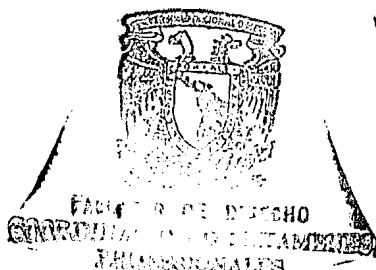




*Universidad Nacional
Autónoma de México*

FACULTAD DE DERECHO

**"EL PROCESO LEGISLATIVO EN
MEXICO"**



*Tesis para obtener el título de
Licenciado en Derecho
p r e s e n t a*

LUIS CESAR BONILLA HERNANDEZ

Dic. - 1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

NOTAS PRELIMINARES.

I MARCO HISTORICO DE REFERENCIA.- BASES CONSTITUCIONALES E HISTORICAS RELATIVAS AL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

- 1.- Historia del Poder Legislativo en México. Breve referencia.
- 2.- Los Sentimientos de la Nación y el Congreso de Chilpancingo. Inicio de la historia del Poder Legislativo en México.
- 3.- La Constitución de Apatzingán.- El Supremo Congreso Mexicano.- Preceptos que lo fundamentan.
- 4.- Bases Constitucionales de 1822.- Principios que conforman las características del Poder Legislativo seguidas hasta entonces.
- 5.- Fundamentos de la División de Poderes.- El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.- Preceptos relativos al Poder Legislativo dentro del Reglamento.
- 6.- El Sistema Bicameral.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.- La creación del Senado de la República.
- 7.- La Constitución Política de 1824.- Disposiciones relativas al Poder Legislativo.- Primera carta de tipo federal.
- 8.- Las Bases Constitucionales de 1835.- Iniciación del régimen conservador.- Disposiciones relativas al Poder Legislativo.
- 9.- El Supremo Poder Conservador.- La Constitución de 1836.- Disposiciones relativas al Poder Legislativo.
- 10.- El Poder Legislativo.- Proyecto de Reforma del 30 de junio de 1840.- Las facultades de las Cámaras.
- 11.- El Proyecto de Constitución de 1842.- Disposiciones relativas al Poder Legislativo.
- 12.- Las Bases Orgánicas de la Constitución de 1843.- El Ejecutivo como depositario también del Poder Legislativo.

- 13.- El Acta de Reformas de 1847.- Innovaciones Legislativas.
- 14.- La Constitución de 1857 y el Poder Legislativo.- La supresión del Senado de la República. Estatuto Provisional del Imperio.- El restablecimiento del Senado.- Breves reformas.
- 15.- La Constitución de 1917 y el Poder Legislativo.- Breves - consideraciones.

II FUENTES REGLAMENTARIAS E HISTORICAS DEL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO.

- 1.- El Reglamento del 11 de septiembre de 1813.- Reglamento - del Congreso Nacional.
- 2.- El Reglamento de 1821.
- 3.- El Reglamento del 2 de noviembre de 1822.
- 4.- El Reglamento del 25 de abril de 1823.
- 5.- El Reglamento del 23 de diciembre de 1824.- Las adiciones de 1828.
- 6.- Reformas Reglamentarias del 25 de febrero de 1834.- La ley del 2 de mayo de 1835.- La ley del 9 de septiembre de 1835.- La ley del 22 de diciembre de 1835.- La ley del 26 de marzo de 1836.
- 7.- El Reglamento del 29 de octubre de 1840.- El Reglamento -- Provisional de 1844.
- 8.- El Reglamento del 4 de diciembre de 1857.
- 9.- El Reglamento del 20 de diciembre de 1897.
- 10.- El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.- Derecho Positivo vigente.
- 11.- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- Contexto general en el que se presenta la iniciativa de ley orgánica ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.- Su exposición de motivos.- Los principales puntos del debate que se registró en ambas cámaras.- La supletoriedad del Reglamento vigente respecto de la Ley Orgánica del Congreso General.- Los cambios cuantitativos y cualitativos, así como los de estructura en la Cámara de Diputados.- El pluripartidismo y sus efectos en la presentación de iniciativas y en la organización interna de ambas cámaras.- Consideraciones generales.

EL PROCESO LEGISLATIVO. SU ESTRUCTURA, NATURALEZA Y EFICACIA.

- 1.- Breve referencia sobre las fuentes formales del orden jurídico.
- 2.- Aspectos generales e históricos de nuestra legislación como fuente formal del orden jurídico.
- 3.- El proceso y procedimiento legislativos.
- 4.- Diversas etapas del proceso legislativo.
- 5.- La iniciativa e instancia.- La iniciativa como ejercicio del derecho constitucional de iniciar leyes.- En quien reside el derecho al ejercicio para iniciar leyes.- El ciudadano como autor de iniciativas de ley.- Limitantes al derecho de iniciativa.- La planeación legislativa, fa se previa de todo proceso legislativo.- Beneficios e inconvenientes jurídicos y sociales, en general, de la planeación legislativa.- Consideraciones sobre algunos factores que determinan la orientación de la instancia legislativa en su campo formal y social.
- 6.- El Dictamen.- Concepto.- El papel de las comisiones legislativas.- Breves consideraciones sobre la facultad que tienen los legisladores de modificar una iniciativa.- El dictamen como iniciativa.- El dictamen, como acto soberano del Congreso de la Unión.- La integración de las comisiones en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión.- El dictamen como acto singular de cada una de las cámaras, alternativas de la producción legislativa.
- 7.- La discusión.- Concepto.- Breves consideraciones generales sobre el debate parlamentario.- El debate en nuestro régimen presidencial.- La lectura de los dictámenes en el seno de la asamblea.- La primera y segunda lecturas del dictamen como fase previa de toda discusión parlamentaria.- La formalidad y la secuencia del debate exigido por la Constitución y por el Reglamento Interior para el Congreso General.- La cámara de origen y la cámara revisora y las iniciativas en cada una de ellas.- Sistema que se sigue para el debate.
- 8.- La aprobación de los proyectos de ley.- Concepto.- Procedimiento que se sigue para las votaciones nominales, económicas y por cédula.- El recurso de revisión en el cómputo de los votos.- Casos de aplicación en cada una de las votaciones.- Formalidades.

- 9.- La Expedición.- Concepto.- Fórmulas que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la expedición de las leyes. La expedición, término del proceso legislativo.- Fórmula para la autorización de las leyes por las cámaras.- La expedición en otros actos del poder legislativo.- Vinculación de la expedición con otras etapas del proceso legislativo.
- 10.- La Sanción.- Concepto.- La publicación.- Concepto.- Generalidades.- Iniciación de la vigencia de la ley.- Sistemas de iniciación de vigencia de la ley: sistema sincrónico y sucesivo.- Generalidades.
- 11.- La claridad y precisión de las leyes.- Importancia de la comisión de estilo.- Aspectos generales que revisten la distinción entre leyes y decretos.- La ley de la necesidad y la necesidad de la ley.

CONCLUSIONES.

NOTAS PRELIMINARES

En la doctrina política constituye una causa de frecuentes inquietudes la incapacidad que existe para definir con precisión las instituciones políticas, fundamentalmente, porque hay que concebir la vida social del hombre como un todo y tener en cuenta, permanentemente, el sistema de relaciones sociales que se ramifica en el tiempo y en el espacio, dentro de las cuales se producen todas las relaciones humanas, pero, ni en política, ni en moral hay ninguna idea o sistema importante capaz de ser exactamente definido. ¿Quién puede definir satisfactoriamente lo que es la democracia, la libertad, la virtud, la felicidad, el individualismo o el socialismo?. Lo más que puede intentarse en casos como estos, con alguna probabilidad de éxito, es descubrir algún núcleo central del significado, que esté, presente con adiciones distintas, en todos o en muchos de los diferentes usos de las palabras de que se trata, pero que, casi seguramente, nunca se encontrarán solos, sin alguna adición complementaria. El descubrimiento de ese núcleo central no basta para que comprendamos estos conceptos; generalmente los aspectos esenciales de las ciencias y de los sistemas políticos están revestidos de matices secundarios, que nos desvían de su verdadero significado y nos hacen perder su enfoque real. Una palabra significa lo que es costumbre que signifique, o, para fines prácticos, por lo menos, lo que es o ha sido generalmente costumbre. Empero, si podemos encontrar un núcleo central al significado, estaremos en mejores condiciones de comprender sus diferentes usos, y en la búsqueda de este núcleo es menester indagar sobre el empleo, no sólo de una simple palabra, sino en todo caso de una expresión, como lo es el proceso legislativo.

Así, la serie de trámites que han de seguirse para que un texto adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de ley, es lo que constituye el proceso legislativo, escalonada serie de obstáculos que han de irse venciendo para que, con garantías de meditación y debate, como en todo auténtico procedimiento, se llegue a una decisión, tanto más importante para nosotros, en la medida que la ley ocupa dentro del estado moderno el puesto preeminente en la jerarquía de las fuentes formales del orden jurídico. El proceso

legislativo viene a implicar una operación compleja, en la que concurren factores diversos (individuales y corporativos, sociales y políticos, -- etc.), que desembocan en una decisión reflejada en sus últimas consecuencias, en la declaración de voluntad que con carácter imperativo contiene la norma aprobada.

Conviene resaltar que encontrándose en las cámaras el centro del mecanismo en el que se verifica el proceso legislativo, nada de extraño tiene -- que según sea el sistema político, autoritario o democrático, tendremos -- uno u otro tipo de proceso, al grado de que existen diversos autores que distinguen tres tipos de sistemas en la elaboración de la ley: de predominio gubernativo, de predominio parlamentario y de tipo intermedio. Por ello, el clima político dominante en un país se manifiesta en esta materia, y por igual imprime su tendencia a las diversas etapas del proceso e incluso al resultado obtenido. Así se encomia la maravillosa perfección -- técnica de los códigos y leyes aprobadas bajo el régimen autoritario de -- Napoleón I; así se censura con frecuencia la esterilidad de los parlamentos liberales y así, finalmente, se le reprocha al pluralismo político el dispendio presupuestario.

La inquietud derivada de esta cuestión traza un plan lógico y formal de -- los diversos estadios de interés, a saber: la iniciativa de la ley, que -- pone en marcha el proceso; la discusión, aprobación y expedición de la -- ley, que deliberan acerca de sus términos y sientan en definitiva el texto preciso de la misma; la sanción, que consagra con validez la norma -- aprobada, o, por el contrario, la deja sin efectos o la retrasa, por lo -- menos hasta el momento de su perfección jurídica y consiguiente obligatoriedad; así como la promulgación, publicación e iniciación de la vigencia que determina la etapa de ejecución del texto, una vez adquirido el carácter de ley.

Si a grandes pasos quisieramos trazar el curso normal que en su evolución ha seguido el derecho de iniciativa, podríamos establecer tres etapas universales: la primera, de monopolio de la corona (sistemas monárquicos); -- la segunda; de concurrencia entre las iniciativas regias y las parlamenta

rias y, la tercera, que caracteriza el advenimiento de la iniciativa popular.

En la vida de los parlamentos ingleses, el derecho de iniciativa constituyó, en un principio una facultad privativa de la corona; posteriormente - se confirmó el derecho de las cámaras para presentar iniciativas y, finalmente, la iniciativa popular se ha ido fortaleciendo en beneficio del - - cuerpo electoral, como acontece en los cantones suizos, y en ciertos estados de la Unión Americana.

Lo que interesa, sin embargo, es poner de relieve que aquella privilegiada potestad se encuentra hoy, en general, compartida por el ejecutivo y - los cuerpos legisladores. Es natural que al gobierno incumba proponer leyes. Nadie como él, conoce las necesidades del país; nadie dispone de -- tantos elementos técnicos y recursos para redactar de manera adecuada y -- proponer el texto de una ley, no siendo justo privar al ejecutivo de los - medios que tiene a su alcance para llevar a cabo sus propósitos. Pero tam -- bién ocurre que el ejecutivo descuide alguna materia; que no atienda con -- el apremio debido los clamores de una región o de un grupo social, y es - razonable e ideal que los parlamentarios, compenetrados en estas demandas, les den cauce legislativo, formulando propuestas concretas. De ahí la -- concurrencia de ambas fuentes en la elaboración de la ley.

Sin embargo, la rígida separación de poderes, la copia fiel -con considerable variantes- de pretéritas instituciones inglesas (sobre todo del si -- glo XVIII) y la ambición de que el congreso predomine sobre el ejecutivo -- tal y como lo imagino Locke- eludiendo una postura de subordinado, han - determinado que en los Estados Unidos de Norteamérica, el presidente de - la república y los ministros, carezcan de la facultad constitucional de - iniciar leyes.

En la Unión Americana se presenta el ejemplo vigente del sistema republicano, donde hay una diversidad de iniciativas internas con carácter autó -- nomo, no siendo ésto un obstáculo para que, al margen del texto legal, me -- diante contactos privados y subterfugios inevitables, los secretarios de -- estado sugieran a los presidentes de las cámaras parlamentarias, las medi -- das reclamadas para la buena marcha de la administración.

Hoy, es común en el Derecho Público el que ciertas materias queden reservadas a la iniciativa ministerial, en virtud de que el congreso no cuenta con los recursos necesarios para formular iniciativas en complejas materias, como la presupuestaria y la impositiva, quedando, por ende, supeditado a los órganos administrativos que forman parte del ejecutivo.

Las iniciativas ministeriales, que técnicamente reciben el nombre de "proyectos de ley", se presentan ante cualquiera de las dos cámaras, indistintamente, por lo que toca a la legislación general, o ante la cámara popular cuando se trata de medidas financieras. La iniciativa parlamentaria, se denomina "proposición de ley", y debe presentarse ante la propia asamblea, de la cual surgió.

Las iniciativas se presentan por escrito, debidamente articuladas y fundamentadas con una exposición de motivos, de tal manera que si las asambleas pasaran por alto su discusión y retoque, pudieran válidamente aplicarse -- con carácter de ley.

En la tramitación de proyectos y proposiciones, se detecta una notable diferencia, porque aquéllos tienen una presunción de conveniencia pública -- que no siempre puede atribuirse a las segundas. Cabe decir, que hoy, de hecho, el monopolio de la iniciativa de las leyes, está en manos del gobierno, salvo el caso de sistemas donde opera una separación estricta de poderes -- como en los Estados Unidos de Norteamérica-. Pero lo mismo, en los países de régimen parlamentario que en los totalitarios, es el ministerio -- el que acapara toda la tarea legislativa, cobrando plena conciencia sobre la importancia de su misión, siendo evidente que la mejor preparación técnica de sus iniciativas determinan la supremacía indiscutible de los proyectos de ley. Las proposiciones, --por el contrario-- muchas veces de un marcado sabor localista y casi siempre propuestas al radicalismo, apenas -- logran cauce, si no es que el gobierno condesciende en avalarlas y a decir verdad, las que logran este final no tienen trascendencia apreciable.

Por otra parte, las cámaras no constituyen un mero instrumento legitimador de carácter pasivo, cuya misión consista en admitir o repudiar el texto de

una ley que sea sometida a su consideración; por ésto la significación y el valor de la discusión en las cámaras es indispensable; representa la fase del análisis, a diferencia de la votación y aceptación subsiguiente, que materializa la voluntad. Empero, la confianza en la eficacia de la discusión ha desaparecido, de poco servirá alegar razones, si se sabe — que toda argumentación será inútil, cuando los parlamentarios votan por consigna inflexible de partido; de nada vale demostrar lo improcedente e inadecuado del texto de una ley: no será la convicción sincera y libremente formada, sino la disciplina de partido, lo que a la postre prevalezca y además, siempre, con exceso se busca un sentido político aún a las cuestiones técnicas.

De cualquier manera, la fuerza del razonamiento, el prestigio de los parlamentarios, la publicidad del debate y del trabajo interno de las comisiones en las cámaras, así como la asistencia permanente de la opinión pública organizada (prensa), contribuyen a que la discusión no sea, del todo, enteramente estéril, equilibrando cuidadosamente el pro y el contra de la solución que el atributo legislativo identificara finalmente — en la ley.

En el conjunto de normas jurídicas relativas a los parlamentos, existen tres procedimientos que encierran aparentemente notables diferencias, pero en realidad coinciden en aspectos fundamentales. El sistema clásico — que dá paso a la discusión, aprobación y expedición de las leyes, es el llamado de la "triple lectura", que tiene su cuna en el Parlamento Inglés. Le sigue, en orden de importancia, el sistema de "secciones y comisiones especiales", nacido en Francia y difundido ampliamente por el — continente europeo, aunque hoy esté abandonado por su propio país de origen y, finalmente, el sistema de "comisiones permanentes", originario de Norteamérica, que ha invadido los parlamentos europeos.

En síntesis, los tres sistemas atienden al propósito de que un cuerpo — más reducido y compacto que el constituido por la asamblea plenaria, estudie los asuntos, aspirando en primer término a que se delibere sobre — la orientación general y el espíritu de la ley, aplazando para momento — posterior, la estricta fijación de su texto. Por último, todos los sistemas pretenden, aunque por caminos distintos, analizar la iniciativa, —

teniendo en cuenta el permanente sistema de relaciones sociales.

Los pormenores que caracterizan a cada uno de los sistemas referidos, aun que no son objeto de estas notas preliminares, hacen necesario destacar, - de una manera complementaria, que la finalidad perseguida con lo que se denomina "cierre de una discusión", es permitir a los parlamentarios la - eliminación de los argumentos repetitivos. Así, el presidente de la asamblea puede acordar -a petición de un parlamentario o de un grupo- que el asunto se encuentra suficientemente discutido e incluso, en proyectos de importancia, sobre todo si tienen un matiz político, quedan pendientes de intervenir numerosos oradores, dando como resultado que el referido acuerdo tenga un sentido drástico, y con mayor razón implica una respuesta de la mayoría, para acallar la voz de la oposición. Como fórmula menos severa se ha acudido al cierre de discusión a través de un sistema que señala plazos para terminarla en determinados títulos o artículos de la ley en trámite, procediéndose después, solamente a las votaciones respectivas, - aunque con ésto, también se logre una mejor distribución del tiempo.

La necesidad de acelerar la tramitación de asuntos ha traído consigo diversas medidas, mismas que con el tiempo han adquirido carta de naturalización en la vida de los parlamentos. Existe, en primer término, la posibilidad reglamentariamente prevista, para declarar la urgencia de un asunto, suprimiendo algunos trámites e inclusive, prescindiendo de los plazos normalmente establecidos para el reparto de impresos y el comienzo de la discusión; se ensaya también con éxito la polémica de principios y orientaciones primordiales en reuniones privadas, donde los jefes o líderes de grupos acuerdan con ministros, secretarios y ponentes, las soluciones transaccionales procedentes en cada caso.

Considerando lo anterior, el actual descrédito de los parlamentos se deriva, entre otros motivos, de los fenómenos que obstruyen el trabajo interno de las cámaras, no siendo exclusivo de un partido determinado, de una cámara, de un sistema político, ni de un país en específico. Este sabotaje -parlamentario, ha brindado, a expensas del régimen, un remedio eficaz, - contra los proyectos de ley, especialmente delicados, que pueden atentar - contra la estabilidad política del propio sistema; pero también, resulta -

eficaz para neutralizar influencias de la minoría, en torno de soluciones más razonables. Así tenemos, que los procedimientos de sabotaje y obstrucción del trabajo parlamentario, son muchos; los propios reglamentos ofrecen facilidades para éllo y sin duda alguna se encaminan a mejorar el debate o a garantizar respuestas satisfactorias para las minorías. Entre otros, distinguimos los siguientes: discursos interminables, aparatoso desfile de oradores, multitud de enmiendas análogas, repetición de votaciones nominales por cualquier motivo, planteamiento de incidentes y de cuestiones de orden, lecturas fatigosas, petición de verificación de quórum -muchas veces seguida de ausencia de los que la reclamaban-, alborotos deliberados y hasta agresiones personales, son las armas habituales, ante las cuales, sólo la pericia en el conocimiento pleno y en el manejo del reglamento, así como la experiencia parlamentaria, pueden detener tal hecho, o bien servir de manera excelente a estos propósitos, capaces de quebrantar y deteriorar el sentido mismo del lenguaje.

Existen leyes para combatir lo anteriormente referido, pero en todos los casos, carecen de eficacia y el mal, persiste en detrimento de los parlamentos que en esas condiciones no pueden realizar una labor fecunda.

Es importante considerar que los parlamentos no son instituciones que discuten tan sólo por el deseo de hacerlo. Por éllo y después de discutirse las proposiciones o proyectos de ley, los legisladores forman su criterio y declaran su voluntad, aceptando o rechazando el texto sometido a su consideración. Dicha declaración, conforma la votación que tiene lugar en el seno de las cámaras, teniendo como principal objetivo, hacer obligatorio -aunque sólo presuntivamente-, el articulado de la ley, por el efecto mismo que merece la aprobación de la mayoría exigida. Ello refleja el hecho de que, efectivamente, no es correcto pensar que la opinión de la asamblea varíe de momento a momento, equiparándose tal aceptación, aunque en forma parcial con la declaración de cosa juzgada. De ahí se deriva el principio que impide volver a cuestionar sobre lo acordado, que aunado a viejas fórmulas en el sentido de que "los ausentes votan con la mayoría", se conforma un procedimiento viable, mismo que imprime seriedad a la obra de los legisladores.

Concretizando, cabe decir que existen dos procedimientos que regulan la forma de tomar la votación en el seno de las asambleas: un procedimiento ordinario y otro más solemne; en aquél basta la aclamación o el silencio, para tener por aprobada una propuesta o un proyecto de ley; también suele tomarse en cuenta, el número de legisladores que elevan la mano o se levantan de su asiento, en señal de aprobación, para decidir cual es la opinión de la asamblea. En casos de duda, se practica lo contrario, se repite la votación o se procede a practicarla de un modo más formalista. Por el contrario, el sistema de mayor rigor es el de la votación nominal, mediante el cual, por lista de asistencia o por el lugar que ocupan los legisladores, se manifiesta públicamente la voluntad de cada uno de ellos, mediante expresiones drásticas que evidencian su rechazo o su aprobación, llevándose a cabo el oportuno recuento.

No escapa a nuestra atención las prácticas que tienen lugar en el parlamento inglés y en el francés, sin embargo, tan sólo advertimos, que el abuso de este tipo de votaciones con procedimiento solemne, constituye otro mecanismo de obstrucción en el trabajo interno de las cámaras, por su manifiesta lentitud. Además, otro problema se plantea, cuando se discute si los legisladores, pueden o no tomar parte en la votación cuando no se encuentran presentes en las cámaras. Al efecto, una buena tesis considera ilícito que los legisladores rehuyan a sus compromisos, porque la investidura supone el cumplimiento cabal de su función y ésta no tolera deserciones, ya que si todos hicieran lo mismo, las resoluciones de las cámaras, se adoptarían por un escaso número de representantes, privándoseles de legitimidad, lo que también es causa de serias críticas a los parlamentos contemporáneos.

Existen procedimientos, mediante los cuales se admite la abstención y prácticas, como la inglesa, que permiten fomar entre los legisladores, parejas, para ausentarse simultáneamente, previa notificación que formulen a la mesa directiva de las cámaras, en la que se contenga su nombre y el sentido de la votación.

Cierto es que la discusión y la votación del articulado del texto de una

propuesta o proyecto de ley, alteran frecuentemente la esencia de la misma. De ahí la necesidad de acoplar, ensamblar y presentar de nuevo a la cámara el articulado completo del texto de la ley, en los mismos términos en que fue aprobada, después del debate.

Votada la ley por ambas cámaras o por el cuerpo legislador individual, - según sea el caso, su texto queda protegido de cualquier modificación, - pero no cobra vigencia jurídica, al menos en la mayor parte de los sistemas, porque para su perfección y obligatoriedad, se requiere de otro formalismo que se conoce con el nombre de sanción, misma que corresponde al ejecutivo o a la corona, llevarla a cabo.

Como consecuencia del desarrollo histórico del Derecho Constitucional, - los factores legislativos que determinaban la obligatoriedad de las leyes, eran tres: la cámara alta, la cámara baja y la corona, dando como resultado, que algunos teóricos alemanes formularan la doctrina, de que a las cámaras sólo les correspondía una modesta misión, que se reducía a establecer el contenido intelectual de ley y a la corona ejecutarlas. Sin embargo, la importancia de la sanción radica en su propia naturaleza, la cual puede explicarse así: no es la corona quien decide finalmente, - lo que sucede es que, interviniendo ésta en último lugar, de ella depende a la postre la legitimidad de la ley, pero no por supremacía jurídica, -- que pusiera de relieve un método de instancias revisoras, como sucede en el ámbito gubernativo o jurisdiccional, sino tan sólo porque el trabajo de las cámaras se encuentra pendiente de una condición suspensiva que implica el otorgamiento de la sanción, misma que no puede establecerse, sino al final del proceso y del complejo procedimiento que constituye la elaboración de la ley.

