el artículo 10 del proyecto de Acta Constitutiva, relativo al depósito del Poder Legislativo en una Cámara de Diputados y en un Senado. Hubo oposición a la creación de este último por algunos congresistas.

Don Miguel Ramos Arizpe argumentó a favor del Senado señalando que este no sería un cuerpo colegiado aristocrático, como sucedía en Inglaterra y Francia, sino que sus integrantes serían elegidos de modo popular, al igual que en la Cámara de Diputados, y que su función sería la de evitar los perjuicios que pudieran derivarse de únicamente contar con una sola Cámara, y que la nación resultaría beneficiada al poder tener un órgano formado por hombres maduros y de experiencia, que revisaran las actuaciones de los diputados y fueran capaces de corregir algún defecto en que pudiese incurrir la primera cámara, si de este modo sucedía.

Puesto a votación el artículo correspondiente, este quedó definitivamente con el siguiente texto: “Artículo 10. El Poder Legislativo de la Federación residirá en una cámara de diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General”.

Finalmente, el 31 de enero de 1824, el Congreso terminó de discutir y votar los artículos del Acta Constitutiva, y tras las modificaciones de forma finales, introducidas por las comisiones unidas de constitución y de corrección y estilo, estuvo totalmente terminada en dicha fecha, con lo cual quedó consumado

oficialmente el establecimiento constitucional del federalismo y del órgano legislativo bicameral en México, cuyas modalidades específicas confirmarían el triunfo político del cambio y del liberalismo sobre el sector privilegiado y conservador.

En el espíritu de la Constitución Federal de 1824 podemos entender por función legislativa la actividad desarrollada por el órgano legislativo en ejercicio del poder público; en cambio, con un criterio objetivo, en sentido material, la función legislativa viene a ser la actividad desarrollada en ejercicio de la potestad estatal para crear la norma jurídica. De este modo, el congreso tiene una doble función, por una parte la de la creación de las leyes, y en el otro extremo, la de la modificación de dichas leyes que él mismo ha creado, incluso, hasta de los preceptos de la carta magna.

En los artículos 51 a 66 de la Constitución Federal de 1824 quedó plasmado el procedimiento de creación de leyes, quedando también establecido el precedente de nuestro actual sistema bicameral.

2.3.3. Constitución Centralista de 1836

El 30 de marzo de 1833, en términos de lo previsto por la Constitución Federal de 1824, el Congreso declaró formalmente electos al general Antonio López de Santa Anna y al Dr. Valentín Gómez Farías, para ocupar los cargos respectivos de presidente y vicepresidente de la República durante el cuatrienio que iniciaría el 1º de abril de 1833. López de Santa Anna pretextando enfermedad no se presentó a tomar posesión del cargo, por lo que el vicepresidente asumió sus funciones.

El Dr. Gómez Farías, en un período que apenas rebasó los diez meses, realizó una intensa actividad reformista en distintos ámbitos, como el político, económico, educativo, judicial y administrativo, por lo que se ganó el título de patriarca de la reforma.

Como reacción a las acciones reformistas del Dr. Gómez Farías, Ignacio Escalada proclama en Morelia su Plan de Escalada, por el cual se protesta sostener la santa religión de Jesucristo y mantener los fueros y privilegios del clero y del ejército, que según, se veían amenazadas por las autoridades imperantes, señalando como protector de esa causa y supremo jefe de la nación al general Antonio López de Santa Anna. Se sumaron otros movimientos, como el que produjo el Plan de Huejotzingo, encabezado por Mariano Arista, en el que se declaraba a Santa Anna como supremo dictador.

Santa Anna, sin esperar el vencimiento de su cuarta licencia solicitada, asumió la presidencia, y el Congreso no sólo no llamó a Gómez Farías a terminar con el período otorgado a Santa Anna, sino que fue destituido y se nombró al general Miguel Barragán como presidente Interino. El Congreso había demostrado un nulo respeto a los preceptos constitucionales, y por medio de un dictamen se auto adjudicó todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución Federal de 1824 cuantas alteraciones creyese conveniente al bien de la nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe.

Ese Congreso tenía únicamente el carácter de ordinario, ya que no fue elegido como convocante y menos aún como constituyente, por lo que al asignarse este último por un dictamen de una de sus comisiones usurpó poderes que ni le dieron sus electores ni proceden de la propia ley. Este Congreso destruyó la Constitución imperante y dictó la de 1836, por lo que en palabras de Emilio Rabasa, *“su base es pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario”*⁵³.

El mencionado Congreso expidió el 15 de diciembre de 1835, como antecedente de la Constitución Centralista de 1836, las Bases Constitucionales, que además de abolir las reformas instauradas por Gómez Farías, sepultaron el federalismo, el Acta Constitutiva y a la Constitución Federal de 1824.

⁵³ Rabasa, Emilio, “La Constitución y la Dictadura”, Primera edición, México, Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura conjuntamente con Editorial Porrúa, 1999, pág. 10.

Estas Bases Constitucionales determinaron un sistema gubernamental republicano, representativo y popular, en el que el supremo poder nacional continuaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no recaerían por ningún motivo en la misma persona o corporación.

Como se trataba de un esquema centralista, se sustituyeron los estados por departamentos, y el ejercicio del Poder Legislativo recayó en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, la de diputados y la de senadores, cuyos miembros serían elegidos de forma popular y periódicamente.

La Cámara de Diputados se renovaba en su mitad cada dos años, y sus miembros se elegían para períodos de dos años, con el criterio de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil. El Senado se componía de veinticuatro senadores, los que de acuerdo con el artículo 8º de la tercera ley –que se encargaba de la elección, organización y atribuciones de los senadores–, eran designados por mayoría de votos de las juntas departamentales, de varios candidatos propuestos por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. Dicha elección debía ser sancionada por el Supremo Poder Conservador. Los senadores duraban en su encargo seis años, y cada dos, el Senado se renovaba en una tercera parte.

La Constitución Centralista de 1836, dio preeminencia a la Cámara de Diputados en el ejercicio de la función legislativa, ya que sólo a ella y al Ejecutivo les correspondía la facultad de iniciativa de leyes, las cuales debían necesariamente iniciarse en dicha Cámara, al Senado se le otorgó el carácter de cámara revisora, como se dispone en la tercera ley:

Artículo 31. Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasará a la revisión del Senado con todo el expediente de la materia.

Artículo 32. La Cámara de Senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacer alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobadado; pero al volverlo a la Cámara de Diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes.

Un período de vital importancia, y que no debe dejarse sin mencionar son los años que van de 1841 a 1843, en este período se promulgan las Bases orgánicas. En este período destaca por su importancia el Congreso Constituyente de 1842, en el cual se habían puesto grandes esperanzas para conciliar las tendencias contradictorias imperantes desde la independencia. El Congreso de 1842 queda frustrado como constituyente liberal-federalista, y su producto, las Bases orgánicas de 1843 son una alternativa liberal, pero antirreformista en esencia⁵⁴.

2.3.4. Constitución Liberal de 1857

En su versión original, la Constitución Liberal de 1857 estableció un órgano legislativo unicameral al determinar la formación del Congreso de la Unión, cuestión que representó un camino largo de discusiones y controversias al interior del Congreso Constituyente de 1856-1857.

En la Comisión de constitución del congreso Constituyente, presidida por Ponciano Arriaga se analizaron los argumentos a favor de la introducción del Senado como Cámara del órgano legislativo, señalando entre ellos los siguientes:

a) Que en una Federación, dicho brazo del Poder Legislativo es el que otorga igualdad de derechos entre los Estados, dejando de lado criterios como su tamaño, población o riqueza.