En los sistemas bicamerales, por encima de la segunda cámara que conoce de un proyecto o proposición de ley, pesa ineludiblemente la consideración de que el otro cuerpo colegislador, ya aprobó el proyecto y en este mismo sentido resulta que la posición de la corona o del ejecutivo también es igualmente delicada, porque se encuentran confrontados a un texto que contiene la ley votada por el parlamento o por el congreso y que no puede modificar, como lo pudieron hacer las cámaras, ya que debe aceptarlo o rehuirarlo en conjunto, atendiendo a las razones superiores que dicte el in-

terés público.

De lo anterior se infiere, que si en un principio, la eficacia de esta prerrogativa fue inmensa, toda vez que se puede anular o invalidar el proyecto aprobado de una ley, la práctica, en general, demuestra que su ejercicio no revela ningún éxito. En Inglaterra, por ejemplo, los tratadistas, - consideran prescrita la facultad de la corona para rechazar un proyecto de ley, sucediendo lo mismo en Italia y España, países en donde tampoco se ha ce uso de dicha potestad. Por tanto, la sanción viene a ser un simple acto, encargado de revestir de legitimidad a la ley.

Paralelamente a la figura jurídica de la sanción, encontramos el "derecho de veto" y la explicación, en torno a lo que implica su ejercicio, puede resumirse de la siguiente manera: en los Estados Unidos de Norteamérica, - prevalece un régimen presidencial, un sistema de separación de poderes y - la única opción que tiene el jefe de estado, es ese derecho, tomando en cuenta que él, ni inicia la ley, ni puede intervenir eficazmente en el trámite que se sigue para su elaboración. En cambio, la República Francesa, - vive un régimen parlamentario y es el gobierno, quien tiene en sus manos - la facultad de promover la mayor parte de las iniciativas, interviniendo - de manera decisiva durante el procedimiento. Por élllo, en un régimen parlamentario, no tiene eficacia el derecho de veto, máxime que el ministerio formula los proyectos y obstaculiza su aprobación cuantas veces sea necesario, en caso de que se enfrenten las decisiones del parlamento a sus intereses. Además, en este sistema, el gabinete subsiste por el apoyo de la - mayoría y se presume que debe ser congruente con lo que ésta determinó. Lo contrario, carecería de sentido.

En esencia, fijado el texto de una ley por las cámaras, otorgada su conformidad por la corona, o habiendo resuelto el presidente no vetar el proyecto, se requiere, con posterioridad un acto que le dé autenticidad a la redacción de la ley aprobada y preparar así su posterior ejecución. Esa función que certifica, se refiere a la promulgación y mediante élla el jefe de estado dá fe de que el texto aprobado, ha cobrado existencia en los términos previamente establecidos. Es así, como en esta fase postrera nace formalmente la ley y se acuerda la fecha en que debe iniciar su vigencia.

El procedimiento habitualmente seguido para la promulgación, se inicia con la expedición de un decreto, que suscriben el jefe de estado y el ministro competente, en el cual se inserta el texto íntegro de la ley, ordenándose, en consecuencia, a las autoridades y a los ciudadanos, el deber de acatarla y proceder a su ejecución. Una vez promulgada la ley, concomitantemente se ordena su publicación, que consiste en la notificación solemne a la colectividad del texto de la ley. Es una condición previa para su cumplimiento, misma que se enfrenta a los principios generales del derecho, que excluyen como atenuante la ignorancia de las leyes, para excusarse de su cumplimiento. En tal virtud, la publicación hace obligatoria y ejecutable la ley.

Vinculado con lo anterior, el problema de la *vacatio legis*, es también otro tema que ocupará nuestra atención.

Finalmente, es preciso hacer dos consideraciones complementarias para estudiar el proceso legislativo en México: la primera, tiene por objeto resaltar que, los procedimientos o mecanismos legislativos se han transformado por completo en nuestra época y constituyen un fenómeno que puede ser analizado y explicado dentro de un contexto muy amplio; las cámaras han dejado de ser cuerpos que elaboran la ley, para convertirse en organismos que revisan y legitiman las normas dictadas por el ejecutivo.

Los apremios de la vida del estado contemporáneo, la preeminencia adquirida por el gobierno sobre el congreso y la esterilidad del mismo, coadyuvan a que estudiemos el fenómeno del proceso legislativo, desde una perspectiva compleja.

La segunda, es que el resultado del proceso legislativo acarrea como consecuencia una nebulosa producción de leyes, fundada en la inexperiencia de los legisladores, su impericia y la falta de compenetración con las realidades sociales.

Contemplado este panorama, entremos de lleno a la materia de nuestro trabajo.

I MARCO HISTORICO DE REFERENCIA.- BASES CONSTITUCIONALES E HISTORICAS RELATIVAS AL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

1.- Historia del Poder Legislativo en México. Breve referencia.

El derecho vigente, la doctrina, las normas legislativas y consuetudinarias utilizadas en este trabajo, conforman parcialmente el esquema general del conjunto de disposiciones jurídicas relativas al poder legislativo en México, para comprender sus características, su integración, organización, funcionamiento y facultades, dentro de las cuales se inscribe el proceso legislativo, como un fenómeno dinámico de la realidad social que puede ser analizado y explicado dentro de un contexto muy amplio.

El punto de partida es la etapa del México Independiente, y las normas relativas al poder legislativo nacen, sin duda alguna, bajo la inspiración de Don José María Morelos y Pavón en un extraordinario documento: El Reglamento del Congreso de Chilpancingo, del 11 de septiembre de 1813.

Ahora bien, en virtud de que pretendamos hacer una breve referencia sobre la historia del poder legislativo en México, es importante hacer algunas consideraciones previas, en base a lo siguiente:

De acuerdo con nuestra actual organización, el estado federal mexicano está compuesto de estados-miembros, unidos en una federación establecida según nuestra Constitución; el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las Estatales, mismas que en ningún caso podrán contrariar las estipulaciones del pacto federal. (1) Varias tesis importantes se han formulado acerca del federalismo mexicano, y entre ellas se distinguen dos muy importantes:

(1) Artículos 39, 40 y 41 Constitucionales.

La primera de ellas sostiene que el régimen federal mexicano tiene su origen desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscipciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las diputaciones provinciales creadas al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, unidas a cacicazgos regionales y a la formación de las provincias mexicanas.

La segunda tesis sostiene que el régimen federal mexicano tiene su origen en la adopción del sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica, creado de acuerdo a su Constitución Federal de 1787 y repetido en la Constitución Mexicana de 1824 y en los antecedentes inmediatos del mismo origen que la crearon.

Cualquiera que sea la tesis con la que simpaticen los estudiosos del Derecho Constitucional, dentro del Estado Mexicano, sin lugar a dudas hemos vivido durante varios siglos bajo el signo de la centralización política y siendo evidente que en todo grupo social existe una tendencia constante del poder público para centralizar las actividades gubernamentales, este drama de la política mundial resulta ser el tema constante de las luchas sociales encaminadas a resolver el gobierno de los hombres. Nosotros, en nuestra historia, no hemos escapado a esas luchas centralizadoras del poder, reflejadas en el cuadro de las formas políticas prehispánicas, en el régimen de la Colonia y en los procesos políticos de formación del México Independiente; incluso, los textos legales han variado de una época a otra, pero la estructura social de nuestro país se mantiene en muchos aspectos inalterable.

El tránsito de un sistema a otro, no es difícil de explicar para la sociología política contemporánea, que lo asemeja a una paradoja y en otras ocasiones a un ilusorio espejismo. Los nombres de las cosas no hacen cambiar la naturaleza de las relaciones, pero en materia social lograr esos cambios profundos requiere de una honda transformación, a lo cual muchas veces se resisten los pueblos, como lo fueron esos grupos indígenas, convertidos al catolicismo, que siguen adorando a sus viejos ídolos de piedra, en los impasibles rostros del santoral cris-

tiano.

Por tanto, coincidimos con diversos autores y nos resistimos a emplear la terminología de la ciencia política moderna en el análisis de las - instituciones políticas prehispánicas, como lo sería llamar a la organización social de los mayas, estado maya, estado tolteca, estado tarasco, estado azteca, etcétera, puesto que sería entrar en un terreno - de confusiones y malentendidos. (2)

Bajo la anterior premisa, lo mismo nos sucedería al hablar de confederaciones, federaciones, monarquías, repúblicas y otras formas análogas de estado, aplicándolas a grupos humanos que tuvieron una vida política rudimentaria o primitiva, carentes de un régimen jurídico-político desarrollado, y de situaciones, más de hecho que de derecho, o de relaciones apolíticas, donde inclusive las mismas divisiones territoriales son imprecisas, o dominadas por la fuerza que dió origen a la esclavitud, al pago de tributos o víctimas para los sacrificios.

Esas relaciones de subordinación u opresión, configuraron una especial forma de relación política entre los pueblos, de lo que resulta, por ejemplo, que si les aplicamos el término de federación, sería simplemente extender el significado que entraña este concepto a situaciones que no correspondería a su realidad social.

Hay quienes sostienen una opinión distinta a la antes expuesta, como ² lo es la de Agustín Cué Cánovas, quien asegura que: "Los fundamentos - lejanos del federalismo en nuestro país se relacionan con la organización política y social de los pueblos prehispánicos. El federalismo me xicano resulta pues, en primer término y en sus aspectos regionales y principalmente locales, una supervivencia indígena de nuestra vida política. En la etapa anterior a la conquista, como es sabido, existieron regiones de cultura indígena en distintas etapas de desarrollo, desde los grandes y pequeños estados de la parte central y sur de la altipla

(2) "Ciencia Política". Andrés Serra Rojas. Ed. Porrúa, S.A. 6a Ed. Pág. 630.

nicie hasta las zonas habitadas por los grupos, llamados genéricamente chichimecas y que daban, unos y otros, determinada fisonomía política y social a las diversas comunidades nativas que los constituían".

(3)

Por ello, debemos concluir como lo hace Edmundo O'Gorman, quien afirma: " -conviene subrayar, como una de tantas conclusiones- que la división del territorio republicano, forzosa en sistemas constitucionales a manera de los adoptados en México, encuentran siempre y exclusivamente su origen en la ley, y que en cambio, en el caso colonial (la administración colonial puede imaginarse sin necesidad de una división del territorio) las disposiciones legales relativas a esa cuestión no tienen esa finalidad y la ley sólo consagra, por motivos administrativos y de buen gobierno, una situación de hecho, surgida por causas históricas que con el tiempo vinieron a hacerse sentir como un mal que reclamó urgente remedio. En pocas palabras, en la Colonia tratase de una necesidad de hecho; en la república, de una necesidad de derecho. En la Colonia las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal; en la república las entidades se crean artificialmente y las erige la ley." (4)

Ahora bien, en el derecho político español anterior a la Constitución de 1812, las Cortes eran asambleas que en distintas fechas, períodos y lugares se reunían para tratar de diversos asuntos religiosos y civiles. Se componían -a mayor abundamiento- de representantes o procuradores de la nobleza, del clero y del estado llano o pueblo y, su origen, se remonta a los "concilios" de los primeros siglos de la Edad Media Española, principalmente a los que se celebraron en la época visigótica.

(3) "El Federalismo Mexicano". Agustín Cué Cánovas. Libro Mex Editores. Pág. 11.

(4) "Breve Historia de las Divisiones Territoriales". Edmundo O' Gorman. (Trabajos jurídicos de la Escuela Libre de Derecho. 1937. --- Página XVIII.)

Es, en consecuencia, un error generalizado sostener que el régimen político de los reinos españoles del medioevo implicaba, tajantemente, un sistema monárquico absolutista en el cual el rey, por voluntad divina, era el gobernante irrestrictamente autocrático, ya que el poder real estaba limitado, puesto que la potestad legislativa no le incumbía, sin que esto signifique que haya estado totalmente excluido.

Es justo reconocer que, en la Edad Media, cuando las bases del moderno Derecho Constitucional eran aún desconocidas, los reinos españoles en cuanto a su organización política, denotaron un marcado adelanto - en relación con los demás países europeos, en los cuales, sin contar a Inglaterra, se registró la tendencia hacia la consumación del régimen monárquico absolutista, cristalizándose al liquidarse el feudalismo.

Las cortes españolas medievales no eran organismos permanentes. Más que entidades orgánicamente estructuradas, constituían reuniones o asambleas en las que tres clases sociales -nobleza, clero y estado llano- estaban representadas por sus respectivos procuradores. Su instalación, por lo general obedecía a la convocatoria real y una vez integradas funcionaban indistintamente en diversas ciudades o villas.

"Siendo irregular su funcionamiento, que dependía, las más de las veces del impulso inicial del rey, sólo la buena voluntad de éste, su debilidad o su sentido de inseguridad gubernativa, podían implicar la garantía de su continuidad. Por ello, cuando los monarcas fueron consolidando su poder frente al pueblo, cuando la conciencia colectiva fué en cierto modo divinizándolos, por así decirlo, cuando el trono se fortalecía por los recursos económicos que se arbitraban, sobre todo, por el llamado "derecho de conquista" y cuando dispuso de los elementos de guerra que lo respaldaron, la importancia política de las cortes fué decayendo, fenómeno éste que trajo como inevitable consecuencia el advenimiento en España, lograda su unidad política, del absolutismo monárquico, en que el rey concretó en su persona las tres -

funciones del Estado asumiendo el papel de sumo administrador, supremo juez y único legislador" (5).

Los principios proclamados en la célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de agosto de 1789, obra político-jurídica cimera — de la Revolución Francesa, convergen hacia el depósito del poder legislativo en la voluntad general, es decir, en la soberanía nacional o popular(6), — siguiendo el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau; el artículo 6o. del trascendente documento preconiza que "la ley es la expresión de la voluntad general" y que en su formación todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes, de tal manera que esta categórica declaración reivindica para la nación la potestad legislativa ejercida hasta entonces por el rey y desplaza en favor de las asambleas del pueblo su desempeño. Asimismo, la soberanía y todos los postulados de las teorías políticas que la pretendieron justificar se sustituyeron en la realidad y en el pensamiento por el principio de su radicación en la voluntad popular y por el de su desempeño a través de los representantes de la nación, como sólidos pilares del Derecho Constitucional y la Ciencia Política moderna hasta nuestros días y con independencia de su contenido ideológico. Por ello, el poder legislativo deja de ser un atributo inherente a la potestad real para erigirlo al rango de manifestación prístina e inseparable de la soberanía popular, fijándose así la trayectoria que hubiere de seguir en lo futuro la evolución jurídica y política de la humanidad.

(5) "Las Cortes de Castilla". Edición Revista de Derecho Privado. Madrid, - 1964, pág. 249.

(6) El concepto de soberanía aparece en la era moderna y es coetáneo al nacimiento del Estado Nacional, al que sirve de explicación y fundamento. La soberanía debe entenderse como una característica, atribución o facultad esencial del poder del estado que consiste en dar ordenes definitivas y de afirmar su independencia en relación con los demás estados — que forman la comunidad internacional. Por tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar la naturaleza — del estado, siendo Rousseau quien impuso la idea de la igualdad y la libertad naturales de todos los hombres, y la doctrina de la soberanía — del pueblo, como bases únicas para la estructura política de las comunidades humanas y como fundamento imprescindible que justifica el orden — jurídico de cada nación. (véase: "La Idea del Estado", del Maestro Mario de la Cueva. Ed. UNAM 1980, especialmente el capítulo 14° de "La — Idea del Estado en el Pensamiento Académico de los Siglos XIX y XX".)

La anterior aseveración no involucra la idea de que antes de la Revolución Francesa y específicamente de la Declaración de 1789, no hubiesen existido regímenes en que el poder legislativo haya tenido una radicación popular, pues basta recordar que las diversas colonias inglesas de América, tu vieron sus legislaturas integradas con representantes de los colonos, aún siendo súbditos británicos y que desde el siglo XVII fueron asumiendo la - potestad de elaboración de las leyes, aunque la existencia y funcionamiento de esas legislaturas y las ideas que las sustentaban no tuvieron tras- cendencia universal. Impedidos por propósitos utilitarios o pragmáticos, - los políticos colonos ingleses, con espíritu localista, no pretendieron -- revolucionar el pensamiento, ni abatir el estado de cosas que fuera de su- ámbito geográfico prevaecía a la razón. "Prueba de ello es que, a pesar de esa especie de soberanía popular que se descubre en el regimen interior de las colonias inglesas de América, en Europa, incluyendo obviamente a -- España, coetáneamente se pensaba aún en el derecho divino de los reyes y - funcionaba el régimen monárquico absoluto, sin que las innovaciones políti cas operadas en ellas hayan implicado siquiera motivo de preocupación para Inglaterra". (7)

De alguna manera hemos hechos referencia a la organización del estado fede ral mexicano y a dos tesis muy importantes que se han formulado acerca del federalismo, como preámbulo del tema específico que nos ocupa en el senti do de resumir, con breves referencias la historia del poder legislativo en México, como marco de referencia para ubicar sus bases constitucionales e históricas durante la etapa del México independiente, tema que abordaremos previamente, en relación con cada una de las etapas en que suele dividirse la historia de nuestro país, a saber, la época precolonial, La Colonia y - posteriormente, estudiaremos aquella etapa de la vida política independien te de nuestro país, siendo menester advertir que tan solo se presenta un - panorama general, para entender más adelante el origen e implicaciones del proceso legislativo, como fenómeno dinámico de la sociedad.

(7) "Derecho Constitucional Mexicano". Ignacio Burgoa Orihuela, Ed. Porrúa, S. A. 6a. ed. México 1968, páq. 601.

El derecho precolonial comprende a todos aquellos pueblos anteriores a la llegada de los españoles que habitaron el actual territorio nacional; estaba integrado por un conjunto de prácticas y usos sociales, habiendo tenido, por tanto, un marcado carácter consuetudinario. Sus diferentes normas políticas, civiles y penales, se encontraban inmersas en la costumbre y de su aplicación se encargaban diversos órganos de tipo administrativo y judicial, tanto en lo que respecta a la sucesión del jefe supremo, como a la solución de controversias entre particulares y a la imposición de sus sanciones penales. Asimismo, si identificamos las normas consuetudinarias con las leyes, es decir, si estas no comprenden solo a las leyes escritas, válidamente podemos concluir que en los pueblos precortesianos el poder de formación de las leyes, era su vida social misma, lo cual se inscribe dentro de los regímenes en que la costumbre es fuente inmediata del derecho, es decir, práctica vivida y constante donde este se registra como fenómeno social. "Ante la propia índole de su derecho, los antiguos pobladores de nuestro territorio vivían una auténtica democracia jurídica, pues, con independencia de las formas políticas en que estaban organizados, las normas jurídicas que en diferentes materias lo componían, estaban inbíbidas en sus costumbres, prácticas y usos, sin imposición ajena alguna, tal como sucede en los regímenes de derecho escrito". (8)

Asimismo y tomando en consideración que nuestro actual sistema jurídico está integrado por normas escritas o leyes en la acepción estricta del concepto, es de estimarse que no hay continuidad formal entre el derecho consuetudinario de los pueblos precortesianos y el del México independiente, aunque en algunos aspectos de contenido ideológico muestra variada legislación implique un marco dentro del cual ciertas costumbres y prácticas sociales autóctonas se hayan adoptado. Al respecto, el Maestro Don Lucio Méndez y Núñez afirma: "Como cuerpo de leyes, la historia del derecho patrio empieza con la primera cédula real dictada por el Gobierno -

(8) "Derecho Constitucional Mexicano". Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. Pág. 601.

de las Indias", (9), es decir, con el advenimiento del derecho colonial.

Por ello, si aquel régimen se trasplantó a las colonias, debe concluirse que si la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, en la Nueva España éste fue el legislador supremo, debiéndose advertir que esa concentración no significaba una tiranía legislativa, pues aunque en la elaboración de las leyes el monarca era la máxima autoridad, por no decir la única, su ejercicio se encauzaba por los principios — éticos de contenido cristiano, que en su conjunto se ha bautizado con el nombre de "derecho natural" (10), así como por las costumbres sociales que varias legislaciones reconocieron expresamente como fuente de derecho, contándose entre ellas, las Leyes de Indias, cuya ley 4 del título primero, libro 2 establecía: "Que las leyes y las buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos, y que no se encuentren con muestra 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".

Por otra parte, debe subrayarse que la autoridad real, primordialmente en lo que concierne a la expedición de ordenamientos legales, solía no manifestarse en forma arbitraria, pues para todas las materias susceptibles de regulación en las colonias españolas de América, fue creado por el Emperador Carlos V el famoso Consejo de Indias en el año de 1519. Este Consejo, aunque tenía ciertas facultades legislativas, tales como "encomiendas, conservación o tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo" (11), su ejerci-

(9) "El Derecho Precolonial", Lucio Medieta y Núñez. Ed. UNAM. 2a. edición 1961, pág. 25.

(10) Por derecho natural, Sto. Tomás nos explica que éste se deriva de la naturaleza racional del hombre que le hace realizar el bien y evitar el mal. (Véase: "Historia del Derecho en México". Toribio -- Esquibel Obregón, tomo 2 1960, pág. 85.

(11) Idem. Pág. 158-159.

cio lo realizaba en nombre del monarca, en quien, repetimos, residía el poder de elaboración de las leyes. Además, la organización del referido Consejo, su órbita competencial y el nombramiento de sus miembros correspondía al rey, debiéndosele considerar, por tanto, como una autoridad subordinada a la voluntad real, y no como un órgano coextenso a ella, surgido de la misma fuente e intocable por ella.

Las demás autoridades como el virrey y las reales audiencias, dentro de la diferencia funcional con que se actuaba en todas ellas, hizo posible que desempeñaran, en el marco de las atribuciones que el rey establecía, actos jurisdiccionales, administrativos e inclusive legislativos, pero siempre en representación y en nombre del monarca, ya que éste centralizaba en su persona toda la actividad estatal, circunstancia que a simple vista caracteriza a todo régimen absolutista. Así como en los regímenes democráticos contemporáneos todo poder público dimana del pueblo, en el sistema jurídico-político de la Nueva España el poder derivaba de la potestad real y se ejercía por las autoridades unipersonales o colectivas que el mismo monarca creaba y a las que adscribía el ámbito competencial que estimaba conveniente. Asimismo, la legislación de las Indias, incluyéndose a la Nueva España, tan dispersa y desarticulada, se recopiló con posterioridad por mandato del Rey Carlos II en el año de 1681.

Posteriormente, viene la Constitución de 1812, que no puede dejar de figurar en nuestra historia jurídica, ya que en la época en que se expidió, México aún era una colonia española, dándose origen a un cambio radical del régimen político de las colonias. Ese sistema monárquico deja de ser absoluto para convertirse en constitucional.

Dos principios fundamentales proclamados en la Declaración Francesa de 1789 se acogen en la Carta Española: por una parte, la soberanía radica en la nación y por otra parte a ella le pertenece la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por Rousseau, cuyo pensamiento se advierte en los artículos 3 y 4 de la Carta Española que disponían res-

pectivamente: "Artículo 3o.- La soberanía reside esencialmente a la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales (en la inteligencia de que la propia Constitución de Cádiz, entendida por nación, la reunión de todos los españoles en ambos hemisferios -artículo 1-, teniendo esta calidad política, no racial, todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos -artículo 5-) y, el Artículo 4.- establecía: "La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen".

El ejercicio del poder legislativo se encomendó en la Constitución de Cádiz de 1812 a las Cortes (reunión de todos los diputados que representaban a la nación -artículo 27-) y al rey (artículo 15) incumbiendo a aquellas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción o su veto (artículo 131, fracción I y 142 respectivamente), fenómeno de colaboración funcional primitivo que caracterizó a ese ordenamiento (12).

Consecuentemente la Carta de Cádiz no solo rigió la vida de México en el período del movimiento preparatorio a la emancipación, parcial o temporalmente, sino que también, su influencia se reflejó en varios de nuestros ordenamientos constitucionales.

No menos válida resultó la influencia e importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización formal-constitucional del nuevo estado.

2.- Los Sentimientos de la Nación y el Congreso de Chilpancingo.- Inicio de la historia del Poder Legislativo en México.

Sin duda, el ideario de la insurgencia giró en torno al principio de la -

(12) Los numerales invocados fueron tomados de la obra: "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967". Felipe Tena Ramírez. Ed. Porrúa. Pág. - - 59-103.

soberanía popular, que se ejercía por los representantes de la nación, advirtiéndose sobre este particular, dos importantísimos documentos políticos, antecedentes de la Constitución de Apatzingán, llamada "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", del 22 de octubre de 1814; se trata de los "Elementos Constitucionales" de Rayón y de los "Sentimientos de la Nación" de Morelos.

En la dirección del movimiento insurgente a Hidalgo lo sucedió Don Ignacio López Rayón, quien en agosto de 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y en ausencia de Fernando VII, a imitación de las juntas que se habían formado en la península.