⁵⁴ Noriega Elío, Cecilia, "El Constituyente de 1842", Primera edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, págs. 11-15.

b) Que una segunda cámara garantiza una mayor discusión de los proyectos de ley, logrando una óptima legislación, al neutralizar la facultad discrecional en el caso de que una sola Cámara fuera la encargada de expedir leyes sin una revisión provisional.

c) Que adoptar una sola cámara equivale a dejar de lado la propensión de todo cuerpo público de expandir su influencia y poder bajo pretextos como la conveniencia pública o la necesidad.

d) Que la existencia del Senado da lugar a una mayor reflexión y posibilidad de enmendar errores en las propuestas de ley, que de no hacerse causarían perjuicios irreparables.

En el otro extremo, dicha Comisión también analizó la institución senatorial a la luz de los acontecimientos políticos en el país, con especial énfasis en la época más cercana a la promulgación de la Constitución Federal de 1824, arrojando las siguientes conclusiones:

a) La existencia de un Senado no dio lugar al mejoramiento de las leyes, ni al perfeccionamiento de las instituciones.

b) En lugar de ser un freno justo y racional a la facilidad legislativa de la asamblea popular, se mantuvo como una oposición sistemática e irracional, impidiendo el avance y progreso en el órgano legislativo.

c) Lejos de conferir la igualdad entre los Estados y representar sus intereses legítimos, se olvidó de los más débiles, y aun, en ocasiones, los tiranizó y oprimió.

d) No propició la expresión pacífica de las opiniones, en cambio fomentó la proliferación de intrigas y conspiraciones.

En resumen, tomando en cuenta la experiencia, la Comisión tuvo como conclusión que una segunda cámara no aportaba ventajas, ya que las leyes que pretendían ser revisadas por esta segunda cámara, no adquirirían ni profundidad o luminosidad, al contrario, se hacían incoherentes, al ser remendadas y parchadas una y otra vez.

El Congreso unicameral previsto en esta Constitución se integraba por diputados elegidos en su totalidad cada dos años, mediante voto indirecto y secreto, a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, y la entidad que no tuviere ese mínimo, elegiría uno. Por cada diputado propietario se debía elegir un diputado suplente.

Esta Constitución confirió el derecho de iniciar leyes al Presidente de la República, a los diputados federales, y a las legislaturas de los Estados. Los proyectos que fueran desechado por el Congreso no podían presentarse de nuevo en las sesiones del año, las cuales se dividían en dos períodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el otro, improrrogable, del 1º de abril al 31 de mayo.

Además de la función legislativa, esta Constitución, al igual que las que le precedieron, otorgó al Congreso de la Unión otras de carácter jurisdiccional, administrativo, presupuestario, financiero y de control.

La Constitución Liberal de 1857 prevenía el ejercicio del veto presidencial antes de la aprobación del proyecto o iniciativa de ley, después de la primera discusión, momento en que se enviaba al Ejecutivo copia del expediente respectivo para manifestar su opinión o expresar que no haría uso de tal facultad, si dicha opinión era favorable, se procedía a la votación. Si en cambio, el Ejecutivo vetaba el proyecto, por discrepar su opinión, en todo o en parte, el expediente volvía a comisión, a efecto de examinarlo a la luz de las observaciones del Ejecutivo y formular nuevo dictamen, en el que debía someterse a su vez a votación,

bastando la mayoría absoluta de los votos de los diputados presentes para su aprobación.

Nos señala el maestro Daniel Cosío Villegas⁵⁵, que algunos autores, como Emilio Rabasa, opinan que el mayor defecto de la Constitución Liberal de 1857 es el desequilibrio de los poderes públicos, o concretamente, del Poder Ejecutivo y Legislativo, ya que propiamente, Rabasa no reconocía el carácter de Poder al Judicial, opinando que en esta Constitución, se proyectó el deseo del Constituyente de no volver a caer en las garras de un tirano irresponsable, cruel y sanguinario, y la forma en la que pensaron lograrlo fue reduciendo al mínimo las facultades del presidente de la república,

La Guerra de Reforma impidió en la práctica, de 1858 a 1860, la vigencia de la Constitución, pero una vez terminada la guerra civil, y elegido Don Benito Juárez como Presidente Constitucional en julio de 1861, éste constató la urgencia de reformar la Constitución para lograr el equilibrio entre los poderes de la nación.

Después del período de inaplicabilidad constitucional creado por la invasión francesa y el “imperio de Maximiliano”, Juárez inició las acciones tendientes a la reforma constitucional. El Acta Constitucional de 1857 establecía como requisitos para su adición o reforma el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso y el su aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados, situación casi imposible de cumplir por el entorno político en el que se encontraba el país.

Es así, que Juárez expide la Convocatoria para la elección de los poderes federales, en la que se ponía a votación la cuestión de que la siguiente legislatura del Congreso de la Unión pudiera reformar y adicionar la Constitución en puntos específicos sobre el equilibrio de los supremos poderes de la Unión. Con el propósito de explicar la convocatoria se emitió una circular dirigida a los

⁵⁵ Cosío Villegas, Daniel, “La Constitución de 1857 y sus críticos”, Segunda edición, México, Editorial Hermes – Secretaría de Educación Pública, 1973, págs.155-157.

gobernadores de los Estados, en la que se hacía especial mención de la importancia de reestablecer el bicammarismo legislativo. Para justificar este proceder, se invocó el artículo 39 de la propia Constitución, según el cual, el pueblo tenía en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

No prosperó esta propuesta para lograr la modificación de la Constitución, y fue atacada enérgicamente por varios sectores importantes del país, como la prensa, y algunos gobernadores, como los de Coahuila, Sonora y Veracruz.

La reforma constitucional propuesta por Don Benito Juárez para restaurar el bicammarismo legislativo tuvo que esperar, y fue presentada hasta una nueva legislatura del Congreso de la Unión, mediante iniciativa presentada el 13 de diciembre de 1867, bajo la forma prevista por la propia carta magna, por conducto de su ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada.

Le correspondió a la siguiente Legislatura del Congreso de la Unión emitir el dictamen relativo a la iniciativa de reformas fue presentado al Congreso el 14 de diciembre de 1869, y determinaba puntos fundamentales sobre el órgano legislativo, tales como:

- Depositar el Supremo Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.
- El cargo de senador era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se tuviera remuneración económica.
- El Senado se compondría de tres senadores de cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por tercios cada dos años, y por cada senador propietario, se elegiría un suplente.
- Los miembros del Senado tendrían la facultad de iniciar leyes.

Las reformas constitucionales para el renacimiento del Senado fueron aprobadas el 6 de noviembre de 1874, después del transcurso de tres legislaturas, y a más de dos años de la muerte de su promotor, Don Benito Juárez. Las principales diferencias de las reformas aceptadas y el proyecto original de las mismas fueron las siguientes:

1. El Senado se compondría de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, su elección sería indirecta en primer grado.
2. Cada dos años, el Senado se renovarían por su mitad.
3. Sin la concurrencia de sus dos terceras partes, el Senado no podría abrir sus sesiones.

La Cámara de Senadores fue restaurada durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, mediante las reformas constitucionales aprobadas en noviembre de 1874, por el Congreso General, y la mayoría de las legislaturas de los Estados al Código Fundamental de 1857, con ello se afianza el sistema presidencial al fortalecerse la situación del Poder Ejecutivo Federal. Al respecto el doctor Jorge Carpizo comenta: *“El restablecimiento de esta Cámara Legislativa en 1874 respondió a la idea de volver al sistema bicameral para evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el de tipo congresional en lugar del presidencial que era el consagrado en la ley fundamental mexicana de mediados del siglo pasado”*⁵⁶.

2.3.5. Constitución Social de 1917

En el período de tiempo que comprenden los primeros años de la Revolución Mexicana (1913-1916) no se encuentra ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución Liberal de 1857. No se sabe con exactitud en que momento se gesta la idea de crear una nueva norma fundamental.

⁵⁶ Carpizo, Jorge, “Estudios Constitucionales”, Segunda edición, México, UNAM – La gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pág. 161.

La fuente del nuevo Constituyente no es un orden jurídico decadente, sino el producto del empuje del movimiento social que vivía el país. La convocatoria al Constituyente estableció que la Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro y quedaría instalada el primero de diciembre de 1916, las votaciones para elegir diputados se realizarían el día 22 de octubre, ganando por una gran mayoría el Partido Liberal Constitucionalista⁵⁷.

“...el proyecto original, punto de partida de los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro, fue presentado al mismo, por el primer jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, en la sesión de apertura celebrada el primero de diciembre de 1916; se trataba de un proyecto que optaba por la forma federal de Estado, dentro de un régimen republicano y representativo, respetuoso de la tradicional división tripartita del supremo poder público, con el Poder Legislativo organizado bajo un diseño bicameral, que recogía en lo fundamental muchas de las disposiciones del Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de 1824, inspirada en la Constitución estadounidense de 1787 y en la gaditana de 1812, y reproducía, casi sin cambios, la estructura del Congreso y sus características adoptadas mediante las reformas realizadas en 1784 a la Constitución de 1857”⁵⁸.

Las características que esta Constitución le daba al Poder Legislativo, lo convertía en un Poder Federal, tal y como se había proyectado en las constituciones anteriores de 1824 y 1857, existiendo en la Constitución Social de 1917 mayor similitud con la Liberal de 1857, en el contenido de sus preceptos en cuanto a la organización y funcionamiento del legislativo.

“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, comprendiendo entre otras las siguientes materias:

⁵⁷ Carpizo, Jorge, “La Constitución Mexicana de 1917”, Cuarta edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, págs. 59-61.

⁵⁸ “Poder Legislativo”, Op. Cit., pág. 213.

- a) *La división de Poderes*
- b) *El Poder Legislativo*
- c) *La elección e instalación del Congreso*
- d) *La iniciativa y formación de leyes*
- e) *Las facultades del Congreso*
- f) *La Comisión Permanente*⁵⁹

En el presente capítulo queda ilustrada una parte de la historia del órgano legislativo de nuestro país, expuesta la gran evolución, tanto en funciones como en organización, que ha sufrido el mismo. Preponderantemente, la actividad del órgano legislativo es la creación de leyes, y es en ese punto, donde puede incidir benéficamente la aplicación de la Técnica Legislativa.

El próximo capítulo de la presente investigación analiza el marco jurídico sobre el que se basa la producción legislativa en México.

Es de vital importancia el análisis de las atribuciones otorgadas al Congreso de la Unión, toda vez que la Constitución es la que determina la composición y funciones de este órgano colegiado.

La función legislativa reviste vital importancia en este trabajo, por lo tanto, el procedimiento que regula la creación de leyes debe ser abordado como piedra fundamental sobre la cual se debe basar la aplicación de una parte importante de la Técnica Legislativa, sin olvidar que también existen las etapas pre y post legislativas, donde los principios de la Técnica Legislativa deben ser aplicados para poder mejorar la calidad de nuestros ordenamientos jurídicos.

⁵⁹ "Proceso Legislativo Mexicano", Op. Cit., pág. 36.

CAPÍTULO 3. Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Marco Jurídico nos sirve para ubicar la materia de nuestra investigación dentro del universo normativo que conforma el Derecho Mexicano, siendo por excelencia la Constitución la norma primordial de la cual dimanan las demás. En este capítulo se hará un recorrido por los ordenamientos jurídicos de relevancia manifiesta para el presente trabajo.

La actividad del Congreso de la Unión –una vez establecido el sustento constitucional de dicho órgano–, es regulada por dos ordenamientos fundamentales, a saber: 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. En el presente trabajo de investigación nos enfocaremos en la actividad del Congreso relativa a la producción de leyes, por lo que también nos delimitaremos en estos ordenamientos, a los artículos que se enfoquen a dicha actividad.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene en los artículos 39, 40, 41 y 50, los lineamientos sobre los cuales se sustenta la soberanía nacional, la forma de estado y la forma de gobierno de México, por lo que se justifica la existencia de un Poder Legislativo, depositado en la figura del Congreso de la Unión, órgano encargado de la producción de leyes en nuestro país.

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo... El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Este artículo hace referencia al derecho a autodeterminarse del pueblo mexicano, la soberanía es algo inherente al pueblo, un requisito que le es propio y lo define.

México es una democracia por propia voluntad, y elige a sus representantes de acuerdo a los supuestos previstos en las leyes que nos rigen. El poder legislativo es parte esencial de nuestro gobierno, y por extensión del concepto antes mencionado, es la materialización de una decisión del pueblo mexicano: tener un poder legislativo bicameral.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...

La materialización del concepto señalado en el artículo 40 de nuestra Constitución Política se realiza a través de cada uno de los Poderes de la Unión. Para que el pueblo mexicano pueda efectivamente ratificar las elecciones tomadas, es necesario que exista la manifestación de dicha voluntad a través de órganos plenamente legitimados, tal como el Congreso de la Unión.

*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.*⁶⁰

El Congreso de la Unión es la entidad bicameral en la que se deposita el Poder Legislativo federal. De esta forma, recae principalmente en él la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstractas.

El Título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene los artículos 49, 50, 51, 56, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, y 79 son el sustento del derecho parlamentario mexicano, ya que determinan los tres poderes en los que recaen las funciones públicas, o sea, las del Estado. En este caso, es de nuestro interés el órgano legislativo, ya que es el encargado por excelencia de la producción legislativa en México.⁶¹

⁶⁰ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", www.cddhcu.gob.mx

⁶¹ "Poder Legislativo", Op. Cit., pág. 448.

3.1.1. Título Tercero. Capítulo II. Sección II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Esta sección de nuestra constitución, formada por los artículos 71 y 72, señala la fórmula del proceso legislativo, por lo que es de vital importancia para el análisis llevado a cabo en el presente trabajo.

“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.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

El texto del artículo antes transcrito es de suma relevancia, ya que indica de forma clara quienes son los únicos facultados para iniciar leyes o decretos, por lo que dichos “actores” juegan un papel de importancia manifiesta para el presente trabajo, ya que inciden directamente en la producción legislativa en México.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

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

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

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

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

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la

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

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

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

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

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

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que

debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.⁶²

De la lectura del artículo antes transcrito podemos entender que el Congreso a su interior, para efectos de la revisión de los proyectos de ley, es un órgano emisor-revisor, ya que las iniciativas formuladas por una de las cámaras, deberán ser revisadas forzosamente por la otra antes de ser remitidas al Ejecutivo, como se desprende del inciso A.

De la lectura del inciso B, queda manifiesta la facultad del titular del ejecutivo del derecho al veto sobre el proyecto de ley, de esta forma, podemos entender al ejecutivo como una segunda instancia revisora.

Como lo indica el inciso C, el Presidente tiene la obligación de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso, de acuerdo a lo indicado por el artículo 89 fracción I, de nuestro máximo ordenamiento. El acto de la promulgación de una ley es el decreto a través del cual el jefe de Estado certifica la autenticidad de la ley, de esta forma, su legalidad es inobjetable. Al publicarlo, se da a conocer a todos los gobernados, para su observancia y cumplimiento.

El derecho de veto sobre la ley, no es absoluto, ya que una vez que ha sido vuelto a estudiar el proyecto por las Cámaras del Congreso, y confirmado por el voto de las dos terceras partes del número total de sus integrantes, el proyecto de ley volverá al Poder Ejecutivo para su promulgación, no señalando que éste último continúe con el derecho de veto sobre dicho proyecto.