Además del órgano de gobierno, Rayón censuró su propio proyecto y le manifestó a Morelos que no podía convenir en que se publicara, porque en principio, ya no le parecía bueno e inclusive era preferible esperar a que se pudiera dar una "Constitución que sea verdaderamente tal" (13). Sin embargo, el proyecto de Rayón tuvo influencia en las ideas de Morelos y sirvió, sobre todo, para estimular la expedición de una ley fundamental.

"Los Elementos Constitucionales de Rayón", prescribían en su artículo 5º, - que "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona - del señor Don Fernando VII y su ejercicio corresponde al Supremo Congreso Nacional Americano" (14). Al respecto, cabe criticar la redacción del numeral citado, por la contradicción que encierra este precepto, entre las - expresiones "dirige inmediatamente" y "reside en la persona del señor Don Fernando VII", ya que si la soberanía dimana del pueblo, es lógico pensar - que en él reside o radica y, por éllo, pensar que la soberanía residía o - radicaba al mismo tiempo en el pueblo y en el rey, hace ilógico, que su - ejercicio se le atribuya al Supremo Congreso Nacional Americano, el cual - estaba integrado por cinco vocales, mismos que tenían la facultad de establecer y derogar las leyes (15).

(13) "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967". Felipe Tena Ramírez op. cit. pág. 23.

(14) Idem. pág. 25.

(15) "Derecho Constitucional Mexicano". Ignacio Burgoa Orihuela. Op. - cit. pág. 605.

En los "Sentimientos de la Nación" de Morelos, con toda atingencia se di sipó la contradicción apuntada y el absurdo que implicaba, pues al reite rarse que la soberanía "dimana inmediatamente del pueblo", su ejercicio se despositó entonces en los representantes de los poderes (artículo 5°). El legislativo se encomendó al "Congreso" (artículos 12 y 14), sin que - el documento que nos ocupa contuviera norma jurídica alguna respecto de su integración. La omisión se explica por el hecho de que los "Senti-- mientos de la Nación" de Morelos, modificaron los "Elementos Constitucio nales" de Rayón, dejando subsistente en este último y en forma tácita la idea de Rayón respecto a la composición del Congreso, aunque, por otra - parte, en su correspondencia Rayón trasluce su propósito de convocar a - un nuevo Congreso que substituyera a la Junta de Zitácuaro. (16)

De todo lo anterior se colige que en el pensamiento político de Morelos existió la visión de una América libre e independiente de España, al ha cer recaer la soberanía en el pueblo y definirla como la facultad de dic tar leyes y establecer la forma de gobierno que más le convenga a los in tereses de la sociedad.

Asimismo, las desaveniencias entre los vocales de la Junta de Zitácuaro- y los éxitos militares de Morelos, desplazaron hacia este último la di-- rección del movimiento insurgente.

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso instalado en Chilpan cingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que el mismo designó (como propietarios nombró a los vocales de la Junta de Zi- tácuaro que eran Rayón, Liceaga y Berdusco y como suplentes, a Bustaman- te, Cos y Quintana Roo y, por los diputados de elección popular nombró a José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan).

Asimismo, en la sesión inaugural, se dió lectura a los 23 puntos, que -- con el nombre de "Sentimientos de la Nación" preparó Morelos para la -- Constitución.

(16) Sobre este particular consúltese: "La Constitución de Apatzingán". Estudio jurídico-histórico de Felipe Remolina Roqueñi. Segunda edi- ción, pág. 92.

El 6 de noviembre de 1813, el Congreso hizo constar en un acta solemne la Declaración de Independencia. Hasta entonces "había estado actuando el mito fernandino en la dialéctica de los intelectuales criollos, señaladamente y por primera vez en Rayón y el Dr. Cos" (17). En un principio, Morelos también invocó el argumento, pero pronto lo hace a un lado. La proposición de Rayón, para gobernar en nombre de Fernando, le pareció hipotética, y más tarde le manifiesta a Rayón que era preciso "quitar la máscara a la Independencia"; no duda, por último, en desconocer públicamente al monarca hispano, cuando dirigiéndose a los criollos que militaban con los españoles, les dice: "a un reino conquistado le es lícito reconquistarse y a un reino obediente le es lícito no obedecer a un rey, cuando es gravoso en sus leyes". De acuerdo con estas ideas, el acta del 6 de noviembre, declaró "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español".

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo, durante varios meses de labores errantes, acosado por las tropas del virrey. La pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título siguiente: "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Sus autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Berdusco y Argáandar. Desde la Declaración de Independencia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII, que ahora ratificaba la Constitución al postularse la emancipación plena.

Así, los "Sentimientos de la Nación de Morelos" o mejor conocidos como 23 puntos que dió Morelos para la Constitución, en realidad fueron 22, pues el sexto fue tachado por la propia mano de Morelos, y en los cuales se contienen las siguientes normas y principios para el funcionamiento de nuestro Primer Congreso Nacional:

"5º.- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere

(17) "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967". Felipe Tena Ramírez. - Op. cit. pág. 28.

depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de élla, en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y probidad"

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

"8º.- La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua y no pasará por ahora de ocho mil pesos".

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

"13º.- Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de los cuerpos privilegiados y que éstos sólo lo serán en cuanto al uso de su ministerio".

"14º.- Que para dictar una ley, se discuta en el Congreso y se decida a pluralidad de votos".

El Primer Congreso Mexicano, adoptó el nombre de Congreso de Anáhuac, - según aparece en el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, expedida en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813.

3.- La Constitución de Apatzingán.- El Supremo Congreso Mexicano.- Preceptos que lo fundamentan.

El Supremo Congreso Mexicano, sancionó en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que podemos considerar como un importante punto de partida para

estudiar la regulación jurídica de los aspectos legislativos, emanados de fuentes constitucionales y que caracterizan a nuestro sistema actual, fundamentado en un congreso y alejado de los excesos del régimen parlamentario tradicional.

Entre los principios constitucionales fundamentales, se estableció la siguiente norma de carácter general: "artículo 22.- La facultad de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía."

La concepción de la soberanía que se tuvo en la Constitución de Apaztzingán revela la adopción general del pensamiento de Juan Jacobo - - Rousseau. Se consideró inherente a ella "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno" (artículo 2°), identificándola, como lo hizo el insigne vagabundo de la libertad con el poder legislativo. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad, los declaró categóricamente el artículo 3°, estimándose que ésta radica originalmente en el pueblo y que su ejercicio corresponde a la representación nacional integrada por diputados de elección ciudadana (artículo 5°). Asimismo, la Constitución de Apaztzingán consideró a la ley como la expresión de la voluntad general (artículo 8°), que no era sino la soberanía popular o nacional misma, tal como lo afirmó Rousseau y lo corroboró la Declaración Francesa de 1789, previendo el fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del poder legislativo, al otorgar la facultad de veto al Supremo Gobierno, compuesto por tres individuos, y al Supremo Tribunal de Justicia formado por cinco miembros (artículos 128, 132, y 181).

De esta manera, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América, consagró distintos principios relativos al poder legislativo y entre los cuales se distinguen los siguientes:

- "La soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos."
- "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dic-

tar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicar las a los casos particulares".

- "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben -- ejercerse, ni por una persona, ni por una corporación".
- "Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional".
- "El cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, llevará el nombre de Supremo Congreso Mexicano".
- "El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos, uno por cada provincia e iguales todos en autoridad. Su elección será indirecta en tercer grado".
- "El derecho de sufragio para la elección de diputados, pertenece, -- sin distinción de clases, a todos los ciudadanos".
- "La base de la representación nacional es la población compuesta de -- los naturales del país y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos".
- "En el Supremo Congreso habrá un presidente y un vicepresidente, que se elegirán por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido aquéllos cargos".
- "Se nombraran del mismo cuerpo, a pluralidad absoluta de votos, dos secretarios, que han de mudarse cada seis meses y no podrán ser reelegidos hasta que haya pasado un semestre".
- "Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, edad de 30 años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo".

- "Los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años".
- "No serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación".
- "Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo podrán hacérseles cargo de ellas".

Asimismo, las atribuciones del Congreso eran muy amplias y comprendían: - elegir a los individuos del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, nombrar a los altos funcionarios civiles y militares, examinar y - discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas, decretar la guerra, crear tribunales, dictar ordenanzas para el ejército, arreglar los gastos del gobierno, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública, intervenir en materia de moneda, industria, sanidad, libertad de imprenta, etc..

La Constitución de 1814, contenía un capítulo sobre la sanción y promulgación de las leyes, mediante el cual se normó el procedimiento respectivo.

La propia constitución de Apatzingán, adoptó un poder legislativo unicameralista, pero dadas las circunstancias del momento, ensayó una modalidad de régimen parlamentario, ya que del Congreso emanó la elección del ejecutivo que con el nombre de Supremo Gobierno, se componía de tres individuos, sin que éstos fuesen elegidos del seno del propio Congreso. Es importante destacar que con posterioridad, de la Constitución de Apatzingán y del ideario insurgente, que en ella se plasmó, por una parte, y del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba del 24 de febrero y 24 de agosto de 1821, por la otra, emanan dos corrientes políticas antagónicas, que durante los primeros años de nuestra vida independiente, se disputarían la rectoría y la estructuración de México; una de esencia revolucionaria y republicana, y otra de indudables tendencias monárquicas y conservadoras. La idea de la soberanía nacional y el concepto correlativo e inseparable de poder legislativo, que con toda claridad se expresó en la Constitución de

Apatzingán, ni siquiera asoma en substancia político jurídica, identificación alguna con los mencionados planes y tratados, quizás porque no convenía su mención a los designios personales y ambiciosos de Iturbide (18).

En el Plan de Iguala se anunció un "gobierno monárquico templado por una constitución análoga al país" (artículo 3º) y se imponen como emperadores a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición (artículo 4º -SIC-). Esta ambición, genericamente proscrita en dicho Plan, la cimentó Iturbide en los Tratados de Córdoba, al establecer en ellos que si los candidatos a emperador, no aceptaban el cargo que les ofrecían lo desempeñaría la persona "que las Cortes del Imperio designaran" (artículo 3º), y como ya sabemos esta designación recayó en el consumidor de nuestra emancipación política. En su artículo 14, los mencionados tratados depositaron el poder legislativo en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno, mientras se reunieran las Cortes. Dicha Junta debía componerse "de los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto" (artículo 6º) - sin que dispusiese nada respecto a quién podía designarlos, ni calificar tan aristocráticamente cualidades, así como tampoco su número ni el modo para nombrarlos.

Asimismo, el Plan de Iguala de 1821 (24 de febrero), dispuso que, en tanto se reúnan las Cortes del Imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución Española.

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

En su artículo 23 disponía: "como las Cortes que se han de formar, son constituyentes, deben ser elegidos los diputados bajo este concepto. La Junta-determinara las reglas y el tiempo necesario para el efecto".

(18) "Derecho Constitucional Mexicano". Ignacio Burgoa Orihuela. Op. cit. pág. 606.

A su vez, los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, establecían - en su artículo 12, lo siguiente: Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente Iguala y mientras las Cortes formen la Constitución del-Estado".

Artículo 13.- "La Regencia, inmediatamente después de nombrada, procederá a la convocación de Cortes, conforme al método que determinare la Junta - Provisional del Gobierno; lo que es conforme al espíritu del artículo 24- del citado plan".

Artículo 14.- "El Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo - en las Cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes de que éstas se- reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Jun- ta el Poder Legislativo: primero, para los casos que puedan ocurrir y para no dar lugar a esperar la reunión de las Cortes y entonces procederá de -- acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo au- xiliar y consultivo en sus determinaciones".

4.- Bases Constitucionales de 1822.- Principios que conforman las caracte- rísticas del Poder Legislativo seguidas hasta entonces.

El 24 de febrero de 1822, quedó instalado el "Segundo Congreso Mexicano"- que adoptó "la monarquía moderada constitucional con la dominación del im- perio mexicano", substituyendo a la Junta Provisional de Gobierno como ór- gano encargado del Poder Legislativo. El propio Congreso se atribuyó la - soberanía nacional, con la cual ésta dejaba de ostentar sus calificativo, - pues es francamente aberrante que la soberanía nacional, es decir, de la na- ción, no radique en el pueblo, sino en un organismo legislador, cuyos úni- cos títulos derivaban de los Tratados de Córdoba, o sea de las ambiciones- de Iturbide envueltas en sus preceptos. El Congreso, además, nos explica- Felipe Tena Ramírez, "se reservó el ejercicio del Poder Legislativo en to- da su extensión, lo que significaba que ejerciera, no sólo el poder consti- tuyente, sino también el legislativo ordinario. En esta última función el Congreso carecía de normas, pues si la Constitución Española lo obligaba-- provisionalmente, por virtud del Plan y del Tratado, fue tema que no llegó

a dilucidarse suficientemente. El Diputado D. Lorenzo de Zavala calificaba la situación de "falta de regla". Iturbide consideraba que la autoridad Provisional (que habia residido en la Junta y en la Regencia), -- "cuando reconoce una asamblea encargada de constituir, no debe cumplir -- más que esta función y reservarse siempre el derecho de hacer mover la -- máquina, hasta el momento de su completa renovación. La amplitud legislativa se destacó aún más por el hecho de que el Congreso no se fraccionó en dos cámaras, a pesar de que Iturbide le recordó el día de su instalación que tal era lo prescrito por la convocatoria." (19)

Concretamente las Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano, confirmaron las siguientes características:

- "La soberanía nacional residía en el Congreso."
- "El Congreso se componía de una sola cámara, integrada por diputados."
- "Los diputados representaban a la nación mexicana."
- "No conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial declara el Congreso que se reserve el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, derogando interinamente el poder ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judicial en los tribunales que actualmente existen, o que se nombren en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la -- nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes."

(20)

Se confirman, por tanto, las características fundamentales seguidas hasta entonces, en el sentido de dar forma a un sistema fundamentado en un congreso unicamerista, en el que residía la soberanía nacional y desprendido del principio de la división de poderes.

(19) "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967" Felipe Tena Ramírez. Op.- Cit. Pág. 121.

(20) Idem. Pág. 124.

5.- Fundamentos de la División de Poderes.- El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.- Preceptos relativos al Poder Legislativo dentro del Reglamento.

Iturbide, que había sido declarado Emperador el 19 de mayo de 1822, disolvió el Congreso en octubre del mismo año y estableció la Junta Nacional--Instituyente, integrada por un reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción a las Provincias. (21)

El nuevo organismo adoptó en febrero de 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por Iturbide, mientras se expedía la Constitución formal que normara la vida de la nación. Además, declaró abolida la Constitución Española de 1812 "en toda la extensión del Imperio" (art. 1) y se atribuyó las funciones del poder legislativo (art. 25).

El 2 de diciembre se rebeló en Veracruz el Brigadier Antonio López de Santa Anna, quien el día 6 de diciembre expidió un plan, precedido de un manifiesto y seguido de diversas declaraciones, entre las cuales, desconocía a Iturbide, proclamaba la república y pedía la reinstalación del Congreso para constituir a la nación, que para Santa Anna se hallaba "al presente en un estado natural".

El 10. de febrero de 1823 las fuerzas imperiales se destacaron para sofocar el levantamiento y combatir a Santa Anna, proclamando el Plan de Casa Mata, en el cual, pedían la reunión de un nuevo constituyente, que debería actuar con plena libertad.

A principios de marzo, Iturbide reinstaló el disuelto Congreso, difícilmente reconocido por las tropas rebeldes, y ante el abdicó el 19 del mismo mes. El Congreso consideró el 8 de abril de 1823, "que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Trata-

(21) "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967", Felipe Tena Ramírez. Op.-cit. pág. 122

do de Córdoba y el decreto del 24 de febrero de 1822, "quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode"; pero al mismo -- tiempo consideró vigentes las tres garantías "por libre voluntad de la -- nación" y el ejecutivo se depositó en una junta de 3 miembros". (22)

El Reglamento Provisional Político de 1822 sólo contuvo 5 artículos relativos al poder legislativo y son los siguientes:

- Artículo 23.- "El sistema de gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que -- son incompatibles en una misma persona o corporación".

- Artículo 25.- "El Poder Legislativo reside ahora en la Junta Nacional Instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el Reglamento del 2 del pasado noviembre".

Cabe señalar que entre este artículo y el número 26, se transcribían las Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente.

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

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

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

(22) "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967", Felipe Tena Ramírez, Op. cit. pág. 122.

o.- El Sistema Bicameral.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.-
La creación del Senado de la República.

La reinstalación del Congreso no produjo los frutos que se buscaban con el Plan de Casa Mata y en su lugar se estableció un nuevo Congreso, reuniendo el 5 de noviembre de 1823, y en cuyo seno prevaleció la idea federalista, habiendo expedido el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación, antecedente directo e inmediato de la Constitución Federal — del 4 de octubre de 1824. En ambos documentos se adoptó el sistema bicameral, depositándose el poder legislativo en una Cámara de Diputados (representantes del pueblo de la nación) y en el Senado (representación de los estados) como integrantes del Congreso General (art. 10 y 7 respectivamente). Dicho sistema, en realidad no fue producto de las doctrinas de Apatzingán, ni de la Constitución Francesa de 1795, sino que muy probablemente vino de la Constitución Americana que en su artículo 1o. estableció que el Congreso de los Estados Unidos Norteamericanos se compondría de un Senado y de una Cámara de representantes. Con esta opinión coincide el Diputado Don Lorenzo Zavala, en cuanto a lo relativo al establecimiento del senado, pues sostuvo: "los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores". (24)

De esta forma, el nuevo Congreso que aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, dió algunas características innovadoras relativas al poder legislativo, entre las que distinguimos las siguientes:

Se confirmó el sistema de la división de poderes al declararse que "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un solo individuo".

Se adoptó el sistema bicameral al asentarse que "El Poder Legislativo de-

(24) Cita que inserta Felipe Tena Ramírez en su obra: "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967" op. cit. pág. 156.

la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General".

Se dió a los diputados el carácter de representantes del pueblo y a los senadores el de representantes de los estados al consignarse que "la base para nombrar a los representantes de la Cámara de Diputados será la población" y que "cada estado nombrará dos senadores".

Se señalaron las facultades exclusivas del Congreso General, en el sentido de dictar leyes y decretos para sostener la independencia nacional, conservar la paz y el orden público, mantener la unión federal, intervenir en materias de Hacienda, de Comercio, de Guerra, etc.

De una manera singular, la creación e incorporación del Senado caracterizó el inicio de nuestro sistema bicameral, cuya breve referencia nos ocupa.

7.- La Constitución Política de 1824.- Disposiciones relativas al Poder Legislativo.- Primera carta de tipo federal.

Es de estimarse que la Constitución Política de 1824, fue nuestra primera carta de tipo federal, en el que se consignó un sistema de representación bicameral y al efecto, las disposiciones relativas al Poder Legislativo, - se resumen de la siguiente manera:

- Artículo 4o.- "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal".
- Artículo 6o.- "Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".
- Artículo 7o. "Se deposita el Poder Legislativo de la federación en un Congreso General. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Las disposiciones que la Constitución Política de 1824 contenía sobre el Poder Legislativo, fueron de las más extensas y detalladas; sin embargo, -

es importante hacer algunas consideraciones previas sobre los problemas - que se plantearon en México al adoptarse el federalismo y sobre el origen del sistema bicameral, la personalidad jurídica de las entidades federativas, etc. para evidenciar lo relativo que resultaron los conceptos, frente a una realidad abismalmente opuesta.

En general, debemos decir que el sistema bicameral se implantó en los Estados Unidos de Norteamérica a imagen del parlamento inglés. Como su nombre lo indica, es un sistema que opera a través de dos cámaras, una de representantes o diputados, que en el Reino Unido se denomina Cámara Baja y, otra que es el Senado o Cámara Alta, las cuales corresponden, dentro del régimen jurídico británico a la de los Comunes y a la de los Lores, respectivamente.

La Cámara de Representantes o Diputados se integra por un número determinado de individuos según la densidad demográfica y, el Senado, por su parte, se compone orgánicamente con la representación igualitaria de los estados-miembros dentro de un sistema federal. Así mismo la Constitución de 1824, adoptó estas bases de integración para ambas cámaras.

En opinión de Tena Ramírez (25) la división del órgano legislativo en dos cámaras responde a exigencias de tipo político y su operatividad práctica genera favorables ventajas.

El propio autor, condensa esas ventajas de la siguiente forma:

- 1.- "Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo y favorece, pues, el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival".
- 2.- "En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y de las dos cámaras, hay la presunción

(25) "Derecho Constitucional Mexicano", Felipe Tena Ramírez. Ed. Porrúa.-- 2a. ed. México. Pág. 284.

fundada de que es el Congreso quien tiene la razón".

- 3.-"La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda cámara -- constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión - en la primera cámara y la segunda, puede serenar la controversia - y madurar el juicio".

Cierto es, que la implantación del Senado en la Constitución de 1824, no tuvo ninguna justificación real y en ello coinciden la mayor parte de -- los constitucionalistas, puesto que el propio órgano legislativo estaba -- muy lejos de adquirir hegemonía frente al ejecutivo, el cual, según lo -- revela nuestra historia, ha sido siempre un poder fuerte.

Para Serra Rojas, tanto el Acta Constitutiva de 1824, como la Constitu-- ción Federal del mismo año, no fueron documentos políticos originales, - es decir, fueron el elegante vestido para un pueblo desnudo, porque la - mayor parte de las instituciones adoptadas no correspondían al nivel cul-- tural y económico de la población, pues, preceptos inventados y conquis-- tados para culturas superiores, se adoptaron en forma inconveniente para alejarse de la verdadera realidad institucional. Por ello, para el au-- tor ninguna de nuestras constituciones, salvo aquélla que actualmente -- nos rige, han tenido una realidad efectiva y pasan por documentos litera rios. (26)

El propio autor, en una cita que inserta de Don Antonio Caso ("Sociolo-- gía". Ed. UNAM 2a. ed., pág. 102), refiere lo siguiente: "fuimos una colonia española y nuestros mayores, por imitación extralógica hicieron-- apresuradamente de nosotros una república federal y democrática. Somos-- un conglomerado de razas distintas, una síntesis abigarrada de culturas-- diversas, un país de vastísimo territorio con formidables problemas étni-- cos y agrarios, con pavorosos problemas relativos a la educación pública,

a la organización de la justicia, al ejercicio orgánico del sufragio". Y agrega más adelante: "esta imitación extralógica, aún cuando no puramente extralógica, de la democracia y sus principios, durante el siglo XIX, es causa fundamental del estado de patología social en que México ha vivido desde la consumación de su independencia". Y concluye: "Los pueblos inventores de nuevos regímenes políticos y sociales serán copiados, constantemente, y por modo extralógico, en naciones como la nuestra que, en el siglo XVI, era apenas una gran cultura neolítica; en los siglos XVII- y XVIII, una colonia española sin relaciones culturales con el universo, sino a través de la metrópoli; y, en el siglo XIX, república democrática, representativa y federal, conforme a la teoría de la constitución, - y a un Estado que pugna por organizarse en las formas de socialismo más-exclusivo".

Numerosos autores norteamericanos están convencidos de la total influencia de la Constitución de su país de 1787, en nuestros textos constitucionales desde 1824 a la fecha, algunos suponen -como ya lo hemos advertido- que esa constitución fué una copia de la Constitución de Estados Unidos.

Esa opinión es compartida por algunos autores mexicanos como don Ignacio Ramírez que consideró que la Constitución de 1824 no era sino una mala traducción de la norteamericana.

Por su parte Don Emilio Rabasa contestó esta afirmación diciendo:

"Nuestros legisladores no cometieron el desacierto de copiar instituciones que habrían sido en mucho opuestas a lo que requerían nuestros antecedentes, nuestras propensiones y nuestros vicios. Ni la Constitución de 57 ni la de 24, de que aquélla tomó la mayor parte de la organización política, son copias de su modelo. El Congreso Constituyente fué convocado de acuerdo con el Tratado de Córdoba, su tendencia fue claramente borbonista y sirvió de bandera al partido conservador y a las clases privilegiadas del país. El tipo de gobierno por el que luchaban era monárquico y centralista".

Otro partido dominante fue el partido iturbidista que desembocó en la organización del efímero imperio.

Por último el partido liberal y republicano, que pronto acusó dos tendencias: la del liberalismo moderado y la del liberalismo radical. Estos grupos se orientaron al establecimiento de una república federal, - apoyados por las provincias que se declararon partidarias del sistema federal. Por ello el 12 de junio de 1823 el restaurado Congreso emitió el voto por la forma federal de la República.