⁶² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, www.cddhcu.gob.mx

Algunos proyectos deben ser revisados forzosamente primero por la Cámara de Diputados, tal y como lo dice el inciso H, a saber, los proyectos que traten de: empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En este caso, la previsión tiene su fundamento en que estos temas afectan directamente a los individuos, representados por los Diputados, y no impactan de la misma forma a las entidades federativas, representadas por el Senado.

El inciso F señala que para la interpretación, reforma o derogación se deben seguir los mismos pasos que cuando se trata de un proyecto nuevo. Debemos entender la palabra “interpretación” como una aclaración del alcance, ya que la facultad de interpretar el derecho es reservada al Poder Judicial de la Federación.

La importancia de la Técnica Legislativa en la elaboración de leyes a cargo del Congreso de la Unión es manifiestamente visible, así que surge la necesidad de que el conjunto de lineamientos y propuestas que la componen, sea tomado en cuenta, incluso desde nivel constitucional, logrando de este modo obtener un producto perfeccionado, no sólo en su forma o fondo, sino inclusive en el método de haberlo producido, logrando así leyes de calidad, que cumplan con eficacia y eficiencia su objetivo.

Como se señaló anteriormente en el presente trabajo, la creación de una norma debería observar tres etapas: prelegislativa, legislativa y postlegislativa. Queda evidenciado que la situación actual de nuestra norma máxima sólo hace referencia a la etapa legislativa en los artículos 70 y 71, restringiendo sólo a esta etapa los elementos que conformarán una nueva ley. Las iniciativas de ley son consideradas como el texto que posiblemente será una nueva ley, el cual será llevado por los pasos del proceso establecido, dejando de lado que existen modificaciones que el propio texto que forma la iniciativa de ley puede sufrir.

No debe dejarse de lado el texto en sí, ya sin ser visto como la iniciativa de ley propiamente, sino tomado como un conjunto de enunciados que deben de cumplir

con una serie de requisitos mínimos, para que una vez reunidos estos, puedan adquirir la calidad de iniciativa ya propiamente dicha. Análisis que no está sustentado en el marco jurídico estudiado.

3.1.2. Título Tercero. Capítulo II. Sección III. De las Facultades del Congreso

Dentro de esta Sección, se hace la total descripción de las facultades del Congreso de la Unión, dentro de las cuales se encuentra el poder legislar en diversas materias, siendo esta la base real del actuar y proceder del Congreso. Es así, que en conjunto, las Secciones II y III, del Capítulo II del Título Tercero de la Constitución, enmarcan la actividad de producción de leyes del Congreso de la Unión, ya que por una parte facultan al Congreso a legislar en las materias señaladas, y por la otra, señalan el procedimiento que deberá ser observado cuando se ponga en práctica esa facultad para legislar.

A continuación, se transcribe una parte del texto del artículo 73, que enuncia las facultades del Congreso de la Unión, en donde destacamos por la importancia que tiene para nuestra investigación, las que inciden directamente en la facultad de producción legislativa:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123...

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra...

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal...

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; [...]"⁶³

Queda de manifiesto, con la trasccripción anterior, que la actividad legislativa atribuida al Congreso de la Unión encuentra sustento a nivel constitucional, pero en términos demasiado genéricos, tal y como sucede con el Proceso Legislativo señalado en el artículo 72 de la Constitución, que señala lineamientos generales para la etapa legislativa, sin tomar en cuenta a las etapas prelegislativa y postlegislativa. Por lo que las conclusiones y propuestas del presente trabajo se enfocarán mayormente esta situación.

⁶³ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", www.cddhcu.gob.mx

De la lectura anterior podemos retomar que el Congreso de la Unión, al igual que los otros 2 poderes de la Federación, se rige a través de las atribuciones que la norma máxima le otorga. Al poder Legislativo es al que se le ha investido con mayor número de atribuciones en el ámbito de la Administración Pública.

3.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Durante más de siglo y medio de haber logrado su independencia México, el Congreso General no tuvo ley orgánica, ya que la primera Ley Orgánica del Congreso fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, y con modificaciones en 1981 y 1994, hasta que fue abrogada en 1999 por la nueva Ley Orgánica del Congreso, que actualmente se encuentra en vigor, como a continuación se detalla.⁶⁴

El 25 de mayo de 1979 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad fue fortalecer la integración y composición de la cámara de Diputados a partir del impulso que en esta materia conllevó la reforma política del año de 1977. Este ordenamiento reguló básicamente cuestiones de organización interna y entre otras consideraciones, pretendió vigorizar al congreso General tomando en cuenta que los otros dos Poderes de la Unión tenían leyes orgánicas y el legislativo carecía de la suya propia.

El 20 de julio de 1994 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que modificó y adicionó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, introduciendo una serie de nuevas disposiciones de carácter orgánico y que en su conjunto conformaban el cuerpo legal en vigencia en ese momento.

⁶⁴ "Poder Legislativo", Op. Cit., pág. 448.

Con fecha 26 de mayo del año 1999, los senadores Eduardo Andrade Sánchez, Sami David David y Juan Ramiro Robledo Ruiz, integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, remitieron a los Secretarios de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Reglamento y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos, Tercera, de la H. Cámara de Senadores, para su consideración y análisis respectivos.

Por su parte, con esa misma fecha, 26 de mayo de 1999, fue remitida a los Secretarios de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, elaborada por los Senadores Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco J. Salazar Sáenz y Emilio Goicoechea Luna, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Dicha iniciativa también fue turnada a las Comisiones Unidas señaladas antes, para su consideración y estudio correspondiente.

En la Sesión celebrada el día 22 de junio de 1999, la Asamblea de la Cámara de Diputados conoció, discutió y aprobó el proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que en forma de Minuta fue enviada al Senado de la República para su revisión constitucional.

En Sesión de fecha 24 de junio de 1999, los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dieron cuenta al Pleno de la Minuta mencionada y el Presidente acordó el turno a las Comisiones Unidas de Reglamento y Práctica Parlamentaria y de Estudios Legislativos, Tercera, para su estudio y dictamen.

La iniciativa de decreto presentada por el Senador Gabriel Jiménez Remus, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, fue turnada a las Comisiones de Reglamento y Práctica Parlamentaria; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, que después de su estudio, arrojaron como resultado una minuta en cual se plasmó la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Con fecha 30 de agosto de 1999 fue remitida a la Cámara de Diputados la Minuta que contenía el “Proyecto de Ley Orgánica Del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, misma que después de ser discutida por dicha cámara revisora fue publicada el 3 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

Con base a lo antes señalado, y con el objeto de intercambiar opiniones y criterios para llegar a un consenso general en la materia, las Comisiones Unidas mencionadas de la H. Cámara de Senadores, efectuaron una serie de reuniones con legisladores y con grupos interparlamentarios, entre las cuales destacan las reuniones de conferencia en la Cámara de Diputados.

En el mismo sentido se realizaron diversas reuniones de análisis en el seno de las propias Comisiones Unidas, así como varias entrevistas entre Senadores de las diferentes fracciones parlamentarias. Se celebraron asimismo, encuentros con los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Acción Nacional. Senadores independientes, también expresaron sus comentarios y propuestas.

Al tratarse de una reforma que regiría el destino de la actividad del Congreso de la Unión, de su Comisión Permanente y particularmente del Senado de la República, la participación de los Senadores fue amplia.

Las iniciativas mencionadas se ocupan de proponer cambios prácticamente a todo el texto legal actual, es decir, plantean en términos precisos toda una reforma

integral, con excepción del Título Segundo relativo a la Cámara de Diputados, que los legisladores de esa Cámara habían abordado con anterioridad.