Tanto los antecedentes de los miembros de la comisión que elaboró el Acta Constitutiva de 1824, como los debates del Segundo Congreso Constituyente que formó la Constitución del mismo año, demuestran una cierta - tendencia al sistema federal norteamericano, ya que algunos federalistas conocían el texto de la Constitución de aquel país, pero no realizaron una copia servil de la Constitución de 1787. Don Miguel Ramos Arizpe recibió de Esteban Austin un "Proyecto de bases generales para la organización federativa mexicana" que se cita como antecedente; pero debe recordarse que el propio Ramos Arizpe en las Cortes de Cádiz presentó - "Las memorias sobre la situación de las provincias internas de Oriente" el 7 de noviembre de 1811, en las cuales censuraba el centralismo - administrativo de la Colonia.

En el Congreso de 1824 estuvo también presente el pensamiento político-francés y en particular las ideas sobre la soberanía de Juan Jacobo - - Rousseau, cuyo nombre es citado expresamente en el manifiesto que divulga la Constitución española de 1812. Los artículos relativos a los secretarios de Estado, por ejemplo, son iguales a los de la Constitución de Cádiz, se substituye sólo monarca por presidente. Y en cuanto a la división de poderes, sus antecedentes se remontan a aquellas constituciones. Tampoco debemos omitir que el artículo 31 del Acta Constitutiva y los artículos 145 y 165 de la Constitución de 1824, tomaron como - ejemplo la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano . En efecto, el artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación disponía: "Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir,

imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes"; por su parte, el artículo 145 de la -- Constitución de 1824 establecía: "En cada uno de los Estados de la Fede ración se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedi mientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. El Con greso General informara las leyes, según las que deberán probarse di-- chos actos, registros y procedimientos" .

Al respecto, Rabasa, con un lenguaje singular opina que: "nuestros le gisladores no acertaron siempre que copiaron preceptos de la Constitu ción Americana, ni siempre tuvieron la necesidad de reparar en que su obra no era de filosofía especulativa, sino de adaptación de mandamien tos a un pueblo de existencia real y carácter propio; si alguna vez es tuvieron plenamente en las realidades de su labor, fue cuando abandona ron la organización política americana, hecho adrede de fracciones iconexas, y adoptando el sistema opuesto, establecieron la correlación de las funciones y el lenguaje de las partes que hacen de los distintos -- elementos de la autoridad, un gobierno coherente para una nación sóli da". (27).

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que además de la Constitu ción Española, la Francesa y la Norteamericana citadas por Rabasa, se ha señalado la influencia de algunos documentos importantes en la Cons titución de 1824, tales como la obra del sudamericano Vicente Rocafuer te de 1823 sobre "Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiera ser libre"; el "Proyecto de bases generales para la organización federativa" de Esteban F. Austin; y el "Facto Federal del Anáhuac", de don Prisciliano Sánchez.

Cierto es que desde 1824 transcurren en la historia de México, una serie de vicisitudes en nuestra vida política, mismas que el propio Raba sa, resume, al referirse a los 25 años que ocurren de 1822 en adelante

(27) "La Constitución y la Dictadura". Emilio O. Rabasa. Editorial Porrúa. Quinta edición. México, pág. 85.

argumentando que la nación mexicana, durante ese período, tuvo 7 Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, - 3 Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencia, dos golpes de estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, - peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos.

Asimismo, el autor nos explica lo absurdo del Imperio y de los políticos que sólo podían sostener su vida efímera por medio de la fuerza, ya que Iturbide, incluso, disolvió el Primer Congreso Mexicano de 1822.

Refiere, además, que Iturbide fue desproporcionadamente pequeño para la magna obra a que parecían llamarle sus destinos y sus actos, resultaban sin grandeza y dejaban ver en el fondo del cuadro "el telón pintarrajeado de la farsa teatral".

No hay acto en nuestra historia política -asegura Rabasa- más fatalmente trascendental que éste, es decir, los pueblos que acaban de romper - con sus tradiciones coloniales, perdieron de un solo golpe las bases en que iban a construir el edificio de su nueva vida institucional.

Por é ello, las masas ignorantes no gobiernan en ninguna parte e incluso, - para Rabasa, el pecado de Juan Jacobo Rousseau, consistió en haberlas citado como factor de gobierno.

El golpe de estado que dió Iturbide no sólo tuvo el efecto inmediato de disolver al Congreso, sino el trascendental de destruir la conciencia pública y el principio fundamental en que había de substraerse la organización política de la nación; destruyó todo principio de autoridad suprema y quitó los fundamentos de la suya propia, primero, atentando contra la - representación investida del poder nacional y, después, usurpando ese poder para la investidura de una asamblea sin origen legal ni autoridad alguna.

No habian de esperarse mucho tiempo las consecuencias de tales sucesos, y fue así, para Rabasa, como se dió el hecho de que en pueblos sin educación política alguna, se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere una delicada comprensión de los principios que lo fundamentaban. El Acta y la Constitución de 1824 llegaron al punto más alto a que pueden aspirar los pueblos en sus instituciones políticas, estableciéndose la división y la separación de los poderes públicos, la organización del legislativo y del judicial, como entidades autónomas y la independencia de los estados, limitada por el interés superior de la nación.

Sea cual fuere la lucha que en ese momento se gestaba entre Conservadores y Liberales y en relación con la opinión de Don Emilio Rabasa en el sentido de que "nuestros legisladores no acertaron siempre que copiaron preceptos de la Constitución Americana, ni siempre tuvieron tino cuando se apartaron de élla", para definir, si nuestra Constitución de 1824 fue una copia de la Constitución Americana, quizás tan sólo un ejemplo puede exhibir, en corroboración de ese aserto, lo que realmente sucedió:

El maestro Víctor Carlos García Moreno, en un artículo denominado "Los -- Conflictos de Leyes entre Entidades Federativas en las Constituciones de México y los Estados Unidos de América" (28), al hacer el análisis de "El Estado Federal y los Conflictos de Leyes", refiere que en la Sección Primera del artículo IV de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, aparece una disposición conocida comunmente con el nombre de "full faith and credit clause" (cláusula de la entera fe y crédito), - y que el texto vigente de ese artículo es el siguiente:

"Full faith and credit shall be given in each state to the public acts, records, and judicial proceedings of every other State. And the Congress by general laws prescribe the manner in which such acts, records, and judicial proceedings shall be proved, and the effect thereof".

Ahora bien, el autor nos explica que nuestro artículo 121 Constitucional

(28) Trabajo presentado por Víctor Carlos García Moreno, en el VI Seminario de Derecho Internacional, en la Universidad de Guadalajara, Jal. celebrado del 27 al 29 de mayo de 1982, cuya copia fue obtenida del propio autor.

-se refiere a la Constitución de 1917, cuyo artículo corresponde al 145 de la Constitución de 1824- "es una pésima copia de la cláusula de la entera fe y crédito", por lo que conviene analizar, de acuerdo al pensamiento del propio García Moreno, el contenido de dicha disposición en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la traducción que quedó plasmada en nuestras Constituciones desde 1824, para poder definir en que medida, éstas fueron una copia sucesiva de aquéllas'

El primer elemento que encuentra el autor en este precepto, es el de "publics acts", defectuosamente traducido literalmente como "actos públicos". Es pertinente recordar que en la propuesta de Morris, en 1776-1777, la palabra "public acts", se refiere a los "publics legislative acts" (29), o sea a los actos de la legislaturas locales. En el derecho anglo-sajón, "public acts" no significa "actos públicos". En consecuencia, no bastaba traducir literalmente tales expresiones, sin analizar el verdadero sentido que encierran; "public acts", significa, entre otras cosas, "una ley escrita, formalmente ordenada y aprobada por la legislatura de un Estado, llamada en Inglaterra acto del parlamento y en los Estados Unidos de Norteamérica, acto del Congreso o de la Legislatura o Estatuto". Incluso, las palabras "bill" y "law" son usadas frecuentemente como sinónimo de "act", pero incorrectamente, ya que el primer vocablo es sólo un proyecto de ley, que no ha sido aprobado todavía (30).

De esta forma, se advierte que es obligación de los estados, en un sistema federal, dar entera fe y crédito a los actos legislativos de los demás estados.

Por otra parte, las palabras "records" y "judicial proceedings" que fueron traducidas desde la Constitución de 1824 en el artículo 154, mismo que corresponde al artículo 121 de la Constitución de 1917, según ya lo explicamos, como "registro" y "procedimientos judiciales" respectivamente, tampoco correspondió la traducción que se comenta con el verdadero -

(29) Trigueros S. Eduardo.-"El artículo 121 de la Constitución". Revista Mexicana de Derecho Público, oct.-dic., 1946, vol. I, No. 2, pág. 160.

(30) Idem.

sentido de las palabras. Trigueros (31) explica que la verdadera connotación de la palabra "proceedings" es la siguiente: "un acto que es hecho - por la autoridad, expresa o implícita de la Corte". En otras palabras, - todas las resoluciones judiciales son "proceedings", en el lenguaje jurídico norteamericano.

Finalmente, siguiendo a Trigueros, vamos a ver las ideas que extrajo del diccionario de Back's en lo relativo a la palabra "records", que significa: "la relación escrita de algún acto, transacción o instrumento otorgado por orden de la ley (under authority of law) por una autoridad competente y destinado a quedar como recuerdo o prueba permanente de los asuntos con que se relaciona". Por lo tanto, esta idea se acerca más a nuestro concepto de "acto administrativo" que al término "registros" (32).

Finalmente, es preciso destacar que las anteriores consideraciones, a manera de ejemplo, tan sólo pretendieron exhibir, en corroboración de las - diversas opiniones que tildan a nuestros ordenamientos constitucionales - de ser una copia de la Constitución Norteamericana y evidenciar así, lo - que realmente sucedió.

Empero, las disposiciones que la Constitución de 1824 contenía, relativas al Poder Legislativo, eran, como ya lo afirmamos de las más extensas y de talladas y entre las cuales se distinguen los siguientes principios generales:

En la sección segunda, intitulada "De la Cámara de Diputados", se consignó lo siguiente:

- "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes".
- "Estos serán elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados, debiendo ser la elección indirecta".
- "Las calidades de los electores y la reglamentación de las elecciones serán prescritas, constitucionalmente por las legislaturas de--

(31) Trigueros S. Eduardo. "El Artículo 121 de la Constitución". Op. cit.- pág. 167.

(32) Idem. pág. pág. 168.

los estados".

- "La base general para la elección de diputados será la población".
- "Por cada ochenta mil almas se elegirá un diputado o por una frac
ción que pase de cuarenta mil"
- "Los diputados suplentes serán elegidos en cada estado, a razón -
de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegue a
dos".
- "El territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes, nombrará
un diputado propietario y un suplente que tendrá voz y voto en la
formación de leyes y decretos. El territorio que no tuviere la re
ferida población, nombrará un diputado propietario y un suplente-
con voz, pero sin voto".
- "Para ser diputado se requiere tener 25 años cumplidos y por lo -
menos, dos años de vecindad en el estado o haber nacido en él".
- "Los nacidos en el territorio nacional, para ser diputados, debe-
rán tener ocho años de vecindad en él y ocho mil pesos de bienes-
raíces o una industria que les produzca mil pesos cada año".
- "Se exceptúa de lo dispuesto anteriormente, a los nacidos en cual
quier parte de América, a quienes bastará tener tres años de ve-
cindad".

La sección tercera, sobre la Cámara de Senadores, establecía:

- "El Senado se compondrá de dos senadores por cada estado".
- "Estos serán elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legisla-
turas".
- "Serán renovados por mitad de dos, en dos años".
- "Para ser senador, se requieren todos los requisitos exigidos a -

los diputados, exceptuando la edad, que deberá ser de treinta años cumplidos".

Bajo el título cuarto, se consignaba, entre otras cosas, lo siguiente:

- "Cada cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros".
- "Cualquiera de las dos cámaras, podrá erigirse en Gran Jurado".
- "Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su cargo".

La sección quinta, se ocupaba de las facultades del Congreso General, en los siguientes términos:

- "Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que el de ley o decreto".
- "Se enumeraban las facultades del Congreso".

La sección sexta, se refería a la formación de las leyes, así:

- "Podrán presentar iniciativas de ley o decreto: los diputados y senadores, el presidente de la república y las legislaturas de los estados".
- "La formación de leyes o decretos, puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de las que versen sobre contribuciones o impuestos, que son privativas de la Cámara de Diputados".
- "Todos los proyectos de ley o decreto se discutirán sucesivamente-

en ambas cámaras".

- "Para la formación de toda ley o decreto, se requiere en cada cámara la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros".
- "Se establece el procedimiento para la aprobación o reprobación de los proyectos de ley o decreto".

La sección séptima instituye:

- "El Congreso General se reunirá anualmente, del 10. de enero al 15- de abril, en sesiones diarias".
- "A la apertura de sesiones, asistirá el presidente de la república, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante y el que presida el Congreso contestará en términos generales".
- "El período de sesiones podrá prorrogarse hasta por treinta días".
- "El Congreso General, podrá reunirse en sesiones extraordinarias y en ellas se ocupará exclusivamente del objeto u objetos comprendidos en su convocatoria".
- "Durante el receso del Congreso General, habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de un senador por cada estado".

Finalmente, impera destacar que con muy pocas variantes, las anteriores disposiciones generales han regido en todas nuestras Constituciones de tipo federal, normándose así el proceso legislativo mismo.

8.- Las Bases Constitucionales de 1835.- Iniciación del régimen conservador.- Disposiciones relativas al Poder Legislativo.

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a seguir los dos partidos que, andado el -- tiempo, se llamarían Liberal y Conservador.

El primero, denominado "Del Progreso" en sus comienzos y "de la Reforma" -- después, que propugnaba en cuanto a la forma de gobierno por la república democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano, reivindicaba a aquellos que la organización colonial había -- transmitido a organismos extraestatales, pretendiéndose -- como lo afirmó el Dr. José María Luis Mora -- que la fuerza material del gobierno debiera ser superior no sólo a la de cada uno de los derechos de los cuerpos políticos, sino a la de todos juntos.

Por otra parte, el programa del partido conservador difería punto por -- punto al precedente, ya que adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo, se inclinó hacia la forma monárquica de gobierno, defendiendo los fueros y los privilegios tradicionales. Don Lucas Alamán, máximo representante de este poder habría de -- formular sus principios, entre los que se distinguen los siguientes: "Es lo primero, conservar la religión católica... entendemos también -- que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos... estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se han seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases --se refiere desde luego, a las Bases Constitucionales de 1835-...".

Bien dijo Tena Ramírez que el origen de la frenética y destructiva lucha entre conservadores y liberales no produjo sino opresión y miseria, desaliento y ruina, quedando el país a merced de los múltiples intereses nacionales e internacionales que operaban, como "aves de rapiña", dijera Serra Rojas.

Asimismo, las Bases Constitucionales, expedidas por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1825, iniciaron definitivamente la implantación del régimen conservador centralista.

Cabe mencionar, entre sus disposiciones, las dos siguientes relativas al Poder Legislativo:

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

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

La importancia de este documento, estriba que el último párrafo del artículo IV ya transcrito, anunciaba en términos generales el establecimiento de la institución denominada Supremo Poder Conservador, que en su caso, se colocaría por encima de los tres poderes clásicos.

9.- El Supremo Poder Conservador.- La Constitución de 1836.- Disposiciones relativas al Poder Legislativo.

Entre disturbios internos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva Ley fundamental se dividió en siete estadios, razón por la cual a la constitución centralista se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fué promulgada el 15 de diciembre de 1835, des--

pués de una discusión en que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino en una sola, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en 1935, se aprobó hasta abril de 1936. En ella se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser "El arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones", según lo había anunciado en términos generales el artículo 4o. de las Bases Constitucionales. La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos.

El sistema bicameral subsistió bajo el centralismo. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon en el artículo 1º de su Ley Tercera que "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras, es decir una de diputados y otra de senadores. Como es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica. Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los estados federados, pues se integra con los individuos (senadores) que igualitariamente cada uno de ellos acredita, con independencia de la forma de su designación o elección. En países como Inglaterra, por otra parte, dicho órgano o Cámara Alta o de los Lores, es un cuerpo de clase social. Ninguna de estas implicaciones tuvo el Senado en la Constitución Centralista de 1836. Su composición provenía de la Cámara de Diputados, del Gobierno en Junta de Ministros (Poder Ejecutivo en sentido orgánico) y de la Suprema Corte, entidades que elaboraban por separado una lista de candidatos a senadores para que, las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador (art. 8 de la Ley Tercera). Aunque las juntas departamentales estaban investidas con la fa

cultad electiva, ésta solo podían ejercitarla limitadamente, es decir, en relación con las personas incluidas en las listas que los tres - - cuerpos mencionados les enviaban, sin poder designar a nadie que en ellas no estuviese comprendido. Por tanto, tales juntas, más que elegir, seleccionaban, lo cual redujo considerablemente su función política en lo que a la integración del Senado respecta.

También en la Constitución centralista de 1836 se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al Congreso General incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía ingerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto (Arts.- 26, fracción I y 35 de la Tercera Ley). La primera de ellas también podía desempeñar las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (Arts. 26, fracciones II y III).

La segunda de estas leyes, organizó el Supremo Poder Conservador, que tenía las siguientes atribuciones sobre el Poder Legislativo:

- "Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses posteriores a su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y a pedimiento del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia o del Legislativo".
- "Declarar, a pedimiento del Legislativo o de la Suprema Corte, la nulidad de los actos del Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución y a las leyes".
- "Declarar, a pedimiento del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República".
- "Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público y lo excite a ello el Ejecutivo".

- "Restablecer constitucionalmente a los poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente".
- "Declarar, excitado por el Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla".
- "Calificar las elecciones de los senadores".

La tercera de estas leyes se refería al Poder Legislativo y sus principales disposiciones comprendían:

- Artículo 1o. "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos — cámaras (una de diputados y otra de senadores)".
- Artículo 2o. "La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil".
- Artículo 3o. "Esta Cámara se renovará por mitad cada dos años".
- Artículo 5o. "La elección de los diputados será calificada por el Senado.
- Artículo 8o. "Se compondrá (El Senado) de veinticuatro senadores. Estos serán propuestos en terna por la Cámara de Diputados, por el Gobierno en Junta de Ministros y por la Suprema Corte de Justicia. Las juntas departamentales elegirán con base en dichas — listas y el Supremo Poder Conservador calificará las elecciones".
- Artículo 9o. "El Senado se renovará por terceras partes cada dos años".

Asimismo, el requisito de edad se elevó a 30 años para ser diputado y a 35 para ser senador.

El Congreso tenía dos períodos anuales de sesiones. Toda ley se -- iniciaba precisamente en la Cámara de Diputados y a la de Senadores solamente correspondía la revisión. La iniciativa de las leyes correspondía al Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias. En casos restringidos, a la Suprema Corte y a las juntas departamentales.

Las facultades del Congreso General eran muy limitadas en cuanto a las materias sobre las que podía legislar.

En lo que toca a la diputación permanente, ésta se componía de cuatro diputados y de tres senadores.

10.- El Poder Legislativo.- Proyecto de Reforma del 30 de junio de 1840.- Las facultades de las Cámaras.

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas. -- Desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de "Representaciones" caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por sofocados dejaban de renacer.

Además la penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fermentar la inquietud. Lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros exteriores parecían -- acentuar las divisiones internas, empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejora.

La administración de Don Anastasio Bustamante reflejaba las aspiraciones en discordia. Iniciada en abril de 1837, para diciembre de 1838 había ensayado cuatro ministerios, cada uno de tendencia más -- "definitivamente federalista". El último de ellos, al que pertene--

cían los federalistas moderados Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla, es tuvo a punto de provocar el retorno al sistema de 1824, al proponer al Consejo y a las Cámaras que el Congreso, declarándose convocante, llamara a elecciones de diputados constituyentes, para que en seis meses a más tardar dictaran una nueva Constitución. La proposición fue objetada por casi todos los consultados y como, por otra parte, los miembros del Supremo Poder Conservador no acudieron a la cita -- que les hizo el ministerio, éste renunció a los tres días.

La desaparición del gabinete agravó las diferencias entre los cuatro criterios que en aquellos momentos se disputaban el triunfo: "el de los centralistas como Don Carlos María Bustamante, que simplemente sostenían la Constitución de 1836; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía; el de los federalistas moderados que, con Gómez Pedraza, propendían a la restauración del sistema de 1824 y el de los federalistas radicales encabezados por Gómez Fariñas, que había regresado al país y se hallaba arrestado en la capital, para quienes no bastaba el sistema federal, sino que era preciso continuar las reformas del año de 1833".

En presencia de tal situación, el Presidente Bustamante pedía -- en diciembre de 1838, al día siguiente de disuelto el Ministerio de los Tres días -- "la fusión de los partidos, haciendo que todos transijan, sin triunfar, sus respectivas pretensiones y dejando para después de la guerra (con Francia) cualquier arreglo o reforma que conviniese a las instituciones".

La política tolerante del presidente desagradaba sobre todo al partido en el poder y en efecto, rehabilitado Santa Anna el desastre de Texas por la acción de Veracruz en contra de los franceses, fue designado en enero de 1839 para ocupar la presidencia en substitución de Bustamante.

El gabinete formado por Santa Anna presentó el 15 de junio una inicia

tiva ante el Consejo de Gobierno a fin de que se excitase al Poder Conservador para declarar la voluntad de la nación en el sentido de que el Congreso debía hacer a la constitución todas las reformas convenientes, "sin esperar el tiempo previsto por ella misma y quedando siempre a salvo la forma del actual sistema" y aprobado, insistió al Congreso de la función constituyente.

Pronto acalló la actividad reformativa del Congreso y al abrirse las sesiones del primer período legislativo, el 1° de enero de 1841, el Presidente de la República y el Congreso pidieron a las Cámaras el estudio del "luminoso proyecto de reformas" que tenían a la vista e hicieron hincapié en la necesidad de que desapareciera el Poder Conservador, "ese cuerpo desconocido en las instituciones modernas".

En opinión de Rabasa (33) "inútil era insistir en ablandar el Poder Supremo, siendo que las reformas iniciadas tenían por primer objeto acabar con él. El proyecto de Constitución nueva, presentado al Congreso de 1840, no prosperó, ni el plan de gobierno propuesto por Santa Anna en 1841, y que requería, para convocar un constituyente, la declaración favorable del Consejo cuya desaparición había de ser resultado seguro de toda autorización para reformas. Como no podía hablar sino por boca del Poder Conservador, la nación se negaba obstinadamente a todo cambio en las instituciones; pero el general Santa-Anna apeló al medio de costumbre e hizo que la nación hablara desde el cuartel de Tacubaya. El Plan de Tacubaya dijo textualmente: "Cesaron por voluntad de la Nación en sus funciones los poderes llamados Supremos que estableció la Constitución de 1836..."

Particularmente el Proyecto de Reforma del 30 de junio de 1840, establecía:

- Artículo 60. "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continua-

(33) "La Constitución y la Dictadura". Emilio O. Rabasa. Op. cit., -- pág. 18.

rá dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La novedad de este proyecto, consistía en la supresión del nefasto - Supremo Poder Conservador.

En cuanto al Poder Legislativo, estipulaba:

- Artículo 23. "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita - en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."
- Artículo 24. "Se compondrá (La Cámara de Diputados), de diputados elegidos popularmente, a razón de uno por cada cien mil habitantes y por cada fracción que no baje de sesenta mil."
- Artículo 25. "La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años."
- Artículo 28. "Para ser diputado se requiere (entre otras cosas) ser mayor de 30 años."
- Artículo 30. "Se compondrá (La Cámara de Senadores), de dos senadores por cada departamento, elegido por las juntas departamentales respectivas."
- Artículo 31. "Cada dos años se renovará el Senado en una tercera parte."
- Artículo 36. "Las sesiones del Congreso General se abrirán el - 1o. de enero y 1o. de junio de cada año."
- Artículo 45. "Corresponde la iniciativa de las leyes y decretos en todas las materias al Supremo Poder Ejecutivo, a los diputados y a las juntas departamentales."

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

Las atribuciones del Congreso se ampliaron notablemente en relación con las restringidas facultades que consignaba la Constitución de 1836; sin embargo, muchas materias continuaron excluidas de su ordenamiento.

Además, se dejaban las facultades que cada una de las Cámaras podía ejercer sin intervención de la otra y las facultades exclusivas, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores.

Para los recesos del Congreso, la Diputación Permanente se componía de cuatro diputados y tres senadores.

11.- El Proyecto de Constitución de 1842.- Disposiciones relativas - al Poder Legislativo.

Las Bases de Tacubaya no resolvían, sino sólo aplazaban para el próximo constituyente, las diferencias que en cuanto a la forma de gobierno separaban a los federalistas de los unitarios. De acuerdo al reconocimiento que se hacía en dichas Bases, el nuevo Congreso quedaba facultado ampliamente para constituir a la nación, según le conviniera.

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

- Artículo 5o. "El ejercicio del Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes puedan unirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo". (34)

(34) Primer proyecto de Constitución. Constitución Política de la República Mexicana. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967" Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p. 307.