Las reformas que se propusieron, son de gran importancia, tal es el caso en lo tocante a los Grupos Parlamentarios. La propuesta de reforma en este tema tiene su fundamento en el artículo 70 constitucional, y plantea disposiciones para que los grupos parlamentarios de las corrientes ideológicas representadas en el Senado coadyuven al mejor desarrollo del proceso legislativo y contribuyan para orientar los criterios en las deliberaciones al interior de las cámaras. Con respecto a las Comisiones Legislativas, se observa en las reformas el propósito de que las Comisiones desarrollen su actividad de control, análisis y dictamen, con nuevas disposiciones que permitirían cumplir de manera eficaz las funciones de las Cámaras.

En la iniciativa, se sostiene el criterio de que es necesaria la Ley Orgánica del Congreso a que hace referencia el artículo 70 de la Constitución, a fin de hacer posible la instalación y funcionamiento del Colegio Electoral, así como de la propia H. Cámara de Diputados de la próxima legislatura al momento de su presentación (LI Legislatura).

De la exposición de motivos, se infiere que del texto de la Ley Orgánica, debe mantenerse la vigencia del Reglamento Interior del Congreso General en vigencia, hasta en tanto se expidieran las disposiciones reglamentarias de esta Ley Orgánica y el Reglamento Interior y de Debates, siempre y cuando no se opusieran a esta Ley.

En el debate de esta iniciativa, se puso de manifiesto que la misma era producto de las circunstancias, pero no realmente de una vocación hacia un cambio

democrático. No obstante, fue aprobada esta iniciativa y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, como ya lo mencionamos⁶⁵.

3.2.1. Título Segundo, De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados

La estructura de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos en su título segundo es la siguiente:

“TITULO SEGUNDO. De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados

CAPITULO PRIMERO. De la sesión constitutiva de la Cámara

CAPITULO SEGUNDO. De la Mesa Directiva

Sección Primera. De su integración, duración y elección

Sección Segunda. De sus atribuciones

Sección Tercera. De su presidente

Sección Cuarta. De los Vicepresidentes y de los Secretarios

CAPITULO TERCERO. De los Grupos Parlamentarios

CAPITULO CUARTO. De la Junta de Coordinación Política

Sección Primera. De su integración

⁶⁵ “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”, Berlín Valenzuela, Francisco, Coordinador, “Enciclopedia Parlamentaria de México”, Volumen 1, Tomo 1, Primera edición, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, pág. 589.

Sección Segunda. De su naturaleza y atribuciones

Sección Tercera. Del Presidente de la Junta de Coordinación Política

CAPITULO QUINTO. De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

CAPITULO SEXTO. De las Comisiones y los Comités

Sección Primera. De las Comisiones

Sección Segunda. De su integración

Sección Tercera. Disposiciones Complementarias

Sección Cuarta. De los Comités

CAPITULO SÉPTIMO. De la Organización Técnica y Administrativa

Sección Primera. De la Secretaría General de la Cámara

Sección Segunda. De la Secretaría de Servicios Parlamentarios

Sección Tercera. De la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Sección Cuarta. De otros Órganos Técnicos de la Cámara

Sección Quinta. Disposiciones Generales⁶⁶

⁶⁶ "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos", www.cddhcu.gob.mx

El título segundo de la ley se encuentra contenido en los artículos 14 al 57 de dicha reglamentación, y regula aspectos tan importantes como la Mesa Directiva o los Grupos Parlamentarios. Estas estructuras, entre otras, son las encargadas de dar vida a la actividad que tiene encargada el Congreso de la Unión.

3.2.2. Título Tercero, De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores

Este título se encuentra contenido en los artículos que van desde el 58 hasta el 115. Cabe mencionar que no se hace una delimitación tajante de los aspectos importantes que regula esta Ley Orgánica en comento, ya que no es posible hacer el análisis y transcripción de la totalidad del ordenamiento. A continuación se muestra también la estructura del título tercero de esa ley:

“TITULO TERCERO. De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores

CAPITULO PRIMERO. De la Sesión Constitutiva de la Cámara

CAPITULO SEGUNDO. De la Mesa Directiva

Sección Primera. De su integración, duración y elección

Sección Segunda. De sus Facultades

Sección Tercera. De su Presidente

Sección Cuarta. De los Vicepresidentes y de los Secretarios

CAPITULO TERCERO. De los Grupos Parlamentarios

CAPITULO CUARTO. De la Junta de Coordinación Política

Sección Primera. De su integración

Sección Segunda. De sus Atribuciones

Sección Tercera. De las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política

CAPITULO QUINTO. De las Comisiones

Sección Segunda. De su Integración

Sección Tercera De su Organización

CAPITULO SEXTO. De la Organización Técnica y Administrativa

Sección Primera. De la Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Sección Segunda. De la Secretaría General de Servicios Administrativos

Sección Tercera. De la Tesorería y la Contraloría

*Sección Cuarta. Del Servicio Civil de Carrera*⁶⁷

A continuación se hará una breve explicación de las estructuras consideradas en la organización del Congreso de la Unión en ambas Cámaras, tales como Mesa Directiva, Grupos Parlamentarios y las Comisiones.

⁶⁷ "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos", www.cddhcu.gob.mx

La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras es un cuerpo colegiado, que lo integran diputados o senadores, según sea la Cámara de la que se trate, electos por mayoría de votos de su respectiva Cámara. Este órgano tiene dentro de sus funciones acciones de coordinación, moderación, representación, autenticación, instrumentación, administración, de gobierno, información, entre otras.

La Mesa Directiva del Senado se constituye en la junta previa, realizada diez días antes del inicio del período ordinario de sesiones. La integran un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, todos electos por mayoría de votos.

Dentro de las funciones de la Mesa Directiva se encuentra la conducción de los trabajos parlamentarios, los cuales incluyen actividades dentro y fuera del recinto, antes, durante y después de las sesiones. La función que desarrolla es mayormente administrativa que política.

La primera Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, del período ordinario de sesiones se constituye en la junta previa, diez días antes del inicio del período. Su integración es la siguiente: un presidente; un vicepresidente por cada fracción parlamentaria o grupo parlamentario que exista en la Cámara; cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría de votos. La duración en el cargo es de un mes en sesiones ordinarias, y en las extraordinarias, el tiempo que se extiendan estas.

Dentro de las funciones más importantes de la Mesa Directiva se encuentra el preservar la libertad de las deliberaciones, la efectividad del trabajo legislativo y la aplicación imparcial de la legislación aplicable (Constitución, Ley Orgánica del Congreso, Reglamento Interno del Congreso, etc.).

Es aquí, donde encontramos un acercamiento importante al tema central de esta investigación. La Mesa Directiva, en la búsqueda de la efectividad en los trabajos

de las cámaras, debe atender a ciertos criterios: a) Jurídicos, debe tender a la búsqueda de la justicia; b) Económicos, que los resultados coincidan con los costos; c) Políticos, encaminados al beneficio colectivo y oportunidad de resoluciones; y, d) Criterios Técnicos, como la precisión en el lenguaje, en su sintaxis, semántica y léxico usados⁶⁸. En este último inciso encontramos directamente un punto de unión entre la presente investigación, las propuestas que se hacen en la misma, y un órgano que tiene dentro de sus funciones regular algunos aspectos importantes de la Técnica Legislativa.

Los grupos parlamentarios, o fracciones parlamentarias, son un conjunto de diputados, o senadores, que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o vínculo político. Para integrar un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, se requiere de por lo meno 5 diputados, y en la Cámara de Senadores, un mínimo de 3 senadores de la misma afiliación partidaria. Es necesario que cumplan con ciertos requisitos para la creación un grupo parlamentario, tal como la elaboración del acta donde se manifiesta la voluntad de los diputados o senadores de constituir dicho grupo, así como determinar al coordinador del grupo.