Con el precedente del Proyecto de Reforma de 1840 y bajo el sistema indirecto en segundo grado, la elección de los diputados y senadores debía hacerse por los Colegios Electorales de los Departamentos.

La proporción para cada diputado se deducía a ochenta mil habitantes o fracción de cuarenta mil.

La edad para ser diputado, se reducía también a los 25 años.

Se establecían, como en casos anteriores, requisitos de condición económica para ser diputado o senador.

Las sesiones del Congreso Nacional se debían abrir el 1o. de enero y el 1o. de junio de cada año.

La iniciativa de las leyes correspondía, como en el proyecto anterior, al Presidente de la República, a las Asambleas Departamentales y a los diputados en todas las materias.

Introducía un capítulo especial sobre los casos en que los diputados y senadores se deberían reunir en una sola cámara.

Hubo un voto particular de la minoría de la comisión, que en su sección segunda introducía disposiciones sobre el "poder electoral" y reducía la proporción para cada diputado a setenta mil habitantes. El artículo 40 del voto particular de la minoría establecía: "Toda la iniciativa de las leyes corresponde, al Presidente de la República y a las Legislaturas de los Estados. Los diputados tienen derecho de hacer proposiciones". A su vez, el artículo 45 establecía que: "se necesita a más el consentimiento de la mayoría de las legislaturas" (35) -

(35) Artículo 40 y 45 del voto particular de la minoría de la comisión del Primer Proyecto de Constitución de 1842. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967". Felipe Tena Ramírez, Op. cit., pág. 359.

de los estados, para varios casos de leyes que los afectase. Por de más está decir que este voto particular era federalista.

El Segundo Proyecto de Constitución de 1842, redactado por la comisión respectiva, incluía el "poder electoral", mantenía el sistema de elección indirecta y fijaba en setenta mil habitantes la proporción para cada diputado.

Las disposiciones de este Proyecto, según nos explica Moisés Ochoa Campos (36), en lo que toca al Poder Legislativo, eran similares a las del Primer Proyecto, pero en lo fundamental cometía un error trascendental: "si ya los proyectos anteriores excluían al Senado del derecho de iniciativa de las leyes, éste excluyó además a los diputados. El Poder Legislativo quedaba privado de esta facultad elemental".

12.- Las Bases Orgánicas de la Constitución de 1843.- El Ejecutivo como depositario también del Poder Legislativo.

El 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República Don Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante.

La Junta fué instalada el 6 de enero de 1843, siendo designado presidente de la misma el General Valencia, acordándose por mayoría de votos de conformidad con la opinión del ministerio, que no se concertaría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

(36) "Derecho Legislativo Mexicano". Moisés Ochoa Campos. Edición de la XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. México, 1973, pág. 32.

El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fue ron aprobados casi siempre por unanimidad. Solamente tres de ellos - fueron aceptados con escaso margen: el que autorizaba el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, el que le concedía el derecho de veto y el relativo a la manera de reformar la constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia). Esta carta centralista que se conoce con el nombre de Bases Orgánicas era tan solo, parafraseando a Rabasa, un atentado cínico en las que se emitieron hasta las más groseras formas con que se finge algo de democracia, cuando ni siquiera hay el pudor de la hipocresía o bien, una mínima sombra de respeto a la dignidad de la nación.

El autor concretamente sostiene lo siguiente: "solo porque la Constitución de 1836 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor la de 1843. En los autores de aquella hubo algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad -- que hubo, se empleo en fraguar una organización que dependiera por -- completo del General Santa Anna porque tenían que éste, en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional Legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el presidente." (37)

En resumen, para Rabasa, la carta de 1843, es el absurdo realizado y el despotismo constitucional, porque en ella el gobierno central lo es todo y los departamentos apenas tienen atribuciones de administración municipal.

Los principios fundamentales de esta ley suprema fueron, entre otros, ganarse al clero por medio de la intolerancia, fuero y privilegios; - asegurar la casta militar también por los mismos privilegios y obtener, en suma para el Partido Conservador, un poder omnímodo autoriza-

(37) "La Constitución y la Dictadura". Emilio O. Rabasa. Op. Cit. - Pág. 12.

do por la ley fundamental de la nación, pero como la naturaleza es invencible, aún para la Asambleas Constituyentes, el absurdo era insostenible, ya que contruir el despotismo, reglamentar la omnipotencia, organizar el poder absoluto, entre otras cosas, son frases sin sentido y extremos de contrucción imposible.

Empero, la nueva Constitución Centralista de 1843 declaraba:

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

Asimismo, se introducía la novedad de declarar que el ejecutivo se consideraba también como depositario del poder legislativo. Así se decía expresamente en el artículo 25, mismo que a continuación se transcribe:

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

De lo anterior se desprende una clara contradicción entre lo dispuesto por el artículo 5o. y el texto del artículo 25.

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada sesenta mil habitantes y se renovaba por mitad cada dos años.

La Cámara de Senadores se formaba de setenta y tres individuos, eligiéndose dos tercios por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y -

por la Suprema Corte de Justicia. Esta cámara se renovaba por tercios cada dos años; el Congreso celebraba dos periodos anuales de sesiones, iniciándose el primero de enero y el primero de julio respectivamente.

Correspondía a la iniciativa de las leyes al Presidente de la República, a los Diputados y a las Asambleas Departamentales, en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Toda iniciativa de ley debería presentarse en la Cámara de Diputados.

Las atribuciones del Congreso se concretaban a legislar sobre la administración pública, hacienda y guerra, y a aprobar tratados y reprobar los derechos dados por las Asambleas Departamentales cuando fuesen contrarios a la constitución o a las leyes.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se referían a la Contaduría Mayor.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se reducían a aprobar los nombramientos de agentes diplomáticos, consules y oficiales superiores del ejército y la armada.

La diputación permanente se componía de cuatro senadores y cinco diputados.

13.- El Acta de Reformas de 1847.- Innovaciones Legislativas.

El Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, estableció diversas innovaciones legislativas, que pueden resumirse en los siguientes términos:

- "Determinó que, por cada cincuenta mil almas o fracción mayor de veinticinco mil, debería elegirse un diputado al Congreso General". (Artículo 7°).

- "Para ser diputado, se redujo la edad necesaria a veinticinco años".
- " En cuanto a la Cámara de Senadores, el Acta Constitutiva dispuso que además de los dos senadores elegidos por cada Estado, habría un número de senadores igual al número de los Estados, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones". (artículo 8°).
- "El Senado se renovarfa por tercios cada dos años" (artículo 9).
- "Para ser senador, se fijó la edad mínima de treinta años y el requisito de haber ocupado puestos de alta investidura" (artículo 10).
- "Se declaró que era facultad exclusiva del Congreso General, dar bases para la colonización y dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión habían de desempeñar sus facultades constitucionales". (artículo 11).
- "En los casos de juicio político a altos funcionarios, se estableció que la Cámara de Diputados fungirfa como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia." (artículos 12 y 13).
- "Se dispuso que en ningún caso podría tenerse por aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las cámaras." (artículo 14).
- "Se prescribió que toda ley de los Estados, que atacase a la Constitución o a las leyes generales, sería declarada nula por el Congreso, pero esta declaración solamente podía ser iniciada en la Cámara de Senadores". (artículo 22).

Entre las innovaciones legislativas se distinguió la de aceptar la posibilidad de adoptar el voto directo para la elección de diputados y senadores, de acuerdo con el voto particular que presentó don Mariano Otero.

Otro aspecto muy importante, se refería a la anticonstitucionalidad de una ley federal, que podía anularse si así lo resolvía la mayoría de las legislaturas de los Estados. (artículo 23).

En virtud de que no está en nuestro ánimo hacer un estudio minucioso sobre los aspectos generales que dieron lugar a la aprobación de el Acta de Reformas de 1847, tan sólo lo anterior, en consecuencia, resume las innovaciones legislativas más significativas, debiéndose hacer algunas consideraciones que a manera de resumen puedan explicar realmente, lo que acontecía en esos momentos:

En primer lugar, debemos afirmar que la aparición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 del Partido Conservador, vinieron a significar un retroceso institucional, con su absurdo Supremo Poder Conservador. Todo ésto, culminó con la invasión norteamericana, que desmembró el territorio nacional y asimismo, el proyecto de Constitución de 1842, pretendió una república unitaria y centralista, con el reestablecimiento el 22 de agosto de 1846, de la inaplicada Constitución de 1824.

Una Asamblea Constituyente en 1846 vuelve a la Constitución de 1842 al expedir el Acta de Reformas Constitucionales y posteriormente, Santa Anna expide las Bases para la Administración de la República, el 22 de abril de 1853. En resumen toda aquella época se condensa en 42 regímenes de gobierno, un emperador, 20 presidentes y múltiples aonadas y perturbaciones del orden público, fomentados por ambos bandos y parafraseando a Serra Rojas, diríamos: ¡Cómo hablar de federalismo durante estos años aciagos!.

El 10. de marzo de 1854 se inicia la Revolución de Ayutla y se expide

el Plan del mismo nombre, reformado en Acapulco, el 17 de octubre de 1855.

En ellos se expidió la convocatoria para la reunión de un Congreso - Extraordinario Constituyente.

En 1856- 1857 nuevamente luchan conservadores y liberales en medio de una confusión política lamentable. Para formarse una idea de ésto, - debemos recordar que el constituyente Marcelino Castañeda propuso el reestablecimiento de la Constitución de 1824, con el Acta de Reformas de 1847 y por tan sólo un voto se rechazó su propuesta (concretamente 40 votos contra 39).

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución, en contra de la opinión de los Conservadores y de la Iglesia. Ignacio Comonfort, -- Presidente de la República dá un golpe de estado, apoyado por los -- Conservadores y desconociendo la nueva Constitución, y posteriormente llega al poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia Licenciado Benito Juárez.

Juárez, enarbola la Constitución de 1857 con su sistema liberal moderado y su régimen federal, aunque incipiente en la realidad, lo sostiene en medio de las grandes tragedias de la vida nacional, que se caracterizaban por la lucha irreconciliable entre Liberales y Conservadores y por las injustas invasiones extranjeras. Asimismo, Juárez logra el triunfo de las armas repúblicas y gobierna hasta 1872.

14.- La Constitución de 1857 y el Poder Legislativo.- La supresión - del Senado de la República.- Estatuto Provisional del Imperio.- El restablecimiento del Senado.- Breves reformas.

Como hemos apuntado en párrafos anteriores, la Constitución de 1857- adquirió plena vigencia, gracias a la diferencia mínima de un solo - voto, ya que la propuesta del constituyente Marcelino Castañeda iba- encaminada a obtener el reestablecimiento de la Constitución de 1824.

La Constitución de 1857 recoge el antecedente de la Constitución de Apatzingán, al hacer emanar los poderes de la unión, del ejercicio de la soberanía popular. Al respecto, el artículo 39 consignaba lo siguiente:

"La soberanía nacional reside, esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio".

El artículo 41, por su parte establecía: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia y por los de los estados, por lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

Los Poderes de la Unión, estaban clasificados según la teoría de la división de poderes y, precisamente en el artículo 50 se consignaba lo siguiente:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

Al Poder Legislativo se le dieron características de cuerpo colegiado, formado por una asamblea, denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo y de control sobre ciertos actos del ejecutivo. Su función esencial fue la formación de las leyes, pues la iniciativa, la compartía con el presidente de la república y las legislaturas de los estados (artículo 65). Además, fungía como legislatura local en lo que atañe al Distrito Federal y territorios (artículo 72 fracción VI).

Toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o de acuerdo económico (artículo 64).

El Poder Legislativo se componía de representantes elegidos popularmente en su totalidad cada dos años (artículo 52). La elección de los diputados era indirecta en primer grado, eligiéndose un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil (artículo 53). El Congreso era quien calificaba la elección de sus miembros y tenía cada año dos periodos de sesiones ordinarias (artículo 62). Durante sus recesos funcionaba una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada estado y territorio (artículo 73).

Además, la Constitución adquirió el carácter de pacto federal, como consecuencia del movimiento iniciado en Ayutla en contra de la dictadura centralista de Santa Anna.

Por otra parte, el bicameralismo y unicameralismo, fueron ampliamente debatidos en el Constituyente de 1856-1857.

Por lo que respecta al Senado de la República, se le reprochó ser "la oposición ciega y sistemática", "la remora incontrastable de todo progreso y a toda reforma". Se le acusó también de ineficaz, porque supuestamente, en vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles cuando los tiranizaba y oprimía, según consta en los argumentos del dictamen de la Comisión que elaboró la Constitución.

El propósito de suprimir al Senado de la República, obedecía a los antecedentes de épocas cruentas, motivo por el cual el Constituyente de 1856-1857, lo calificó de ser una asamblea aristocrática, de carácter conservador y como un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

A fin de ejemplificar los amplios debates que, sobre este particular se sostuvieron por los Constituyentes de 1857, reproducimos a continuación fragmentos de diversos votos que hablan del contraste que nos ocupa.

Don Mariano Otero, describió su ideal del Senado de la siguiente forma:

"Sin dejar de apreciar la dificultad que presenta esta reforma, yo entiendo, señor, que conservando en el Senado íntegra la representación de los cuerpos confederados, el problema puede ser resuelto por medios sencillos, como lo son todos los de las instituciones mejor combinadas que conocemos. Si la duración de esta Cámara es más larga que la de -- otros cuerpos y las otras autoridades del Estado, con ésto habremos conseguido que su acción sea la más permanente y regularizada. Si además de su participación, como parte del Poder Legislativo, se extienden sus atribuciones a otros objetos y facultades igualmente interesantes; si se le deja en realidad como un cuerpo consultivo, para que esté siempre al alcance y resuelva los grandes negocios de la política interior y exterior, se le hará también el poder de mayor influencia . Si se le renueva parcialmente, dejando siempre una mayoría considerable, ninguna dificultad tendrá en conservar una política nacional. Si se exige para pertenecer a él una carrera pública anterior, que suponga versación en los -- negocios, el Senado se compondrá de hombres experimentados, y se considerará como el honroso término de la carrera civil. En fin, si después de haberlo hecho así el cuerpo más importante, el más influyente, duradero y respetable del Estado, se recurre por el acierto de la elección a ese admirable medio que contienen las instituciones democráticas, y que encuentran lo mismo los publicistas antiguos, que los modernos; si a un período fijo en cada Estado se agita el espíritu y se produce la crisis -- electoral, nada más que para el nombramiento de un tan alto magistrado, entonces, sólo una reputación distinguida podrá obtener los sufragios de la mayoría de los ciudadanos. Confiando, pues, en estos medios, tengo la ilusión de creer que sin desnaturalizar la democracia, sin exclusiones odiosas ni privilegios innecesarios, habremos acertado con el principal punto de nuestra organización política".

"Consecuente con estas ideas, propongo que el Senado se componga de un número triple respecto al de los Estados de la Federación, para que habiendo sesenta y nueve Senadores, haya Cámara con treinta y cinco, y las resoluciones tengan al menos dieciocho votos; propongo igualmente que se renueve por tercios cada dos años; exigo una carrera pública, anterior, tan conveniente, como fácil de ser acreditada sin peligro alguno de fraude...".

La subsistencia del Senado también fue apoyada por el diputado Olvera, quien en un voto que formuló el 15 de junio de 1856, sostuvo lo siguiente:

"La utilidad de la división del Poder Legislativo, se funda además en otras razones no menos importantes... dá garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa; es más fácil reparar los errores, antes que se vuelvan fatales al pueblo, por la dilación que encuentra una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales... Se rearguye, no obstante, conque el Senado en México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la Cámara de Diputados; sin negarlo abiertamente el que suscribe, nada más observará que es fácil averiguar con exactitud quien de los dos cuerpos cumplió mejor su deber y de un modo general, pues habrá habido casos en que el Senado ha evitado el bien y el progreso y otros en que haya salvado la situación con la demora o con un veto...si se establece que el origen y el tiempo de la elección de los senadores sean iguales para los diputados; si se evita que el Senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las leyes, dejándose lo únicamente para las que afecten los intereses de la Unión; y si se exige para ser senador, las mismas cualidades que para ser diputado, la Cámara de Senadores será como la otra, representante verdadero de la mayoría y se habrán eludido los inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas...".

Al discutirse el artículo 53 del Proyecto que propuso la adopción del sistema unicameral, el constituyente Don Francisco Zarco, argumentó:

"Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía, conforme a la Carta de 1824 y a el Acta de Reformas. Conviene en que tal Senado tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían -- las legislaturas, y porque siendo requisito indispensable para ser elec

to, haber servido ciertos cargos públicos, la cámara revisora, se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas... El tercio que nombraban los otros poderes no respetaba al pueblo, sino a la política dominante o a bastardos intereses... pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el Senado, sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes, y suprimir la Corte de Justicia, porque este tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico es averiguar en que consistía el mal y aplicar el remedio... se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos. La acción de un congreso nunca debe ser expedita como la dictadura y la discusión, las votaciones, la revisión y las emiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad...".

En contraste a lo anterior, uno de los más tenaces opositores a la idea de conservar el Senado fue Don Ignacio Ramírez, quien con ironía y sarcasmo expresó:

"¿Por qué lo que han de hacer dos cámaras no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo".

"Para admitir esta revisión, sería preciso que la ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados; y lo que se propone es todo lo contrario".

"Se teme la precipitación, se teme la ignorancia, y se dá por sentado que al Senado vendrán los sabios y a la cámara de diputados los ignorantes, pero se olvida que al Senado pueden venir los integrantes, las nulidades encargadas por las clases privilegiadas para oponerse a toda reforma. Pero aún suponiendo buena intención en ambas cámaras y el mejor deseo en favor del país, basta que ambas estén encargadas de

una misma cosa, para que se perjudiquen mutuamente y quieran arrebatarse los laureles...".

"Se insiste tanto en la representación de los estados, como entidades políticas, que será preciso expedir leyes en nombre del pueblo y de los estados, como si se tratara del clero y la nobleza, y más tarde será preciso expedirlas también en nombre de las municipalidades, -- creando así, sin quererlo, una especie de aristocracia y separando intereses que deben confundirse en uno solo, el del pueblo".

Asimismo, agregó: "el pueblo debe saber, al verificarse las elecciones, lo que tienen que esperar de sus representantes; pero existiendo el Senado, que se ha de renovar por tercios, de nada servirá el triunfo de un partido en el campo electoral, pues todo quedará a merced -- del acaso, sin que se sepa cual es la minoría que ha de prevalecer. Y como la casualidad ha de decidir aún cuando no haya intrigas, es más sencillo tener un representante que con un dedo de la mano, diga si y no, según lo decida la suerte. Y así habrá la ventaja de que queden caras vacías que no digan nada, o que lo digan todo por contentar a los tímidos, a los indecisos y a esas fracciones fluctuantes que en todo quieren decir sí y en todo quieren decir no". (38)

Sin embargo, en vano se hizo la defensa del Senado, porque al considerarlo un reducto conservador, la mayoría de los diputados liberales -- del Constituyente de 1856-57, decretaron su desaparición y se estableció el unicameralismo, consignándose al efecto en el artículo 51 constitucional lo siguiente:

- "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominara Congreso de la Unión".

(38) Los textos de cada uno de los "votos" son una cita que inserta -- Burgoa (op. cit.) de la obra "Derecho Público Mexicano", Isidro Montiel y Duarte. 1960. Tomo IV, pág. 639-640.

Fue así como el Congreso de la Unión se compuso solamente de una asamblea integrada por diputados.

Por otra parte, el efímero Imperio de Maximiliano careció de bases -- constitucionales y un bosquejo de éstas se le pretendió dar al expedirse, el 1° de abril de 1865, el documento denominado Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que sin duda careció de vigencia práctica y validez jurídica, además de que no instituye propiamente un régimen -- constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, siendo en realidad que el Estatuto se expidió cuando el imperio empezaba a declinar.

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

La única disposición de índice legislativo que consignó el Estatuto -- Provisional, fue insertada en su artículo 80 que establecía:

"Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren, se -- arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto, y las autoridades quedan reformadas conforme a él."

Finalmente, es preciso recordar que fue Don Benito Juárez quien sostuvo la idea de la reinstalación del Senado, y con base en sus principios federalistas presentó a la consideración del Congreso, la iniciativa correspondiente, mediante la cual el Poder Legislativo de la federación, se depositara en dos cámaras.

Juárez en su iniciativa, insistió que con el restablecimiento del Senado, los estados tendrían una representación directa e igual en la -- formación de las leyes. Recomendó a la representación nacional, algunas reformas a la constitución y sostuvo: "Que de entre ellas, figuraba en primer término la creación de un Senado, que moderara y perfeccionara la acción legislativa, constituyéndose, además, en Gran Tribu-

nal que conociera de los delitos oficiales de los altos funcionarios.

Como el Senado representaba en realidad un factor de equilibrio político y un medio de representación igualitaria de los estados en el sistema federal, durante la administración de Don Sebastián Lerdo de Tejada, se reformó la Constitución y se restableció el Poder Legislativo dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

En efecto, la reforma al artículo 51 de la Constitución de 1957, de fecha 18 de noviembre de 1874, quedó en los siguientes términos:

"El Poder Legislativo de la nación, se depositará en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores".

Fue así como en definitiva, se restableció el sistema bicameral que rige hasta nuestros días.

15.- La Constitución de 1917 y el Poder Legislativo.- Breves consideraciones.

La caracterización final de las normas jurídicas que nos sirven de base para estudiar el proceso legislativo, responde a la trayectoria del Poder Legislativo y a los alcances que tuvieron tres grandes Constituciones que han alcanzado vigencia en México.

La Constitución de 1824, definida por Rabasa como una obra que estabalejos de ser perfecta, pero que era noble, y en la cual sus autores demostraron "que todos eran conocedores, no superficialmente de las teorías democráticas y federalistas" (39); y la de 1857 y de 1917 que tuvieron mayor similitud en todo lo que se refiere a las normas jurídicas de carácter legislativo, sistematizaron esta materia en forma idéntica.

(39) "La Constitución y la Dictadura". Emilio O. Rabasa. op. cit. pág. 7.

tica.

En esa época, se seguía pensando en reformar la Constitución de 1857 sin expedir una nueva. Daniel Moreno, sostiene que tras el fracaso de los intentos conciliatorios de los grupos en pugna, muchos advirtieron y otros llevaron a la práctica, la urgencia de medidas de reforma social. Algunos pensaron en expedir una nueva Constitución; o bien, un ordenamiento legal que cristalizara los anhelos de los jornaleros del campo y la ciudad. Así surgió la propaganda de un nuevo Constituyente. (40).

En el transcurso del tiempo que comprenden los primeros años de nuestro movimiento social (1915-1916), no encontramos ningún plan, manifiesto o proclama donde se hable de reformar la Constitución de 1857, o de crear una nueva. "Difícil es precisar cuando nace la idea de crear una norma fundamental, quién o quienes son sus progenitores. - Silva Herzog, afirma que fue una sorpresa para la mayoría de la nación que Don Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente" (41)

Para Don Jesús Romero Flores, la razón de una nueva Constitución estriba en que las leyes expedidas por Carranza, en uso de facultades extraordinarias de que había sido investido, se cumplió porque el pueblo con las armas en la mano las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas en la Constitución de 1857 no era posible, por el corte general e individualista de ésta.

Quizás, lo cierto es que la fuente de un nuevo Congreso Constituyente fue el movimiento social que conmovió al país con anhelos de mejores formas de vida, y así tenemos que tanto la Constitución de 1917 como-

(40) "Derecho Constitucional Mexicano". Daniel Moreno. Editorial Pax-México. 6a. edición, pág. 237.

(41) "La Constitución Mexicana de 1917". Jorge Carpizo. Editorial UNAM México 1980. pág. 59.

la de 1857 ostentaron, entre otras cosas, la doctrina de la división de poderes, adoptadas en un principio por las Constituciones de Cadiz y -- Apatzinán; se constituyó un poder legislativo por virtud del cual y -- que junto con los otros dos poderes, el pueblo ejerciera su soberanía, desarrollándose este principio que ya se contenía en los Elementos Constitucionales de Rayón, de 1811; se adoptó un Poder Legislativo de tipo federal, denominado Congreso General; se continuó con el sistema bicameral, restablecido definitivamente en 1874, dividiéndose el Congreso, en una cámara de diputados, compuesta por representantes del pueblo y una cámara de senadores, compuesta de representantes de los estados; se estableció que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto, se consignó en quienes residía la facultad de iniciativa de las leyes; se determinó la forma de discutir y votar todo proyecto de ley, sucesivamente y en ambas cámaras; se establecieron las facultades que pertenecen al Congreso General y las exclusivas de cada una de las cámaras; se prosiguió con la constitución de la Comisión Permanente, ya establecida desde la Constitución Española de 1812 y se adoptó un período ordinario de sesiones en que el Congreso se reuniría a partir del primero de septiembre de cada año, no pudiendo prolongarse éste más que hasta el 31 de diciembre del mismo año.