A través de los grupos parlamentarios se establece el orden del día de las sesiones, el orden de las intervenciones en los debates, la agenda de las actividades legislativas, la designación de los miembros de las comisiones, etc.

Las comisiones tienen funciones específicas en las que se divide el trabajo parlamentario, haciendo posible el manejo práctico de las atribuciones del Poder Legislativo. El número de comisiones al seno de cada una de las cámaras puede ser modificado en caso de así ser necesario, siendo algunas de ellas, necesarias permanentemente.

⁶⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "El Congreso de la Unión. Integración y regulación", Primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, pág. 165.

Las comisiones se integran atendiendo a 3 principios: a) Proporcionalidad, dependiendo del número total de congresistas que formen cada fracción parlamentaria; b) Pluralidad, busca que se encuentren representados todos los grupos parlamentarios; y, c) Oportunidad política, la mayoría en cada cámara “concede” a la oposición manejo de comisiones encargadas de legitimar las decisiones del gobierno y mayoría parlamentaria⁶⁹.

Es en las comisiones donde recae el trabajo técnico legislativo. La aplicación de los principios de la Técnica Legislativa recaen, de hecho, en ellas, ya que serán las encargadas de preparar, presentar y dar seguimiento a los proyectos de ley, recayendo sobre ellas, la calidad del proceso y del producto de la función legislativa.

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

El primer Reglamento del Poder Legislativo mexicano fue hecho por don José María Morelos y Pavón, y se dio a conocer en la instalación del Congreso de Chilpancingo el 13 de septiembre de 1813, llamado el Reglamento del Soberano Congreso para su Gobierno Interior, el cual fue sustituido por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, expedido el 24 de diciembre de 1824 por el Congreso Constituyente, el cual perdió su vigencia por las leyes de 9 y 22 de septiembre de 1835, las cuales fueron el antecedente de la Constitución Centralista de 1836, que con apego a ellas, de manera ilícita, en la primera, el Congreso General (que no era Constituyente), se declaró con facultades como la de cambiar la forma de Gobierno y de Estado mexicanos, y pretendía que las dos cámaras legislativas sesionaran conjuntamente; la Ley del 22 de septiembre de 1835 dispuso suspender los artículos del Acta Constitutiva de la Federación, de la Constitución General y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en lo relativo a la división bicameral del Congreso.

⁶⁹ Ídem, pág. 170.

Una vez vigente la Constitución Liberal de 1857, se expidió el 4 de diciembre de 1857 un Reglamento para el Gobierno del Congreso de la Unión, que contaba con 258 artículos, distribuidos en 29 capítulos. Este ordenamiento fue sustituido por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que consta en 214 artículos, más dos transitorios.⁷⁰

El día 20 de marzo de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento en comento. La función de este ordenamiento es la de regular aspectos técnicos específicos de las actividades realizadas en el Congreso mexicano. A continuación, por ser de suma importancia se transcribirán algunos artículos del Reglamento:

“De la iniciativa de las leyes

“Artículo 55.- El derecho de iniciar leyes compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso General;

III. A las Legislaturas de los Estados.

Artículo 56.- Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Artículo 57.- Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

⁷⁰ “Poder Legislativo”, Op. Cit., págs. 448-450.

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

Artículo 59.- En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura.

Artículo 60.- 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 calificaren de urgente o de obvia resolución.

Queda de manifiesto lo comentado anteriormente, el trabajo de las Comisiones repercute directamente en la calidad de la propuesta de ley, y como tal, es considerada la necesaria revisión de la Comisión que le atañe el proyecto en cuestión.

Cuando la Cámara conozca de los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del Inciso B) del Artículo 37 de la Constitución General, la Comisión Legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de Decreto, tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo será reservado.

Artículo 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de

que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

Artículo 62.- La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Artículo 63.- Todo Proyecto de Ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose este Reglamento respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Artículo 64.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

En el articulado transcrito anteriormente se especifica el camino que siguen las iniciativas de leyes o decretos, y como se desprende de su lectura, es notorio el aspecto técnico del texto legal. Es una descripción de los análisis consecutivos a los que se debe atender cada una de las iniciativas, y es evidente, que no se tocan aspectos fundamentales de revisión de Técnica Legislativa, que deben ser abordados desde la concepción de un proyecto, que posteriormente será una ley o decreto.

“De las Comisiones

Artículo 65.- Para el despacho de los negocios se nombrarán, de cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.

Las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de su ejercicio.

*Artículo 66.- Las Comisiones Permanentes, serán: Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; **Corrección de Estilo**; Correos y Telégrafos; Crédito Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; y Vías Generales de Comunicación.*

Artículo 79.- Las Comisiones no reglamentadas especialmente, se compondrán en lo general de tres individuos propietarios y un suplente, y sólo podrá aumentarse su personal por acuerdo expreso de la Cámara; los suplentes cubrirán las faltas temporales de los propietarios, y en caso de falta absoluta de éstos, quedarán como propietarios, nombrándose nuevos suplentes. Será Presidente de cada Comisión el primer nombrado y, en su falta, el que le siga en el orden del nombramiento.

Artículo 89.- Las Comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no

sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Artículo 91.- Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.”⁷¹

Como habíamos comentado anteriormente, son las encargadas propiamente de desarrollar el trabajo de revisión de las iniciativas. Como se señala con negritas en el texto transcrito está prevista una Comisión de Corrección de Estilo, que, aunque es un aspecto esencial de Técnica Legislativa la redacción del texto, dista de ser una comisión que de manera global analice los textos a la luz de los aspectos esenciales que comprende la Técnica Legislativa, tal y como se señalan en el capítulo primero de este trabajo.

3.3.1. De la Revisión de los Proyectos de Ley

En los artículos siguientes se describe el camino que deben seguir la revisión de los proyectos de ley que sean presentados en el Congreso mexicano, en cualquiera de las Cámaras que lo forman, señalando lineamientos específicos para ello.

⁷¹ “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, www.cddhcu.gob.mx

“Artículo 135.- Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.

En este punto, se hizo un breve análisis del contenido del artículo 72 anteriormente, dentro de este capítulo. Es de capital importancia toda la reglamentación que rodea a la creación de las normas en nuestro sistema, toda vez que son las “reglas” que se deben observar para la producción legítima de las leyes en nuestro país.

Artículo 136.- Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento.

Artículo 137.- En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.

Artículo 138.- Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva.

Artículo 139.- Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

Artículo 140.- Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

Artículo 141.- Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieren tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría.

Artículo 142.- En los casos graves o urgentes se podrá omitir el extracto a que se refiere el artículo anterior; pero pasará una Comisión nombrada por el Presidente 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.

Artículo 143.- Si la Ley de que se trate hubiere sido 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 revisora, deberá ser presidida por el autor del proyecto que motivare ese incidente, si fuere algún miembro de la Cámara.

Artículo 144.- Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso A) del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas, cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.

Artículo 145.- No podrá la Cámara revisora tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la Cámara de su origen; pero sí podrá tratar en secreto los que en aquella Cámara se hayan discutido públicamente.”⁷²

⁷² “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, www.cddhcu.gob.mx

Como podemos concluir de la lectura de los artículos anteriores, se describe de manera más específica el procedimiento de creación de leyes derivado del artículo 72 de nuestra Constitución Política, pero también nos podemos dar cuenta que en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no se incluyen artículos que obliguen a los legisladores a atenerse a lineamientos establecidos para la producción de leyes de calidad.

Es necesaria la inclusión de preceptos que obliguen al órgano legislativo a dotar de calidad no sólo a las leyes que formulan, sino a todos los procesos que rodean su creación.

3.3.2. De la Fórmula para la Expedición de Leyes

En esta sección del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se señalan las formalidades que deberán observarse cuando se realiza la expedición de una ley.

“Artículo 165.- Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse serán autorizadas por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y de un Secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. El Presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los Secretarios.