En síntesis, en la Constitución de 1917, se establecieron las normas jurídicas reguladoras de un Poder Legislativo de tipo federal, de elección popular, autónomo en su constitución y facultades, coordinado en sus funciones con los otros poderes, de función permanente, bicameralista, colegiado, deliberante y conformador del régimen jurídico positivo del Estado Mexicano y de su proceso mismo en el que se inscribe el tema que nos ocupa.

En ella se faculta al Congreso de la Unión --mediante el proceso legislativo correspondiente-- para expedir todas las leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas sus facultades y además cada una de -- las cámaras puede, sin intervención de la otra, dictar su reglamento interior. Así tenemos, como derecho vigente y regulador del proceso legislativo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y-

La Ley Orgánica, pero como la vida social es dinámica, en consecuencia, la propia Constitución, que establece las reglas del juego, de la convivencia política y social de la comunidad, necesariamente cambia conforme se modifica la realidad o para impulsarla hacia mejores metas que la perfeccionen.

II.- FUENTES REGLAMENTARIAS E HISTORICAS DEL PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO.

Hevos visto las fuentes de orden constitucional que caracterizan las - disposiciones relativas al Congreso de la Unión, la integración de este cuerpo colegiado, su funcionamiento, organización o facultades, etc. durante el período que comprende, principalmente, la vida independiente de México. En este mismo orden, se hace referencia brevemente y a continuación, de las disposiciones reglamentarias y otras también de - orden constitucional, que conforman la base e historia del proceso legislativo en México.

Ante la falta de una bibliografía amplia sobre estos aspectos reglamentarios, de una manera sucinta, nos referimos a cada uno de los reglamentos que dieron vida y organización interna a una de las principales funciones del poder legislativo en México.

1.- El Reglamento del 11 de septiembre de 1813.- Reglamento del Congreso Nacional.

Nuevamente, el punto de partida es la etapa del México independiente y como ya lo afirmamos, las normas relativas al Poder Legislativo, nacieron, sin duda alguna, bajo la inspiración de Don José María Morelos y Pavón en un extraordinario documento: el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, del 11 de septiembre de 1813.

Previamente, Morelos había redactado en su cuartel general de Acapulco, el 28 de junio de 1813, la convocatoria para el Congreso que debía reunirse en Chilpancingo.

Esta convocatoria disponía la forma como se elegirían a pluralidad de votos, los electores de cada subdelegación, para que concurriesen a Chilpancingo a la Junta General de Representantes que designarían al diputado por cada provincia.

La propia convocatoria, advertía a sus electores, -con un lenguaje propio de aquella época- que sus votos deberían recaer, precisamente, en un sujeto americano, de probidad y conocidas luces, recomendable por su acendrado patriotismo y de ser posible, que fuera nativo de la misma provincia, puesto que iba a ser miembro del Congreso, defensor y padre de todos y cada uno de los pueblos de su provincia, para quienes debería procurar todo bien y defenderlos de todo mal.

Posteriormente, en la sesión del día 13 de septiembre de 1813 (1) e instalado el Congreso en Chilpancingo, uno de los diputados que designó Morelos, leyó el Reglamento del Congreso Soberano y al mismo tiempo en esa sesión inaugural, se dió lectura a aquellos 23 puntos que llevan el nombre de Sentimientos de la Nación y posteriormente, se hizo constar en un "acta solemne, la declaración de Independencia.

El Reglamento que se comenta, consideraba la necesidad de formar un cuerpo representativo de la soberanía nacional y que además ese cuerpo derivase del pueblo. De esta forma, el Reglamento ordenaba, además,-- la celebración de una junta electoral para la elección de los diputados que fueran representantes de su provincias, aún cuando éstas fueran ocupadas por los realistas; se ordenaba la separación de poderes - en ejecutivo, legislativo y judicial al igual que la designación de un presidente, un vicepresidente y dos secretarios para el Congreso; previa la expedición solemne de un decreto que declarara la Independencia, se consagró la obligación de proceder a discusiones y debates públicos, previos a las determinaciones legales del Congreso; se confería el derecho de iniciativa de las leyes, a los diputados y al generalísimo de las armas encargado del Poder Ejecutivo; se establecía como norma general el hecho de que el Congreso sesionaria diariamente a excepción de -

(1) En lo que se refiere a la fecha de instalación del Congreso de Chilpancingo, existen diferencias de acuerdo con las obras de Derecho Constitucional y de Historia consultadas. La variante radica en que, su instalación fue el día 13 o 14 de septiembre de 1813.

los días festivos y que las sesiones durarían dos horas; se reglamentó la forma de realizar las votaciones y la fórmula para expedir los decretos, así como también se prevenía que el Ejecutivo debía promulgar dichos decretos; se reglamentaban las obligaciones y facultades del Presidente del Congreso, se establecía que los diputados durarían en sus cargos cuatro años y que podían ser reelectos y entre otras cosas, sus personas que consideraban sagradas e inviolables.

Resulta fácil advertir que el Reglamento de 1813, no solamente contenía disposiciones sobre el poder legislativo, sino que su escaso articulado, abarcaba también al ejecutivo y al judicial e inclusive, se repetían muchos principios que fueron consagrados en Los Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, lo que trajo como consecuencia que este primer Reglamento del Congreso fuera, efectivamente, un ordenamiento electoral de la insurgencia, que devino en un verdadero proyecto de Constitución.

2.- El Reglamento de 1821.

Restablecida la vigencia de la Constitución Española, las Cortes, en uso de la facultad que la propia Constitución les concedía, decretaron el Reglamento para su Gobierno Interior, el 29 de junio de 1821.- Su importancia, fue haber servido de modelo a varios de los posteriores ordenamientos reglamentarios que rigieron en ese siglo, regulando a las Cortes, en base a los siguientes rubros, que a continuación citamos para dar un ejemplo de su alcance y contenido:

Del lugar de las sesiones; de las Juntas Preparatorias de las Cortes; del Presidente y Vicepresidente; de los Secretarios; de los Diputados; de las Sesiones; de las Comisiones; de las Proposiciones y Discusiones, de las Votaciones; de los Decretos; de las Elecciones o Propuestas que correspondan a las Cortes; del Modo de Exigir la Responsabilidad a los Secretarios del Despacho; de las Diputaciones de las Cortes para presentarse al Rey; del Ceremonial con que deberá ser recibido el Rey en las Cortes; del Ceremonial con que deberá ser recibido el Regente o Re

gencia en las Cortes; de lo que deben hacer las Cortes en el fallecimiento del Rey y en el advenimiento del sucesor del Príncipe de Asturias y de los Infantes, Reconocimiento del Príncipe de Asturias por las Cortes y del Juramento que debe hacer en ellas; del Orden y Gobierno Interior del Edificio de las Cortes; de la Guardia de las Cortes; de la Tesorería de las Cortes; de la Redacción del Diario; de la Biblioteca de las Cortes; de la Diputación Permanente de Cortes y finalmente, del Modo de Juzgar a los Señores Diputados por Abuso de Libertad de Imprenta.

De la simple lectura de los rubros que anteceden contenidos en el Reglamento Monarquista de 1821, se desprende que en realidad, éste fue un modelo formal que utilizaron los posteriores Reglamentos, singularizándose dos aspectos muy importantes:

Uno de ellos fue el tipo de régimen parlamentario que se establecía, -- aunque no en sentido estricto, ya que señalaba como las Cortes resolvían cualquier duda que ocurriese en la sucesión a la Corona y al elegir Regente o Regencia del Reino y a su vez, se establecía que los secretarios de estado y del despacho, eran responsables ante las Cortes, -- además de que los proponían estas al rey, aunque nombrados y separados de su cargo libremente por éste.

Por otra parte, el sistema unicamerista que operó en la época, reglamentó por primera vez las funciones de la Diputación Permanente de las Cortes y la redacción del Diario de Cortes, antecedentes inmediatos de la Comisión Permanente y del Diario de Debates en el que se registra y consagra el ejercicio formal de la expresión de la representación política.

Cierto es que este Reglamento abarcó numerosos aspectos de la actividad legislativa, pero también, ante la falta de una técnica adecuada en estricto sentido muchas de sus disposiciones son repetitivas de algunos artículos de la Constitución de Cádiz. Verbigracia, bastaría leer los artículos 131, 132, 157 al 167, etc. de la propia Constitución de Cádiz, en

la que se advierten las repeticiones observadas. (2)

3.- El Reglamento del 2 de noviembre de 1822.

La Junta Nacional Instituyente acordó substituir la Constitución Española por el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en virtud de que la Constitución Española era un código peculiar de la nación de la que nos habíamos emancipado y básicamente el Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano reconocía, entre otros motivos que justificaban el cambio de la Constitución Española por éste, los siguientes: "... Porque aún respecto de ella ha sido el origen y fomento de las horribles turbulencias y agitaciones políticas en que de presente se halla envuelta: porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres y especialmente a nuestras circunstancias; y porque con tan sólidos fundamentos, el emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del estado, mientras que se forma y sanciona la constitución política -que fue la de 1824- que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad, y la suma de nuestros derechos sociales ..." (3) Por ello la Junta Nacional Instituyente acordó substituir la Constitución Española por el Reglamento de fecha 18 de diciembre de 1822, mismo que constó de cien artículos.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en su artículo 25 se estableció:

- "El Poder Legislativo reside ahora en la Junta Nacional Instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el Reglamento del 2 del pasado noviembre, cuyo tenor es el siguiente:"

(2) El cotejo se realizó en las distintas leyes que publica Tena Ramírez en su obra "Leyes Fundamentales de México, 1808-1967". Op. cit. págs. 71-80.

(3) Idem. pág. 125.

Y con el título Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente se establecía:

- "Tendrá la iniciativa de la Constitución que ha de formarse para el Imperio; y en consecuencia acordará el plan o proyecto de ella que le parezca más propio y conveniente a sus circunstancias para consolidar la forma de gobierno proclamado y establecido con arreglo a las bases adoptadas, ratificadas y juradas por toda la nación".
- "Acompañará al proyecto de Constitución la correspondiente ley orgánica, que determine el modo con que se debe discutir, decretar y sancionar la misma Constitución y satisfaga al interesante objeto de preservar los choques y razonamientos de los poderes legislativo y ejecutivo en este punto, para lo cual procederá de acuerdo con el último".
- "Aunque en el proyecto de Constitución se haya de comprender todo lo concerniente al sistema representativo, será objeto especial de la Junta formar la convocatoria para la inmediata representación nacional, prescribiendo las reglas que sean más justas a las circunstancias del Imperio, y a la forma de su gobierno proclamado, establecido y jurado, y poniéndose para esto de acuerdo con el mismo gobierno, conforme a lo que en idéntico caso calificó la Junta provisional gubernativa, en cumplimiento de los artículos respectivos del plan de Iguala y tratados de Córdoba, y lo que en esta forma se ordenase por la convocatoria, se observará indefectiblemente (por esta vez), a reserva de que en la Constitución se adopte o rectifique, según las luces de la experiencia".
- "Con toda la brevedad mayor posible procederá a organizar el plan de la hacienda pública, a fin de que haya el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual déficit poniéndose de acuerdo con el poder ejecutivo".

- "La Junta conservará para su representación nacional, el ejercicio del poder legislativo...".
- "Para la discusión del proyecto de constitución convocatoria de ella, reglamentos y demás leyes, se admitirán los oradores del gobierno".
- "Por primera diligencia formará la Junta para su gobierno interior un reglamento que sea propio para dar el plan orden y facilidad a todas sus operaciones y determinar los justos límites - de la inviolabilidad de los diputados contrayéndola precisamente a lo que se necesita para el libre ejercicio de sus funciones".
- "Publicará un manifiesto a la nación, inspirándole la confianza que pueda ofrecerle, por el celo y actividad de las grandes funciones de su encargo".
- "La Junta tendrá un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios".
- "Por esta vez, y hasta la formación y adopción del reglamento, - en el que se tendrá presente la conveniencia de la perpetuidad de estos oficios, para la uniforme expedición de los objetos de sus respectivas funciones, se me propondrá temas para la elección de los individuos que hayan de desempeñarlos".
- "El tratamiento de la Junta será impersonal: el del presidente, de excelencia, y el de vocales, de señoría".
- "Los suplentes podrán ser elegidos para vicepresidentes y secretarios".
- "Si hubiere algunas actas del Congreso disuelto que no estén en

grosadas ni autorizadas, la Junta subsanará este defecto por un acuerdo relativo a lo que quedó resuelto por el mismo Congreso, y comunicará al gobierno su resolución para que haga las observaciones y réplicas que exige el interés de la causa pública".

- "Si se encontraren en la Secretaría del Congreso, asuntos ajenos del conocimiento del poder legislativo, la Junta mandará se devuelvan a sus interesados, para que los giren por donde corresponda".

- "El comisionado que ha recibido los papeles de la Secretaría del Congreso disuelto, los entregará a los secretarios de la Junta con los índices, y por el inventario correspondiente". (4)

Posteriormente se estableció que los diputados suplentes asistieran a las sesiones de la Junta y tomaran parte en las discusiones, pero no tendrán voto sino ocupan el lugar de los propietarios.

4.- El Reglamento del 25 de abril de 1823.

Consumada la Independencia de México, el segundo Reglamento del Congreso Mexicano fué el expedido por decreto del 25 de abril de 1823 y bajo el título de Reglamento del Soberano Congreso para su Gobierno Interior que contenía 146 artículos.

Entre sus disposiciones más interesantes figuraban las relativas al Palacio del Congreso; prescribía que las sesiones debían ser diarias - excepto los domingos y fechas de gran solemnidad; que dichas sesiones durarían 4 horas; preveía el funcionamiento de las comisiones permanentes y especiales; la forma de discutirse los proyectos de decreto, en-

(4) La Transcripción de las Bases Orgánicas de la Junta Nacional Constituyente fue tomada de la obra de Tena Ramírez: *Leyes Fundamentales de México, 1808-1967*". Op. cit. págs. 129-131.

lo general y en lo particular; consagraba las tres formas de votación; se establecía que los diputados podían en el Congreso, hacer las reconvenciones que tuvieran por justas a los secretarios del despacho y exigir la responsabilidad en el desempeño de su encargo; se preveía el establecimiento de una guardia militar en el palacio del Congreso, cuyo jefe solamente recibiría ordenes del presidente del mismo y que funcionaría una Tesorería del Congreso en la que deberán entrar todos los caudales librados por las provincias para las dietas de los diputados.

Particularmente este Reglamento era meticuloso en todo lo concerniente al funcionamiento del Congreso. Sin embargo, por reglamentar un Congreso Constituyente, no hacía referencia a la fórmula y el modo de expedir los decretos en tanto no se hubiese dado la Constitución Nacional y en consecuencia se utilizarían para ello los que en ese momento se determinaran.

5.- El Reglamento del 23 de diciembre de 1824.- Las adiciones de 1828.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1824, el soberano Congreso Constituyente decretó el 23 de diciembre de 1824 el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, cuya influencia fue determinante.

Sus 198 artículos detallaban los siguientes rubros: de la Instalación de las Cámaras; de la Presidencia; de los Secretarios; de las Sesiones; de la Revisión de las Leyes; de las Votaciones; de la Expedición; del Gran Jurado; del Ceremonial; de la Guardia; de la Tesorería del Congreso y de las Galerías.

En este Reglamento de 1824 a diferencia de los anteriores se precisaron muchos procedimientos, entre ellos, el de la instalación de las cámaras y el relacionado con las funciones del presidente y de los secretarios.

Se dispuso que las sesiones serían públicas, pero que habría sesiones secretas los lunes y jueves de cada semana para tratar los asuntos que exigiesen reserva, e inclusive que los representantes un día se dedicarían a tratar exclusivamente sus negocios particulares.

Para la iniciativa de las leyes se adoptó un trámite muy parecido - al actual (5) y se dió un curso especial a los casos de urgencia, - de obvia resolución o de poca importancia, pero se señaló que ninguna proposición podría discutirse sin que primero la comisión correspondiente dictaminara.

Se confirmó el funcionamiento de comisiones permanentes y especiales. Las permanentes se redujeron de 17 que establecía el Reglamento anterior de 1823, a 12 únicamente y fueron: de Asuntos Constitucionales, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Crédito Público, de Justicia, de Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina, de Industria Agrícola y Fabril, de Libertad de Imprenta, de Policía Interior y de Peticiones. Las Comisiones Especiales - - eran las de Poderes, de Patronato y Concordato, de Moneda, de Colonización o Población y de Manifiesto.

Se estableció la formación de la Gran Comisión y se incluyó un capítulo sobre la expedición de las leyes.

Posteriormente el 2 de febrero de 1827, se promulgaron adiciones al Reglamento que básicamente se referían al Gran Jurado.

6.- Reformas Reglamentarias del 25 de febrero de 1834.- La ley del 2 de mayo de 1835.- La ley del 9 de septiembre de 1835.- La ley del 22 de diciembre de 1835.- La ley del 26 de marzo de 1836.

El 25 de febrero de 1834, se reformaron los artículos 122 y 123 del Reglamento Interior para el Congreso General estableciéndose que las-

(5) Consignado en los artículos 59 y 60 del Reglamento vigente.

votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se preunte si hay o no lugar a votar algún proyecto de ley o decreto en lo general; segundo, cuando se preunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que fomen el artículo; y, tercero, cuando lo pida un individuo de la cámara y sea apoyado por otros siete. (artículo 122 sic).

En el Reglamento vigente, el artículo 123 corresponde al artículo -- 148 que se comenta, en el cual las dos primeras hipótesis son idénticas, salvo la tercera en la que se exige que tan solo sean cinco legisladores que apoyen la petición en cuestión y se establecē además una cuarta hipótesis, que se contempla en el artículo 152, mismo que prescribe:

"Artículo 152.- (del Reglamento vigente) cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de -- tres votos se tomará votación nominal".

La ley del 2 de mayo de 1835, estableció la declaración de facultades del Congreso General para llevar a cabo reformas en la Constitución.

En su artículo primero se estableció:

"En el actual Congreso General, residen, por voluntad de la -- nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución del año de 1824, cuantas alteraciones crea conveniente al bien de la misma nación, sin las -- trabas y moratorias que aquélla prescribe".

A su vez, el artículo 2o. estableció:

El Congreso se prefija por límites de dichas facultades, las -

que detalla el artículo 171 de la mencionada Constitución". (6)

Posteriormente, la ley del 9 de septiembre de 1935 estableció en su artículo 1o.:

"El Congreso General se declara investido por la nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo".

Con lo anterior se ampliaron algunas de las limitantes que el propio Congreso General se había impuesto respecto a las alteraciones en la Constitución en relación con la forma de gobierno.

7.- El Reglamento del 29 de octubre de 1840.- El Reglamento Provisional de 1844.

Básicamente el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional, - publicado el 29 de octubre de 1840 señalaba la forma en que las acusaciones contra funcionarios involucrados en algún delito, debían ser conocidas por las sesiones de la Cámara de Diputados y en su caso por las del Senado, estableciendo los procedimientos a seguir en la sesión del Gran Jurado.

Por su parte el Reglamento Provisional para el Gobierno de la Diputación Permanente, expedido el 3 de marzo de 1844 constaba de 10 artículos y disponía que al nombrar las cámaras los individuos que respectivamente le corresponden para formar la diputación permanente, conforme al artículo 8o. de las Bases Orgánicas, la de senadores nombrará tres suplentes y cuatro la de diputados, para que por--

(6) El artículo 171 de la Constitución de 1824 establecía: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.

su orden cubran las faltas de aquéllas, ya fueren temporales o perpetuas.

Además, se reglamentaban las sesiones, las comisiones permanentes y especiales que funcionarían en su seno y las atribuciones que correspondían al pleno de la corporación y a su secretario.

8.- Reglamento del 4 de diciembre de 1857.

Este fue uno de los Reglamentos del Congreso más extenso y detallado. Es de advertirse que a diferencia de todos los demás reglamentos del Congreso, es el único que ha llevado por título Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, en lugar de Congreso General.

En sus siete secciones: de la Organización de la Cámara, de las Sesiones, de las Leyes, de los Asuntos Económicos, del Gran Jurado, de varias facultades constitucionales cometidas al Congreso y de la Diputación Permanente, se reglamentaba detalladamente la actividad legislativa y debido a la supresión del Senado, por la Constitución del 5 de febrero de 1857, este Reglamento fué unicamerista y por tanto sólo se refirió a la Cámara de Diputados.

A pesar de lo extenso, no se refirió a la Tesorería, Secretaría del Congreso y Contaduría Mayor. Estas materias fueron adicionadas con posterioridad.

9.- El Reglamento del 20 de diciembre de 1897.-

Este Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General consignó, a diferencia del anterior, el capítulo relativo a los Secretarios y Prosecretarios, de la Tesorería del Congreso entre otros. Sus 199 artículos lo caracterizaron porque establecía que el Congreso tendría cada año dos periodos de sesiones ordinarias prorrogables en ambos casos, que la Comisión Instaladora se compondría de cua-

Ero miembros y que se nombrarían dos Comisiones Dictaminadoras.

Su importancia radica en que precisamente, este Reglamento sentó el precedente de un modelo que ha regido hasta nuestros días.

Posteriormente, el 5 de octubre de 1925, con una notable peculiaridad se adicionó el mismo, en el sentido de que los legisladores no podían presentarse armados al salón de sesiones, bajo la pena de - que, a excitativa de algún miembro de la cámara, tuvieran que abandonar el recinto.

Muy probablemente, las adiciones del 5 de octubre de 1925 fueron una respuesta que pretendió evitar el que los intensos debates que se suscitaban en el seno de las cámaras, culminaran en graves altercados que bien podían costarle la vida a un legislador apasionado.

10.- El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.- Derecho positivo - vigente.

Bajo la anterior denominación, el Reglamento vigente comenzó a regir la actividad legislativa del Congreso a partir de su publicación el 20 de marzo de 1934.

Entre los diversos títulos que regula dicho ordenamiento, se distinguen los siguientes: de la Instalación de las Cámaras; de la Presidencia y Vicepresidencia; de los Secretarios y Prosecretarios; de las Sesiones; de la Iniciativa de las Leyes; de las Comisiones; de las Discusiones; de la Revisión de los Proyectos de Ley; de las Votaciones; de la Fórmula para la Expedición de las Leyes; de la Comisión Permanente; del Diario de Debates; del Ceremonial; de la Tesorería; y de las Galerías, así como algunos artículos transitorios.

Este Reglamento bicamerista copió la estructura federal que ya había consignado el Reglamento del 23 de diciembre de 1824, aún cuando el modelo general y la fórmula para clasificar las diferentes materias que requirió, la retomó del Reglamento del 20 de diciembre de 1887,

el cual fue perfeccionado, incluyéndose, entre otras cosas que no merecen ser resaltadas, el hecho de que ninguna cámara podría suspender -- sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra y, -- además, distinguió el trámite a que se sujetarían las iniciativas de ley, de las simples proposiciones que se someten a la consideración de las asambleas.

Asimismo, el Reglamento vigente de 1934 conforma el derecho positivo -- que parcialmente explica y fundamenta el proceso legislativo, entre -- otros ordenamientos.

11.- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. -- Contexto general en el que se presenta la iniciativa de ley orgánica ante la Comisión Permanente del Congreso de la -- Unión. -- Su exposición de motivos. -- Los principales puntos del debate que se registró en ambas cámaras. -- La supletoriedad del Reglamento vigente respecto de la Ley Orgánica del Congreso General. -- Los cambios cuantitativos y cualitativos, así como los de estructura en la Cámara de Diputados. -- El pluripartidismo y sus efectos en la presentación de iniciativas y en la organización -- interna de ambas cámaras. -- Consideraciones generales.

El 23 de abril de 1979, precisamente 45 años después de publicado el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, fue presentada la iniciativa de Ley Orgánica del Congreso General, por un grupo de 5 diputados y 5 senadores de la quincuagésima legislatura e incluso, dos -- años después de que fueron aprobadas las modificaciones y adiciones -- a la Constitución General de la República, por el propio Congreso, con las que se dió paso y se labró el camino de la Reforma Política, emprendida en ese entonces por el Gobierno Federal, con el propósito de lograr formas mejores en el desarrollo democrático de la nación, que permitieran consolidar un nuevo contexto normativo para regir la organización interna y las actividades legislativas del Congreso, así como también hacerlas concordantes con lo establecido en el artículo 70 de nuestra ley fundamental que previó las modificaciones iniciales de su estructura y funcionamiento internos.

En tales condiciones un grupo de diputados y senadores celebraron di-

versas consultas y realizaron estudios tendientes a formular la iniciativa de ley, misma que fue sometida al trámite constitucional correspondiente por conducto de la H. Comisión Permanente, fundándose para ello en el artículo 71 Constitucional fracción II que faculta a diputados y senadores del Congreso de la Unión, para que en forma conjunta o separada, ejerzan su derecho de iniciar leyes o decretos.