Entendemos en este artículo que decreta que las leyes serán redactadas con precisión y calidad en la forma en que hubieren sido aprobadas, pero no se considera bajo que criterio se determina que una ley sea precisa y de calidad. Es una oportunidad la mención de estos elementos, ya que puede ser el fundamento para una mayor penetración en el tema del uso obligatorio de las directrices de la Técnica Legislativa.

Artículo 166.- Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el Presidente y dos Secretarios de la misma.

Artículo 167.- Los acuerdos económicos serán autorizados por dos Secretarios de la Cámara que los aprobare.

Artículo 168.- Las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta fórmula: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (aquí el texto de la ley o decreto). Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le da el artículo 84 y el 85 (según el caso), de la Constitución, declara:

Artículo 169.- Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: “La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta: (texto de ley).”⁷³

En los artículos precedentes se señala la manera en la que los proyectos que después de ser revisados serán decretados como leyes. Aquí se hace notorio que una vez que la ley ya ha sido publicada, no se da seguimiento a su efectividad como lineamiento normativo tendiente a regular un aspecto de la vida de la sociedad mexicana, y es necesario hacer este tipo de monitoreos, ya que si la ley expedida no cumple con sus objetivos, es necesario reformular sus directrices para que sea una ley efectiva y que sirva a los fines para los que se creó.

El marco jurídico de la actividad legislativa es amplio, y cubre algunos aspectos técnicos de la creación de leyes y organización del Congreso de forma extensiva,

⁷³ “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, www.cddhcu.gob.mx

pero en cuanto a la materia de la presente investigación, sólo se hacen escasas referencias, haciéndose notoria la falta de lineamientos que mejoren sustancialmente los procesos y productos del Poder Legislativo.

En el capítulo de Conclusiones y Propuestas se señala en términos concretos acciones y modificaciones que impactan directamente en la forma en la que actualmente se crea la normatividad en México.

Ha quedado expuesto a lo largo del presente trabajo que los lineamientos de la Técnica Legislativa no han sido incluidos en el Proceso de creación de leyes en la legislación mexicana, y que es necesario tomar una acción a corto plazo que permita replantear y organizar los procesos sobre los que se desenvuelve la actividad legislativa actualmente.

CAPÍTULO 4. Propuestas y Conclusiones.

Primera. Del estudio anteriormente realizado, se observa que es de vital importancia para la ciencia de la legislación, una aproximación urgente a la Técnica Legislativa, la cual aplicada al campo del derecho parlamentario, resultará en una mejora substancial en la calidad de las leyes mexicanas.

Segunda. La Técnica Legislativa debe lograr objetivos precisos, así, aplicada al proceso de creación de normas, el resultado debe ser un instrumento jurídico correcto en cuanto a su fondo y forma, así como a la viabilidad del contenido que propone y finalidad pretendida.

Tercera. Los instrumentos jurídicos producto del proceso legislativo señalado en el marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son deficientes en un análisis a la luz de los elementos esenciales de Técnica Legislativa descritos en el presente trabajo.

Cuarta. Los legisladores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos carecen de preparación en el campo de la Técnica Legislativa. El poder legislativo en México no cuenta con los elementos necesarios para la producción de leyes de calidad. Es necesario impulsar seminarios, talleres, conferencias y la producción de estudios e investigaciones en la materia de forma continua, que aplicados a la labor legislativa, mejoren el desempeño en la producción de leyes de los legisladores mexicanos.

Quinta. Se hace la propuesta de la implantación de una cátedra de Técnica Legislativa en los planes de estudio de las Escuelas y Facultades de Derecho, con la finalidad de que si algún alumno llegare a desempeñar un cargo de elección popular con funciones legislativas, se encuentre capacitado para la producción de textos legales de calidad. Se propone que en la asignatura se impartan nociones acerca de:

- Ciencia Jurídica
- Técnica Jurídica
- Técnica Legislativa
- Ética Jurídica
- Nociones elementales de lingüística
- Lineamientos para una correcta redacción de leyes

Sexta. La integración de los órganos especializados en la creación de leyes no se encuentra limitado únicamente a abogados, por lo que es necesario que al interior de estos órganos, se creen figuras encargadas de asesoría en materia de Técnica Legislativa a los legisladores. Es necesario que al interior de estos cuerpos de asesoría existan especialistas en el campo del Derecho, de la Lingüística y de la Filología. Dentro de las funciones que pudieran ser atribuidas a los Técnicos legislativos, estaría la de asesoría en cualquier punto del proceso legislativo, y el cuerpo del cual formarían parte estos Técnicos legislativos pudiese fungir como órgano de revisión de los proyectos de ley aprobados, siendo su labor la de analizar dichos proyectos antes de ser publicados, únicamente en el ámbito de la Técnica Legislativa, así de esta forma, no se estaría ante un órgano que pudiera crear, modificar o suprimir la norma jurídica, sino que dicho cuerpo únicamente se encargaría de la revisión y ayuda en la elaboración del texto que manifestara las decisiones jurídicas tomadas por los legisladores.

Séptima. La función legislativa tiene como finalidad regular las interacciones imperantes en la vida de la sociedad, por lo que el ámbito a abarcar es demasiado amplio. El sistema operante al interior del poder legislativo no permite la especialización de ninguno de sus miembros en cualquier materia, ya que no se puede dar continuidad a proyectos de largo plazo ejecutados por los mismos elementos. La posibilidad de mantener elementos con experiencia al interior de cada una de las comisiones señaladas en el marco jurídico del Congreso de la Unión (y de los demás órganos encargados de la producción de leyes, tanto en el ámbito federal como local) redundaría en un mejor desempeño en la comprensión

del entorno que se intenta regular. Lo anterior, combinado con un cuerpo encargado de la aplicación de los preceptos de la Técnica Legislativa, haría posible que especialistas en cada una de las materias de las que se encargan las comisiones, pudieran tener contacto directo con asesores calificados, incidiendo directamente en que los textos jurídicos producidos serían de una calidad superior con la que actualmente cuentan, no únicamente en su forma, sino también en su contenido.

Octava. El análisis realizado en este trabajo incide directamente en el Proceso Legislativo, dentro del cual pueden ser aplicados los lineamientos y bases de la Técnica Legislativa. Al abordar el punto **1.3. Problemática en el Proceso Legislativo** del presente trabajo, se subdividió para su estudio en tres etapas: Etapa Prelegislativa, Etapa Legislativa y Etapa Postlegislativa, dentro de las cuales se observó un alto número de deficiencias en el sistema adoptado por el Congreso mexicano, por lo que se hace la propuesta de los siguientes elementos que deben ser abordados en cada una de las etapas mencionadas:

Etapa Prelegislativa:

- Un eficiente planteamiento del problema.
- Señalar con claridad a las partes involucradas en el problema y los intereses que persiguen.
- Determinar la necesidad o no, de la creación de un instrumento jurídico formal como solución al problema planteado. Si es necesario, se debe puntualizar exhaustivamente los objetivos perseguidos con el instrumento a crear, así como la operatividad y viabilidad del mismo.
- Se debe analizar si existen medios alternativos a la creación de una nueva ley, que puedan dar solución a la problemática planteada, tales como la aplicación de planes gubernamentales,

reglamentos, leyes, modificaciones constitucionales, circulares o instrumentos administrativos.

- Se debe precisar claramente la materia de la ley, determinando que aspectos y conductas se pretende regular con su creación.
- Se debe analizar a que ámbito corresponde la creación del instrumento jurídico, es decir, federal, local o municipal.
- Debe determinarse el alcance territorial y temporal de la ley.
- Es necesario establecer lineamientos de interacción con los sujetos que serán afectados por la creación de la nueva ley.

Etapa Legislativa:

- Compilar los antecedentes en la materia y hacer una descripción de los mismos.
- Analizar a las instituciones e instrumentos jurídicos en los distintos ámbitos (federal, local y municipal) que se verán relacionados con la nueva ley.
- Recopilación de la opinión del proyecto en las organizaciones, tanto públicas, como privadas, así como en las personas, ya sean físicas o morales, que se verán afectados por la nueva ley.
- Motivación y fundamentación legal del proyecto.
- Redacción del texto legislativo con atención a elementos del texto como: prever conflictos de redacción, la estructura formal técnico-jurídica, aspectos del lenguaje legal, coherencia de la norma con el marco jurídico imperante y demás elementos de Técnica Legislativa.
- Diseñar procesos por medio de los cuales se pueda garantizar la ejecución de las normas, tanto a nivel institucional, como operativo.

- Detallar el alcance de la nueva ley, así como sus objetivos y el grado de impacto que tendrá sobre las instituciones establecidas, así como en el sector público y privado en general.
- Determinar las necesidades operativas para la aplicación de la nueva ley. Es decir, la viabilidad y factibilidad de la ley en términos presupuestarios.
- Se debe hacer un estudio acerca del costo-beneficio de la aplicación de la nueva ley.
- Negociación y cabildeo para asegurar la aprobación de la norma, antes de que esta inicie el proceso formal de discusión.

Etapa Postlegislativa:

- Análisis del impacto de la nueva ley en los aspectos considerados y monitoreo de efectos no previstos al momento de la etapa prelegislativa.
- Compilación de las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales encargadas de la aplicación de la ley.
- Analizar la nueva ley de acuerdo a las racionalidades señaladas; es decir: Lingüística, Jurídico-formal, Económica, Pragmática, Teleológica y Ética.
- Determinar las posibilidades de adaptación y evolución del instrumento jurídico.
- Iniciar el procedimiento de rediseño y modificación de la legislación observando los lineamientos señalados anteriormente en cada una de las etapas correspondientes.

Estas directrices deberán ser incluidas en un instrumento jurídico que sea de observancia obligatoria para los órganos encargados de la producción de instrumentos normativos en México, garantizando de esta forma la aplicación de los principios de Técnica Legislativa propuestos, en el Proceso Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

Acosta Romero, Miguel y Pérez Fonseca, Alfonso, "Derecho Jurisprudencial Mexicano", Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 2002.

Atienza Rodríguez, Manuel, "Contribución a una Teoría de la Legislación", Editorial Civitas, S.A, Primera edición, España, 1997.

---, "Introducción al Derecho", Distribuciones Fontamara, S.A., Segunda edición, México, 2000.

---, "Las Razones del Derecho, Teoría de la Argumentación Jurídica", Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición, México, 2003.

Barragán Barragán, José, "Temas del Liberalismo Gaditano", Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, México, 1978.

Bunge, Mario, "La Ciencia, su Método, su Filosofía", Ediciones Siglo Veinte, Primera edición, Argentina, 1979.

Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Décimo cuarta edición, México, 2000.

Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Coordinadores, "Elementos de Técnica Legislativa", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición, México, 2000

Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta edición, México, 1980.

---, "Estudios Constitucionales", UNAM – La gran Enciclopedia Mexicana, Segunda edición, México, 1983.

Cazorla Prieto, Luis María, "Codificación contemporánea y Técnica Legislativa", Editorial Aranzadi, Primera edición, España, 1993.

Cooter, Robert y Ulen, Thomas, "Derecho y Economía", Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México, 1998.

Corona Ferrero, Jesús María, et al, Coordinadores, “La Técnica Legislativa a debate”, Universidad de Alicante, Primera edición, España, 1984.

Correas, Oscar, “La Ciencia Jurídica”, Universidad Autónoma de Sinaloa, Primera edición, México, 1980.

Cosío Villegas, Daniel, “La Constitución de 1857 y sus críticos”, Editorial Hermes – Secretaría de Educación Pública, Segunda edición, México, 1973.

Fernández Ruiz, Jorge, “Poder Legislativo”, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 2004.

García Máynez, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 1998.

---, “Lógica de raciocinio jurídico”, Editorial Fontamara, Cuarta edición, México, 1994

Gámiz Parral, Máximo, “Legislar, quien y como hacerlo”, Ed. Noriega, Primera edición, México, 2000.

Kelsen, Hans, “Teoría General del Derecho y del Estado”, Universidad Autónoma de México, Primera edición, México, 1969,

López Olvera, Miguel Alejandro, “Técnica Legislativa”, Ed. Mac Graw-Hill, Primera edición, México, 2002.

Mora Donatto, Cecilia, “Principales Procedimientos Parlamentarios”, LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, y la Dirección de Servicios de Bibliotecas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, 2000.

Moreno Navarro, Gloria, “Teoría del Derecho”, Ed. Mc. Graw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., Primera edición, México, 2000.

Noriega Elío, Cecilia, “El Constituyente de 1842”, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, México, 1986.

Ochoa Campos, Moisés, “Fuentes históricas del derecho legislativo mexicano”, Derecho Legislativo mexicano, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, México 1973.

Ovilla Mandujano, Manuel, “Teoría del Derecho”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera edición, México, 1975.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “El Congreso de la Unión. Integración y regulación”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Primera edición, México, 1997.

Posner, Richard A., “El análisis económico del derecho”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México, 1998.

Rabasa, Emilio, “La Constitución y la Dictadura”, Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura conjuntamente con Editorial Porrúa, Primera edición, México, 1999.

Rousseau, Jean Jacques, “El Contrato Social”, Ediciones y distribuciones Mateos, Primera edición, México, 2000.

Sáinz Moreno, Fernando y da Silva Ochoa, Juan Carlos, “La Calidad de las Leyes”, Ed. Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, Primera edición, España, 1989.

Salvador Coderch, Pablo, et al, “Las formas de las leyes”, Editorial Bosch, Primera edición, España, 1986.

Sempé Minvielle, Carlos, “Técnica Legislativa y Desregulación”, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1998.

Tena Ramírez, Felipe, “Leyes fundamentales de México”, 1808-1989, Editorial Porrúa, Décimo quinta edición, México, 1989.

Varios autores, “Curso de Técnica Legislativa Gretel”, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

Varios autores, “Proceso Legislativo Mexicano”, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, , México, 1973.

2. Diccionarios y Enciclopedias

Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Ramón Sopena S.A., Barcelona, España, 1958.

Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, Editorial Milenio, España, 2001.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen 1, Tomo 1, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Primera edición, México, 1993.

Enciclopedia, cultural, científica, literaria y artística. Editorial Unión Tipográfica Editorial Hispano americana, México, 1957.

México a través de los siglos, Tomo III, Editorial Cumbre, Sexta edición, México, 1967.

3. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Código Civil para el Distrito Federal.

4. Revistas

Concordancias, estudios jurídicos y sociales, Centro de Investigación, Consultoría y docencia en Guerrero, A.C., Coordinadores Miguel Ángel López Olvera y David Cienfuegos Salgado. Año 5, Número 8, Mayo-Agosto, México, 2000.

Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, Curso de Técnica Legislativa, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989.

Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Alicante, Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho, Ed. Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Alicante, España, 1989.

Enrico Pattaro, Ratio Juris, An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law, Ed. Blackwell Publishers, Oxford UK and Cambridge USA, Volume 5, Number 3, December, 1992.

Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Número 13, Octubre de 2000, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Distribuciones Fontamara, S.A., México, 2000.

Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Número 3, Octubre de 1995, Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1995.

Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Alicante, Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, España ,1989.

Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Legislativas, Primera época, Vol. I, Núm. 3, Septiembre-Diciembre de 1991.

5. Otros Documentos

Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824), Tomo V, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda edición, México, 1980.

6. Páginas de Internet

www.cddhcu.gob.mx