El proyecto de ley quedó integrado con cuatro títulos: En el primero se reguló la composición e integración del Congreso General y las funciones que ejerce cuando actúa como cámara única, precisándose las prerrogativas e inmunidades en que se traduce el fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, cuya custodia se atribuyó al Presidente de la Cámara; el título segundo se refirió a la Cámara de Diputados y contiene las disposiciones relativas a su organización de acuerdo con los sistemas introducidos por la Reforma Política; el título tercero se refirió a la Cámara de Senadores, normándose la estructura y procedimientos internos de este cuerpo según la naturaleza representativa que le es propia; finalmente, en el título cuarto aparecieron desarrolladas la composición y las funciones que para la Comisión Permanente prevé la Constitución General de la República.

Ahora bien, los lineamientos de fondo de la iniciativa que nos ocupa, se enmarcaron, en principio, dentro de las finalidades de la Reforma Política, fundamentalmente en tres de sus aportaciones substanciales: a) El incremento de las posibilidades de representación nacional a través de un nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados que combina la elección de 300 diputados, mediante el procedimiento de mayoría relativa y, la elección de otros cien, por medio del principio de representación proporcional de los partidos políticos que estuvieren registrados; b) El reconocimiento constitucional que se hizo de los partidos políticos como entidades de interés público, lo que obliga a garantizar la vida parlamentaria de la cámara, los derechos de libertad de los representantes, con el fin último de promover, cada vez más la participación política y el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder político, en tanto se constituyen orga-

nizaciones formadas libremente por los ciudadanos y; c) el establecimiento de un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, al conferirse con este objeto nuevas facultades a las cámaras y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (7)

Es de estimarse que el proyecto de ley fué, en principio, resultado de la necesidad de establecer un correcto equilibrio entre el espíritu de la Reforma Política y nuestra evolución constitucional que necesariamente y en forma permanente pretende adecuar la realidad a las normas jurídicas y viceversa. Tomó en cuenta los desarrollos recientes del orden legislativo nacional y comparado, para dar a la Ley Orgánica que en ese entonces se propuso, una caracterización formal y una terminología adecuada a la creciente modernización del estado mexicano. (8) Asimismo, la iniciativa reconoce "... que toda innovación y reforma no se dan en un vacío histórico sino que resumen la tradición y la sintetizan; para ello se recogen formas y sistemas que han resultado eficaces para regular las funciones del Congreso y de sus cámaras en el devenir de nuestra vida constitucional, plasmados en el

(7) Al abordar el tema tradicional del equilibrio y la separación de los poderes, es necesario recordar que esas observaciones relativas a la unidad propia del Estado capitalista -como puede considerarse el nuestro- pueden aclararse, si se toman en consideración las instituciones propias del Estado, determinándose, más particularmente, en la celebre teoría de la separación de los poderes y en efecto, Nicos Poulantzas afirma que "... a pesar de la declaración de separación de los poderes, más particularmente del Poder Legislativo -parlamento- y del Poder Ejecutivo, puede comprobarse que el Estado capitalista funciona como unidad centralizada, organizada partiendo del predominio de uno de esos dos poderes sobre los otros". En realidad, para el autor, esta distinción entre lo legislativo y lo ejecutivo, no es una simple distinción jurídica-formal sino que por el contrario es una concepción del reparto, -multicentrista y equilibrado, del poder interno del Estado, reflejo del poder institucionalizado y del índice de las relaciones en temas de subordinación y del poder dominante, que constituye el principio de unidad del poder del Estado. (Véase: "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista". Nicos Poulantzas. Ed. Siglo XXI, 21a. edición. Pág. 396-397).

(8) Véase "El Monstruo del Estado". R. MacIver. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1942, pág 16-17, obra en la que el autor afirma — que precisamente el Estado cambió porque la sociedad efectivamente cambió.

vigente Reglamento Interno para el Gobierno del Congreso de la Unión y en sus diversos usos y costumbres parlamentarias".

En el título primero de la Ley Orgánica que nos ocupa, de una manera sencilla y clara, se regulan las disposiciones relativas al funcionamiento del Congreso, las características del fuero constitucional y la inviolabilidad del recinto parlamentario; además, se contienen algunas reglas generales derivadas de la ley o la costumbre, como es el caso del análisis que se hace en el Congreso, año con año de los informes presidenciales, en sesiones posteriores y específicas.

Como consecuencia de la Reforma Política y en relación con la Cámara de Diputados, en el título segundo de la Ley Orgánica del Congreso se contemplaron tres aspectos relevantes:

1.- La creación de un Colegio Electoral en los términos que establece el artículo 60 constitucional, compuesto de sesenta presuntos diputados, electos por mayoría relativa y cuarenta electos, según el principio de representación proporcional. Se exigen disposiciones específicas que regulen su instalación, procedimientos y ejercicio de sus funciones de manera ágil y fluida para facilitar la calificación de la elección de los diputados, en los términos perentorios de las fechas y los plazos sin que se sacrifique como una aspiración permanente el análisis de fondo de cada uno de los expedientes que permitan la instalación oportuna de la Cámara de Diputados. Se regula la formación y funciones de la Comisión Instaladora de la cámara saliente, la facultad del Colegio Electoral para resolver, de plano, la nulidad de la elección de que se trate, en los términos previstos por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; las atribuciones y número de miembros de las comisiones dictaminadoras del Colegio; la integración de la directiva del propio Colegio y, finalmente, se señalaba el término fatal para la calificación de las elecciones, que será el 29 de agosto del año en que se verifique; medida que resulta indispensable para evitar que se impida la instalación constitu

cional y oportuna de la cámara (9).

2.- En el mismo artículo 60 constitucional se dispone que en la Ley Orgánica, deben determinarse los requisitos de procedimientos y trámites a que habrá de sujetarse el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones emanadas del Colegio Electoral. De acuerdo con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, este medio de impugnación debe interponerse dentro de los tres días hábiles posteriores a la calificación que haga el Colegio Electoral del caso particular que resuelva. Su interposición no suspende los efectos de las resoluciones del Colegio, porque de otra manera, un número indefinido de casos pendientes pudiera originar el que la cámara no se instalara por falta de quórum. Por esta razón, expresamente la ley, dispone que aquel diputado, cuya elección sea reclamada, rendirá su protesta y ejercerá las funciones del cargo, enquanto se resuelve en definitiva por la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados. Para control del recurso, se preven términos perentorios de trámite y resolución, en virtud de que la investidura de los diputados no puede quedar indefinidamente sujeta a juicio, sino que por el contrario, debe resolverse en breve tiempo su situación jurídica (10)

3.- La presencia relevante que la Reforma Política confirió a los partidos políticos en el Congreso y el nuevo sistema electoral para la inte-

(9) Véase artículo 65 constitucional.

(10) Por lo que respecta al término que tiene la Suprema Corte de Justicia para resolver la situación jurídica de los diputados, cuya elección hubiere sido impugnada, la Ley Orgánica del Congreso, si bien es cierto que en su artículo 26 establece el trámite a que se sujetará el recurso de reclamación, regulando ante quien se interpone (Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados), el término fatal (3 días), sus efectos, turno, etc., es omisa en cuanto al término que tiene la Suprema Corte para resolver dichos casos, pero de acuerdo con el artículo 240 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se colige, que en 10 días la Suprema Corte debe resolver.

gración de la cámara de diputados, facilitan una mejor representación -- de las minorías políticas. El incremento en el porcentaje y en el número de diputados de la oposición, hizo necesario establecer en la Ley Orgánica del Congreso, las formas para garantizar un libre ejercicio de -- los derechos de dichas minorías y que su presencia se traduzca en un -- verdadero y mayor pluralismo político, en la inteligencia de que, pre -- viamente al contexto general en el que se presenta la iniciativa de Ley Orgánica del Congreso, un grupo de legisladores veracruzanos, también -- de la L legislatura, a fin de llevar hasta sus últimas consecuencias -- ese proceso de Reforma Política, en un proyecto de Ley Orgánica, propu -- sieron que desapareciera la Gran Comisión y que se integrara un cuerpo de dirección política del congreso, con la representación de todos los grupos minoritarios inclusive; proyecto de ley que no prosperó por di -- versas razones políticas y que nuestro trabajo no se ocupa de él, por -- que no cobró vigencia, sin que por ésto se deje de estimar como una as -- piración que en realidad, caracterice el pluralismo político en México con reglas del juego distintas.

De esta manera, la Ley Orgánica del Congreso vigente, desarrolla el artículo 70 constitucional y así, se regulan las formas y los procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, en grupos parlamentarios, que garantizan, en términos muy generales, la libre expresión de las distintas corrientes ideológicas representadas -- en el seno de la Cámara de Diputados.

Contribuir, orientar y estimular la formación de criterios comunes, en las discusiones y en la toma de decisiones, en que participan los representantes de los distintos grupos parlamentarios, fue el objetivo, en -- tre otros, que se percibió con el pluralismo (11) así como coadyuvar al

(11) Sostenemos que uno de los diversos objetivos que se persiguieron con el pluralismo en México, es el que apuntamos, pero también debe distinguirse el relativo a las diversas formas de legitimidad -- a las cuales, el Estado puede recurrir. (Veáse "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista". Nicos Poulantzas. principalmente el capítulo relativo a las "formas de legitimidad". -- Op. cit. pág. 403-421.

mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de todos los diputados en las tareas camerales.

De esta forma, la iniciativa de ley, respetuosa de la vida interna de los partidos, reconoció que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de cada uno de los grupos parlamentarios, serían regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, debiéndose -- ajustar, desde luego, a las disposiciones que se contienen en la propia Ley Orgánica.

A los líderes de los grupos parlamentarios se asignó la función de conducir las tareas de coordinación con la mesa directiva, las comisiones, los comités de de la Cámara de Diputados y los líderes de otros grupos. Para el desempeño de sus funciones, los grupos parlamentarios tienen - el derecho de disponer de locales en las instalaciones de la cámara y - la posibilidad de contar con asesores, personal y elementos materiales, de acuerdo con el presupuesto de la Cámara.

La subsistencia de la Gran Comisión, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, como órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, obedeció a una necesidad derivada de la tradición parlamentaria; cuestión muy criticada por las distintas corrientes ideológicas de hoy en día. Su presencia, fue justificada en la iniciativa, al considerársele "... congruente con el principio fundamental de la democracia representativa en cuanto a que la mayoría es la que gobierna...", regla del juego, verdadera y obligatoria de nuestro pluralismo político; por tal motivo la integración de dicho órgano, con diputados de mayoría, - supuestamente no restringe los derechos de los diputados de otros partidos, cuyo ejercicio, como ya se indicó está garantizado entre otras formas, con la figura de los grupos parlamentarios que introdujo la -- iniciativa.

En cuanto a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, la ley fijó una serie de reglas sobre su composición y estableció con este fin, que si-

al inicio de una legislatura, se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección correspondiera a una generalidad de las entidades federativas, además de constituir, desde luego, un grupo parlamentario, los diputados electos por cada entidad federativa, nombrarían coordinador que formara parte de la Gran Comisión. El Presidente de la Gran Comisión sería el líder del grupo parlamentario. Lo cierto es que esta realidad hoy es criticada por los diferentes grupos parlamentarios — porque consideran que vulnera el sentido democrático del Congreso.

Conviene poner de relieve la reestructuración completa que se propuso en la iniciativa, respecto al número, calificación y atribuciones de las comisiones de la Cámara de Diputados, cuya importancia en el trabajo legislativo y político destaca cada vez más. Desde luego se reduce lógicamente el número de las existentes y se ubican en cuatro — grandes rubros: de Dictamen Legislativo, de Vigilancia, de Investigación y Jurisdiccionales. Las dos primeras son definitivas por tres años y se denominan ordinarias, en tanto que las dos últimas son de carácter transitorio y específicas. Las ordinarias se dividen en función de los grandes temas del gobierno y especiales de la cámara.

Se incorporó también la figura de los Comités para el desahogo de los asuntos administrativos, siendo sus miembros designados por el pleno a propuesta de la Gran Comisión. Los Comités han de ser: de Administración, de Biblioteca y de Asuntos Editoriales.

El título tercero establece las regulaciones básicas de organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores. Al reformarse el artículo 60 Constitucional se confirmó, como ya vimos, entidad jurídica a un Colegio Electoral como órgano compuesto por todos los presuntos — senadores, encargados de llevar a cabo la calificación de la elección de los miembros de la Cámara; de esta forma la iniciativa desarrolló las disposiciones que regirían la actuación del Colegio y los mecanismos a que habrían de ceñirse para que su función se realice dentro de los principios que impone un sistema democrático y pluripartidista, — tal y como se comentó respecto de la Cámara de Diputados.

De esta forma la mesa directiva de la Cámara de Senadores se integra con un presidente, dos vice-presidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, conservando así su composición y las facultades que tienen conferidas como órgano rector de los trabajos camerales.

La Gran Comisión de dicha cámara apareció concebida como órgano de coordinación y organización de las funciones legislativas administrativas y políticas. Se precisó su integración con un senador de cada Estado y del Distrito Federal, cuya selección se hace por sorteo de los senadores presentes.

Las comisiones de trabajo de la cámara se clasifican en dos tipos: ordinarias y especiales: las ordinarias, tal y como lo señaló la iniciativa, tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, se ocuparán del análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia. En la ley se enumeran las comisiones ordinarias, habiéndose realizado una adecuación en lo que respecta a la denominación de varias de ellas acorde con las funciones y organización actuales de la administración pública. Los miembros de dichas comisiones durarán en su encargo por toda una legislatura, de tal manera que su ejercicio coincida con el de los integrantes de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

Las comisiones especiales son: de Estudios Legislativos y de Administración y sus integrantes son renovados anualmente.

Por otra parte, la regulación y organización de las funciones que se hizo en la iniciativa sobre la Cámara de Senadores, resultó congruente con la naturaleza representativa que, para dicho cuerpo concibe la Constitución General de la República y la forma que para la elección de sus miembros se ha previsto.

En los títulos tercero y cuarto se dispusieron las normas reglamentarias a la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente en los términos ya expresados.

El contenido de la iniciativa se formó con las disposiciones básicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso y de las cámaras en particular, con las modalidades constitucionales incorporadas en lo relativo de acuerdo con ese proceso vigente de Reforma Política, de tal manera que las regulaciones de carácter administrativo, sobre debates, discusiones y votaciones, constituyen el objeto de las normas reglamentarias que al efecto expida cada - - cámara.

La naturaleza y forma de dichas disposiciones reglamentarias corresponden al análisis que en su momento realicen la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Entre tanto se expiden nuevos ordenamientos reglamentarios, la iniciativa propuso en un artículo transitorio que continúen en vigencia las disposiciones del actual Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, en todo lo que no se oponga a la ley que nos ocupa.

Actualmente dichas disposiciones reglamentarias no se han expedido y es de estimarse que sabiamente el Reglamento para el Gobierno Interior se aplica supletoria y complementariamente a dicha ley.

Dentro del contexto general en el que se presenta la iniciativa en abril de 1979 ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Comisión Primera de Gobernación de la H. Cámara de Diputados estudió y dictaminó la iniciativa, no aportando criterio innovador alguno, pues tan solo recoge la tesis sustentada en la iniciativa, por virtud de la cual, mediante disposiciones transitorias se determina que debe mantenerse la vigencia del actual Reglamento Interior del Congreso General en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias de la ley y el Reglamento Interior y Debates en lo que no se opongan a la misma.

Resultó así, que esta tesis, en la práctica legislativa mexicana cuya eficacia supuestamente está demostrada con el funcionamiento de las cincuenta legislaturas anteriores, estimo conveniente y aconseja-

ble, observar el funcionamiento de la LI Legislatura, que fue la primera realmente distinta en su estructura a las anteriores, para establecer las disposiciones legales y normas reglamentarias que podrían substituir plenamente al actual Reglamento para el Gobierno del Congreso General.

Cierto es, que en la actualidad bien podría aplicarse por mucho tiempo más el Reglamento de una manera supletoria y complementaria.

Asimismo, la Comisión Primera de Gobernación que suscribió el dictamen estuvo de acuerdo con esta tesis. En efecto el dictamen reconoció que tomando en cuenta precedentes y analogías, el proyecto sometido a su conocimiento era acorde con nuestra propia evolución constitucional y parlamentaria, agregando: "debemos avanzar, pero no podemos desconocer nuestra manera de ser histórica y, mucho menos, dejar en el olvido formas y sistemas de probada eficacia en las funciones del Congreso y de sus Cámaras". De tal manera que, en apoyo al proyecto de ley, entre los argumentos más importantes del dictamen de la Cámara de Diputados, encontramos la referencia en el sentido de que a partir del Reglamento para el Gobierno del Congreso General del 23 de diciembre de 1824, como un requerimiento indispensable del sistema federativo, se estableció la existencia de la Gran Comisión-compuesta en esa época por el diputado o senador más antiguo, de cada uno de los estados o territorios que tuviesen representaciones presentes.

Desde entonces -se aseguró- resultaba indispensable este sistema a fin de gobernar en las cámaras, tanto las actividades legislativas, como las de carácter administrativo, (designación y control de su personal) desde un punto de vista práctico, no siendo factible que la dirección de la cámara se mantuviera en el seno mismo de la asamblea.

Se sostuvo que no hubo alteración ni discusión sobre la naturaleza y funciones de la Gran Comisión en los Reglamentos posteriores del 29 de octubre de 1840, del 4 de diciembre de 1857, del 20 de diciembre de 1897 y, finalmente en el Reglamento vigente del 20 de marzo de 1934, cuyas reformas en ningún momento afectaron esta forma de go-

bierno de las Cámaras.

De alguna forma, salvo las consideraciones anteriores más sobresalientes del dictamen de la Cámara de Diputados, los demás argumentos repiten el contenido de la iniciativa y son acordes con esta, lo que motivó estimar que los fundamentos de la iniciativa corresponden a los propósitos de la Reforma Política que habrá de transformar nuestras instituciones políticas en caso de llevarse hasta sus últimas consecuencias.

Por su parte, el Senado de la República, al estudiar y dictaminar, la minuta de la Cámara de Diputados que contenía el proyecto de decreto de la Ley Orgánica del Congreso General también insistió en la facultad que tenían las minorías, para formar grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y la posibilidad de que cada uno de ellos pueda nombrar a su líder. Siguiendo ese curso, las comisiones unidas, Primera de Gobernación y Tercera Sección de Estudios Legislativos, estimaron que era evidente que la Gran Comisión constituye un instrumento cuya procedencia está cimentada en los más sólidos razonamientos.

Concretamente se argumentó lo siguiente: "las minorías, entre tanto tengan el carácter de tales, se organizan como grupos parlamentarios y con su líder a la cabeza actúan sin limitaciones en la vida parlamentaria. La mayoría absoluta se integra en grupo parlamentario, conforme la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y le asiste, en razón de esa mayoría, el derecho de llevar a cabo la coordinación legislativa y la dirección administrativa de esa institución. Hemos de repetir que pretender que el líder de la mayoría actúe dentro de un círculo integrado por los líderes de la minoría, sería someterlo al deseo de ellos, que en ese caso, formarían mayoría absoluta en la conformación directiva; sería abatir y revertir los sustentos básicos de la democracia y entregar la Cámara de Diputados a las minorías, extremos que por supuesto ni contempla, ni permite la Reforma Política".

Sin duda alguna, la anterior transcripción fue una respuesta directa a aquel proyecto de ley presentado al Congreso por un grupo de legis —

ladores veracruzanos que pretendía, a fin de cumplir con el mandato contenido en el artículo 70 Constitucional y con la Reforma Política, desaparecer la figura de la Gran Comisión e integrar un cuerpo de dirección política en el Congreso, con la representación de todos los partidos políticos. Ciertamente es que en un afán por preservar la figura del presidencialismo el dictamen suscrito en el Senado, se ocupó muy ampliamente en defender la Gran Comisión de ambas cámaras que resultaba ser, supuestamente, el producto de expresión de esa decisión y de la voluntad mayoritaria, mismas que predominaron, finalmente, para determinar la coordinación de cada una de las Cámaras.

Entre otros conceptos el dictamen senatorial resaltó las atribuciones del presidente de la cámara, entre las que destaca la de hacer respetar el fuero constitucional de los miembros de la cámara y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario, facultad contenida en nuestra ley fundamental. (12)

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Minuta que contenía el Proyecto de Decreto, el Senado de la República, antes de clausurar su último período de sesiones, eligirá una Comisión Instaladora del Colegio.

Para una mayor claridad y con el deseo de evitar alguna interpretación errónea, el dictamen senatorial propuso un cambio en la redacción de la última parte del párrafo aludido, para que concordara con el artículo 14 relativo a la Cámara de Diputados, a fin de evitar que pudiera mal interpretarse que la Comisión Instaladora calificara las elecciones de los presuntos senadores, atribución que es de ex-

(12) A este respecto, el artículo 61 Constitucional preve que los legisladores son "inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". Esta disposición consagra lo que se llama fuero-inmunidad, distinto del fuero de no-procesabilidad. En efecto, el fuero constitucional que inviste al Presidente de la República, Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, debe concebirse bajo dos aspectos: El de inmunidad y el de no-procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales. Lo cierto es que en ambos casos el fuero opera diversamente.

clusiva competencia del Colegio Electoral.

El párrafo que nos ocupa quedó redactado en los siguientes términos: - "La Cámara de Senadores, antes de clausurar su último período de sesiones, nombrará de entre sus miembros una Comisión para instalar el Colegio Electoral que calificará la elección de los integrantes de la cámara que deba sucederla" y así, el segundo párrafo de este precepto permaneció en los mismos términos contenidos en la minuta.

El artículo 71 del mismo capítulo consignó el procedimiento mediante el cual el Colegio Electoral del Senado, llevaría a cabo sus trabajos. La fracción I, se refería a las Comisiones Dictaminadoras; se establecía que de estas, la primera dictaminaría en torno a la legitimidad de la elección de todos los miembros de la cámara, con excepción de los integrantes de la propia Comisión y, por razones de precisión, el dictamen senatorial propuso la modificación de la parte relativa, misma que quedó en los siguientes términos: "la primera dictaminará sobre la legitimidad de la elección de todos los miembros de la cámara, con excepción de los integrantes de la propia comisión y, la segunda, dictaminará sobre la elección de los presuntos senadores componentes de la primera".

Asimismo, el capítulo tercero de este título, contiene las disposiciones relativas a la mesa directiva de la Cámara de Senadores. El artículo 77 preve su integración; el artículo 78, las facultades de la directiva; el artículo 79, el supuesto de que el presidente tome la palabra. De tal forma que el dictamen estimó necesario adicionar un nuevo precepto que regulara la suplencia del presidente, tanto en sus ausencias o faltas temporales, como en las absolutas que pudieran ocurrir y precisamente, bajo el artículo 79 se precisó lo siguiente:

"Artículo 79.- El presidente será suplido en sus ausencias y faltas temporales por el vicepresidente que corresponda de acuerdo con el orden en que hayan sido nombrados. En caso de falta absoluta del presidente o vicepresidente, la cámara elegirá substituto en la misma sesión en que ocurra la falta, pa-

ra que ocupe inmediatamente su cargo".

Por la inclusión del anterior artículo, se hizo necesario correr la numeración sucesiva.

En el mismo capítulo se consideró conveniente, a juicio de las comisiones, incluir el caso de elección de la directiva para un período extraordinario de sesiones, por lo que se propuso el siguiente precepto:

- "Artículo 81.- Cuando se hubiere convocado a período extraordinario de sesiones, la cámara designará en la primera sesión, al presidente y a los vicepresidentes de la mesa directiva, quienes fungirán hasta la terminación de ese período".

Asimismo, dentro de este capítulo también se incluyó todo lo relativo a las dependencias administrativas de la Cámara de Senadores; es decir, se estableció que las facultades y obligaciones de dichas dependencias serían materia de normas reglamentarias o disposiciones emitidas por la Gran Comisión -que a la fecha no se han expedido-. Concretamente se estableció lo siguiente:

- "Artículo 85: La Oficialía Mayor, la Tesorería y demás dependencias de la Cámara de Senadores, tendrán las facultades y obligaciones que señalan las normas reglamentarias que les asigne la Gran Comisión" (13).

Por otra parte, para armonizar el artículo 99 de la minuta que contenía el proyecto de decreto, con el artículo 73 del Reglamento en vigor, las comisiones estimaron necesario adicionar el referido artículo 99 de la Ley Orgánica del Congreso, para que la Gran Comisión pudiera sesionar con la mayoría de sus integrantes, determinándose al efecto lo siguiente:

- (13) En realidad las facultades y obligaciones de las diversas dependencias administrativas de la Cámara de Senadores, en general, deben ajustarse a los ordenamientos legales propios del Congreso y en particular, a las directrices establecidas por el líder de la Cámara.

- "Artículo 99.- La Gran Comisión, de entre sus miembros en escrutinio secreto y a mayoría de votos, nombrará un presidente y un secretario, que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión, la que podrá sesionar con la mayoría de los miembros que deban componerla" -caso no previsto para la Cámara de Diputados, porque en ella el líder del grupo parlamentario mayoritario es el Presidente de la Gran Comisión-. (14)

Con las anteriores modificaciones y adiciones, entre otras que no merecen nuestra atención, el dictamen senatorial mejoró la iniciativa y de una manera muy especial, procuró que este instrumento legal contribuyera a acrecentar la buena organización y hacer más operantes - las prácticas de divulgación ideológica en el seno del Congreso, desde el inicio de lo que fué, la quincuagésima primera legislatura, - mismas, que sin duda alguna, hoy cobran vida, porque la representación política a que se dió paso con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso, constituye el principio de la expresión de nuestra democracia representativa, que encuentra en el debate, el ejercicio formal de algunas de sus funciones; así, los integrantes de las asambleas legislativas, examinan y evalúan los proyectos de ley que se ponen bajo su consideración, para tomar resoluciones adecuadas a los problemas concretos que afectan directamente a la comunidad representada.

En los regímenes pluripartidistas, es indudable que el debate cobra mayor significación, porque es en las discusiones, donde se demuestran los diversos criterios que imperan en la nación. Allí es donde se manifiestan con plenitud las tesis que esgrimen los representantes de la opinión pública organizada, a pesar de que al pluralismo - político, "se le reprocha el despilfarro presupuestario". (15)

(14) El caso que se comenta relativo a la Cámara de Diputados, se establece en el artículo 46 fracción IV de la Ley Orgánica.

(15) "Tratado de Derecho Político". Nicolás Pérez Serrano. 2a. ed. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1984, pág. 788. Obra en la que se afirma que la tonalidad política dominante en el país repercute en el proceso legislativo y es por ello que con frecuencia se le reprocha al pluralismo político el despilfarro presupuestario.

Por demás, es claro que en México, tomando en cuenta la reestructuración de los partidos políticos que se verificó con la Ley Orgánica -- del Congreso General, los legisladores que hoy participan en los debates parlamentarios, no sólo lo hacen en defensa del interés colectivo sino también en apoyo de los principios partidistas sostenidos por su instituto político, con lo que se logra legitimar las determinaciones tomadas.

Así, la composición heterogénea del Poder Legislativo responde a la - necesidad misma de democratización del Estado, al fomento de la participación cívica en la toma de decisiones políticas fundamentales y - a los principios que dieron origen al nacimiento de la representa-- ción política. Por ello para los constitucionalistas, es un compromi-- so y conveniencia, la defensa de la democracia como valor fundamental de las sociedades políticas contemporáneas. Ello, finalmente, habla del imperativo actual de cambiar la trayectoria universal de plenitud de poderes y de ingerencia en los sistemas de competencia legislativa y judicial, por parte del poder ejecutivo, debiéndose iniciar el - cambio de dirección hacia el centro originario de lo que fue el armó-- nico equilibrio entre los poderes.

Empero, las cámaras legislativas son en la actualidad esencia de los regimenes parlamentarios o presidenciales, porque con su participa-- ción activa tanto en la formación y dictado de las leyes, como en la función de coordinación de intereses nacionales, coadyuvan al trazo - de la política general del gobierno y encuentran en su estructura el procedimiento jurídico para expresar sus inconformidades y hacer pú-- blicas las ideas de transformación social que reclama la comunidad re presentada. Con la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso y la - vigencia del Reglamento para el Gobierno Interior en todo lo que no - se oponga a ésta, se otorga tanto a las mayorías como a las minorías la facultad de intervenir, con igualdad de derechos, en el uso de la palabra. Esto permite que, conjuntamente, los representantes de los - diversos partidos políticos aún con criterio diferente, legitimen y - se responsabilicen de las actividades políticas que se realizan den-- tro del marco constitucional.

Es importante resaltar que el proyecto de Ley Orgánica del Congreso, fué impugnado en la Cámara de Senadores, inscribiéndose en el registro de oradores el entonces Senador Jorge Cruickshank García, en contra y Luis del Toro Calero e Ignacio Castillo Mena, en pro.

La parte fundamental de la impugnación por parte del Senador Jorge - Cruickshank García resaltó el hecho de que el proyecto de ley mantenía la figura de la Gran Comisión en ambas cámaras y al efecto sostuvo: "se hablaba de que desaparecería la Gran Comisión y se integraría un cuerpo de dirección política del Congreso, con la representación de todos..."; estimando el legislador que la permanencia de la Gran Comisión vulnera el sentido democrático del Congreso y evita el que las cuestiones políticas parlamentarias se resuelvan en forma correcta y progresista, no cumpliéndose por ende, lo que con firmeza el entonces Presidente López Portillo pretendía en cuanto al desarrollo democrático de nuestra nación, abriéndose las puertas de verdad a la participación más firme del pueblo en las cuestiones públicas.

En apoyo de la impugnación que se comenta, agregó el legislador: - - "se mantiene en esta Ley Orgánica una serie de decisiones que, sin duda, van a ser inoperante en muchos aspectos la integración pluripartidista de la Cámara de Diputados. El senado no recibe aires nuevos; parece que estamos ajenos a las corrientes nuevas de la historia, que aquí no puede pasar nada, que no va a pasar nada, como si vivieramos en una isla y no estuvieramos participando de lo que sucede en el país, de los acontecimientos trascendentes que se dan en la vida de la nación mexicana... esta decisión política histórica de López Portillo tiene un profundo significado; que no solo se va a proyectar decisivamente en la vida de nuestro pueblo: el rompimiento con una dictadura genocida como la de este sátrapa despreciable que mantiene su hegemonía en Nicaragua..." De esta forma el legislador rechazó el que siguiera operando un viejo Reglamento en el Congreso, porque el vigente, había que tirarlo a la basura y elaborar uno, que en realidad, responda a esta situación nueva que impera en el país, es decir aquella que se refería a los cambios cuantitativos y cuali-

tativos en la integración del Congreso. (16)

En contraste, el Senador Luis del Toro Calero, en respuesta de algunos puntos contenidos en este proyecto de la diputación veracruzana al que hizo referencia en su exposición el Senador Cruickshank García, y en apoyo del dictamen senatorial, sostuvo lo siguiente: "... se hablaba de algo que en mi personal opinión es totalmente absurdo y contradictorio contra la naturaleza misma de la función del legislador, de que -- los líderes de los grupos parlamentarios habrían de determinar quién, cómo y cuándo podría hacerse uso de la palabra. Eso era una de las no vedades, entre comillas, de aquel proyecto y por recordar alguna otra, se proscibiría algo que ha sido inverterada práctica democrática en los parlamentos mexicanos, la posibilidad de pedir la palabra para hechos. Es precisamente la posibilidad fuera de un contexto formal, de un orden del día, el expresar las diversas tesis ideológicas individuales y de grupo que nuestros conciudadanos".

"... Entendámosle. Para que resulte comprensible, de una vez por todas, la existencia de la Gran Comisión, y ratifiquemos, porque no me da temor en lo personal explicar nuestros fenómenos políticos..."

No se puede cambiar, merced a este sistema de representación proporcional, ni al ejecutivo fuerte, de un régimen presidencialista como el nuestro, legitimado por el voto mayoritario y directo, por un gobierno de organizaciones de partidos, que asumiera la función ejecutiva de gobierno a través de coaliciones o mediante prestaciones políticas en una asamblea deliberativa... pero en nuestro país el sistema de representación proporcional, ideado por la Reforma Política como vía electoral, para modificar la representación política, no puede, de ninguna manera hacer cambiar toda nuestra estructura político-constitucional."

(16) Las inserciones del texto de los discursos fueron tomadas del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Período extraordinario. Quincuagésima Legislatura, Tomo III, No. 6, del lunes 21 de mayo de 1979 y, por lo que respecta a los argumentos de los dictámenes, su texto fue tomado del expediente original que obra en el Congreso de la Unión.

De lo anterior se desprende, en opinión del legislador "que de ninguna manera la representación proporcional desempeña la misma función en México que en los regímenes parlamentarios" y, al efecto, se preguntó en apoyo del dictamen senatorial, lo siguiente: "¿qué validez tienen para setenta millones de mexicanos las decisiones o las declaraciones que adoptaran seis o siete ciudadanos, es decir, una elite parlamentaria, en todo caso comprometida entre sí en la negociación del gabinete, tras las bambalinas de un parlamento?".

Cierto es que una minoría amañada despersonaliza la esencia de nuestro sistema, pero, válidamente podría cuestionarse también las decisiones que tomara un solo individuo. Por éello, la verdad se abrirá paso y se conseguirán los objetivos de quienes proponen cambios sociales, mismos que a la luz de la teoría política, contemplan la posibilidad imminente de que los sistemas presidenciales sean restringidos, particularmente en sus ingerencias legales que tiene sobre los otros dos poderes y también en las facultades delegadas del legislativo. Empero, la condición de dirigente del presidente de cada una de las cámaras y el saber conducirse ante un gran público, no son cualidades suficientes en el juego de la política real, sino que deben complementarse, entre otras, con una especial destreza en el campo de las negociaciones, de las alianzas y de los enfrentamientos diplomáticos en el laberinto de las elites del poder. (17)

(17) Al efecto, consúltese: "Los Revolucionarios del Siglo XX-Adolfo Hitler". Dama Iriando. Editorial "Nájera", Madrid, España. pág. 94. Biografía en la que se resaltan todas aquellas cualidades que Adolfo Hitler, sobradamente había demostrado, para atraer a las masas hacia sus posiciones.

III.- EL PROCESO LEGISLATIVO. SU ESTRUCTURA, NATURALEZA Y EFICACIA.

1.- Breve referencia sobre las fuentes formales del orden jurídico.-

Los comienzos de la vida independiente de México, marcaron, sin duda alguna, los intentos de elaborar nuestras propias ideas jurídicas. Es muy explicable el porqué las materias del Derecho público fueron las primeras que se expusieron y analizaron, en virtud de que, como ya hemos visto, se buscaba una nueva forma política, que transformara la antigua estructura colonial, resultando impostergable que se usaran argumentos distintos y que la fundamentación de las ideas tuviera como base la organización de una diversa forma de gobierno, o también, que si se siguieran las ideas tradicionales, se intentara darles un nuevo sentido. Tratándose de constituir un nuevo Estado o de transformar el antiguo, comprendiendo, en todo caso, el surgimiento de nuevos conceptos que hoy corresponden al campo del derecho político (1). Así mismo, al pretender ubicar de una manera breve y general las fuentes formales de un orden jurídico cualquiera, nos encontramos con el hecho de que, en la terminología jurídica y en estricto sentido, la palabra "fuente" tiene tres acepciones que resulta necesario distinguir. Se habla, en efecto, de fuentes formales, reales e históricas, más sin embargo, como quiera que sea, éstas sólo encuentran su explicación en un sistema jurídico, que a menudo tiene un carácter complejo.

Por fuente formal, tradicionalmente entendemos y la identificamos con los procesos de creación de las normas jurídicas; por fuentes reales identificamos a los factores y elementos que determinan el contenido y alcance de dichas normas jurídicas y, por fuentes históricas, finalmente nos referimos a los documentos e inscripciones en los que se encierra el texto de una ley o conjunto de leyes.

Ahora bien, hemos sostenido que las fuentes formales se identifican con aquellos procesos de creación y manifestación de las normas jurídicas. Por ende, es menester aclarar que la idea de proceso implica la de una sucesión de momentos, independientemente de la materia jurídica o política en la que se utilice tal término. Cada fuente formal está constituida por diversas etapas que se suceden en cierto orden y en las que se deben realizar determinados su

(1) Véase la Introducción que hace Daniel Moreno a su obra "El Pensamiento Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa, 1a. Edición. México, 1966.

puestos.

Así tenemos que, de acuerdo a una opinión más o menos general, las fuentes formales del derecho son, a saber: a) La legislación; b) La costumbre y c) La jurisprudencia. Razón por la cual la concurrencia de estos elementos puede influir en la formación de nuevos preceptos de derecho o dejar atrás algunos que son obsoletos. Se trata de requisitos de índole puramente intrínseca, lo que equivale a decir, que nada tienen que ver con el contenido de las normas, es decir, con lo que éstas en cada caso, prescriben, regulan, disponen o permiten; por ejemplo, en el caso concreto de la legislación, ésta se encuentra determinada por aquellas situaciones de hecho que el legislador debe regular, y dicho escuetamente, por las necesidades económicas o culturales de las personas o grupos a quienes la ley está destinada y, sobre todo, su desarrollo se encuadra en las ideas del derecho y las exigencias de la justicia, la seguridad y el bien común. Todos esos factores, en última instancia determinan la materia de los preceptos jurídicos, y, en tal sentido, asumen el carácter de fuentes reales. La relación entre éstas y las fuentes formales hace necesario cotejar las instituciones y los mecanismos, mediante los cuales éstas se expresan real y prácticamente.

Al respecto, el profesor Eduardo García Maynez, refiere que el término "fuente" invocando la obra de Claude Du Pasquier (2) - crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que las aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del Derecho.

Lo anterior explica, de una manera sencilla el alcance que implica hablar de las fuentes formales del orden jurídico, más sin embargo, tan sólo se ubica con esta breve referencia, el espacio y categoría que ocupa la legislación como una de las fuentes formales de todo orden jurídico.

2.- Aspectos generales e históricos de nuestra legislación como fuente formal del orden jurídico.

Hablar de legislación implica el referirnos de manera inmediata al "poder le-

(2) Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. pág. 52.

gislativo " cuyo poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de las leyes. El concepto "ley" cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse, conforme a un criterio material, según el cual se determinan, exclusivamente, sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. (3)

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

Al efecto, Ignacio Burboa (4) invocando la obra de León Duguit, refiere que "desde el punto de vista material, es ley todo acto que posee, en sí mismo - el carácter intrínseco de ley y esto con entera independencia del individuo o de la corporación que realiza el acto. Es, pues, acto legislativo según su propia naturaleza, pudiendo ser, al mismo tiempo, una ley formal, pero también no serlo, como frecuentemente sucede. Cuando se quiere determinar que es la función legislativa, lo que debe determinarse, única, pero absoluta y -

(3) Resulta evidente que prescindimos de hacer referencia a las "leyes naturales", "religiosas", "sociales", "económicas", etc., pues el concepto de "ley" lo situamos exclusivamente en el ámbito jurídico independiente de su contenido y teleología, elementos que, dada su variedad y variabilidad, han suscitado múltiples definiciones en el pensamiento jurídico, filosófico y político, pues a cada una de ellas sus respectivos autores han pretendido adscribir diverso sustratum ideológico vinculándolo con la religión, con la moral y la racionalidad del hombre, con la justicia, con la razón natural, con la naturaleza de las cosas, etc.. El concepto jurídico de "ley" debe dejarse en la consideración pura y exclusiva de que ésta es un acto de imperio del Estado con independencia de los múltiples y variados contenidos tempoespaciales que pueden vaciarse en él.

(4) Obra citada, Editorial Porrúa, páq. 592.

enteramente, es el carácter del acto legislativo material". En cuanto a los elementos de "generalidad y abstracción" de la ley, el autor, cuyo pensamiento invoca Burgoa, se expresa así: "La ley es una disposición - establecida por vía general, queremos decir con ésto, que la ley constituye en sí una misma disposición que no desaparece después de su aplicación a un caso previsto y determinado previamente, sino que sobrevive a esta aplicación y que sigue aplicándose, mientras no se derogue, a todos los casos idénticos al previsto. Este carácter de generalidad subsiste aún cuando de hecho no se aplique la ley más que una sola vez. La disposición dictada por vía individual, se establece, en cambio en atención a un caso determinado exclusivamente. Una vez aplicada, desaparece la ley puesto que el propósito especial, concreto, exclusivo, para el cual se dictara, se ha realizado o se ha logrado ya. La disposición de ley dictada con carácter general sobrevive en su aplicación a una o muchas especies determinadas. Por ser general es, asimismo, abstracta; con lo que se da a entender que, al dictarse, no tiene en cuenta especie o persona alguna. La disposición por vía general y abstracta es una ley en sentido material. La disposición por vía individual y concreta no es una ley en sentido material; será una ley en sentido formal si emana del órgano legislativo.. Desde el punto de vista material puede ser según las circunstancias un acto administrativo o un acto jurisdiccional".

Por su parte Hans Kelsen (5) sostiene que: "en la función legislativa, el Estado establece reglas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas; tales son las respectivas nociones más generales. De este modo, el concepto de legislación se identifica con los de "producción", "creación", o "posición de derecho".

Como consecuencia lógica se afirma, por el contrario, que no todo acto que emane del órgano legislativo es ley, si sus notas esenciales no son la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, sino la creación, - la personalidad y la particularidad que caracterizan a actos administrativos y jurisdiccionales, de ahí que el órgano "legislativo", formalmente desempeña la función legislativa y materialmente realiza actos administrativos y jurisdiccionales, inclusive, conforme a su competencia constitucional.

(5) "Teoría general del Estado" Ed. Labor, S.A. Barcelona, 1934, pág.301.

Atendiendo a los elementos materiales de la ley, no solo tienen ese carácter las expedidas por un órgano investido preponderantemente con la facultad legislativa, como el Congreso de la Unión, sino que en su misma naturaleza la tienen los actos emanados de otras autoridades del Estado, siempre que ostenten los atributos de abstracción, generalidad e impersonalidad. Esto acontece con los llamados reglamentos heterónomos o autónomos - que elabora el Presidente de la República (6) o los gobernadores de las entidades federativas, que aunque desde el punto de vista formal sean actos administrativos por provenir de órganos de esta índole, en cuanto a su materialidad intrínseca contienen normas jurídicas que presentan los aludidos caracteres.

De estas consideraciones se concluye que no todo acto del órgano legislativo es una ley, a pesar de que tenga esta denominación. Asimismo, las leyes privativas, en substancia no son sino actos administrativos de dicho órgano, es decir, meros decretos, pues rigen únicamente al caso o casos concretos y particulares que prevén, sin que su imperio normativo se extienda fuera de ellos. Por ende, aunque una ley privativa se proclame en sí misma, sólo tiene esta naturaleza formalmente considerada, sin serlo material, intrínseca o jurídicamente.

Resulta claro, por lo que se ha expuesto, que el poder legislativo, como actividad o función de imperio del Estado, es susceptible de ejercerse - por cualquier órgano de autoridad, según la competencia respectiva que establezca la Constitución. En otras palabras, las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales que integran el derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o actividad legislativa, pueden emanar no sólo del órgano legislativo propiamente dicho, sino de otros en quienes por excepción se deposita constitucionalmente.

Por ello, en los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e

(6) Según el artículo 89 fracción I de la Constitución, el Presidente de la República está facultado para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Estas facultades de carácter general, son las que establece la fracción I, y consisten en: a) promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en el entendido de que la promulgación es el reconocimiento - que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley y la orden de que se cumpla, después de haber sido publicada; y, b) ejecutar las leyes, es decir, - convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden.

importante de las fuentes formales. Don Eduardo García Maynez (7) la define como "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las -- que se dá el nombre específico de "leyes", advirtiéndonos que, al referirse al problema que analizamos, diversos autores mencionan, en primer término, la ley; pero al hacerlo olvidan que no es fuente del derecho, sino producto de la legislación y valiéndose de la metáfora a que alude Du Pasquier, afirma que así como la fuente de un río, no es el agua que brota del manantial, sino el manantial mismo, la ley no representa el origen sino el resultado de la actividad legislativa.

A mayor abundamiento, cierto es que, las costumbres fueron anteriores a -- la obra del legislador, y al independizarse el derecho de la religión y la moral, conservó su naturaleza consuetudinaria, y no fue sino en época relativamente reciente cuando el "proceso legislativo" se inició y aparecieron los primeros códigos.

"La historia --escribe García Maynez, citando la obra de Du Pasquier-- revela un constante impulso hacia el derecho escrito. En la Edad Media, las aspiraciones a la fijeza del derecho manifestábanse, sea en la redacción de cartas que establecían los derechos respectivos del señor y los súbditos, -- sea en la redacción de costumbres, primeramente e iniciativa privada, más tarde a título oficial. Por otra parte, el derecho romano, reunido en las recopilaciones de Justiniano (Digesto, Institutas, etc.), ocupa el sitio de honor entre los juristas; denominábasele el derecho escrito, las regiones meridionales de Francia, en donde su influencia era preponderante, -- eran llamadas "pays de droit écrit", en oposición al "pays de coutumes" -- (norte de Francia). En Alemania, este vasto fenómeno ocurrido principalmente en los siglos XIV y XV, ha recibido en la Historia el nombre de recepción del Derecho Romano".

"Bajo Luis XIV y Luis XV, las grandes ordenanzas señalaron una importante ofensiva del derecho legislado contra el consuetudinario. En el siglo XVIII, diversos Estados de la América del Norte formularon las primeras constituciones escritas. En la misma época, los códigos prusiano y bávaro abrieron la era de las codificaciones, cuya floración más rica se extendió bajo Napo--

(7) Obra citada, pág. 52.

león (8).

En la mayoría de los Estados modernos la formulación del Derecho es casi exclusivamente obra del legislador; sólo en Inglaterra y los países que han seguido el sistema anglosajón predomina la costumbre.

Empero la tendencia, siempre creciente, hacia la codificación del derecho es la exigencia de la seguridad jurídica a pesar de su espontaneidad, el derecho consuetudinario carece de una formulación precisa, lo que hace difícil su aplicación y estudio. Por otra parte, su ritmo es demasiado lento. El legislado, en cambio, además de su precisión y carácter sistemático, puede modificarse con mayor rapidez, y se adapta mejor a las modernas necesidades y a la dinámica social.

3.- El proceso y procedimiento legislativos.-

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

El diccionario de Política (9) expresa: "En términos corrientes se habla -- indiferentemente de p.l., de procedimiento legislativo o de enjuiciamiento legislativo para calificar en modo general el fenómeno de la producción de la ley".

Sin embargo, en las ciencias políticas, en la Sociología, en el Derecho, -- partiendo de esta noción "corriente", se considera el concepto de proceso legislativo desde muchos puntos de vista. Las diferencias de opinión dependen de las diferencias de acercamiento ya sea político, sociológico, jurídico, del tono que cada estudioso pretende dar a la problemática en exa-

(8) Obra citada. pág. 46.

(9) "Diccionario de Política", Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Editorial-Siglo Veintiuno, "Proceso Legislativo", pág. 1312 y sigs.

men y, en fin, del modelo concreto de proceso legislativo al cual se hace referencia. Al respecto, las dificultades de definición encontradas para la doctrina italiana -afirma el diccionario- "se repiten de manera similar para las extranjeras".

Es por ello que nos detenemos a examinar solamente algunos aspectos de la problemática del proceso legislativo, como una fuente formal del orden jurídico, centrando nuestra atención en "las formas y en los modos con los que las fuerzas políticas y sociales —actuando en el ámbito de un determinado ordenamiento constitucional— participan en la producción de la ley" (10).

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

Es por ello que resulta necesario enfrentar el concepto de "proceso legislativo" entendido como un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas — "leyes" o "decretos", con el de "procedimiento legislativo" como una etapa del proceso legislativo que comprende el conjunto "jurídicamente preordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo "legislativo" identifica en la ley — (11).

La ley es, pues, el momento final de las dos secuencias en examen y constituyen su más visible -pero no el único- elemento en común. El proceso legislativo -refiere el Diccionario- "se desarrolla en la sociedad civil y -

(10) Idem. Pág. 1312.

(11) Idem. Pág. 1313 y sig.

en el aparato del Estado (12) y comprende procesos y procedimientos parciales; de estos últimos, el procedimiento de la formación de la ley es el más importante y significativo. Este está predispuesto por el ordenamiento para disciplinar la producción legislativa, con la consecuencia de que las fases fundamentales del procedimiento son etapas inevitables en la dinámica procesal. Por ello, esa secuencia jurídicamente preordenada de actividades y las circunstancias de que las fases pueden ser superadas siguiendo modalidades alternativas plantea un problema de opciones cuya determinación no deja de reflejarse en el desarrollo del proceso.

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

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

De la misma manera el trabajo ejercitado por los grupos de presión antes, durante y después del período formal de aprobación de las leyes, afecta,

(12) Tiene razón Hermann Heller cuando afirma que la sociedad, en cuanto concepto recíproco del Estado, es un fenómeno muy reciente en la historia de Europa; que su aparición se haya estrechamente unida al pleno despliegue de la forma económica capitalista, a la definitiva liquidación del orden social estamental y al nacimiento de la "sociedad civil", que no es otra cosa que la vida del ciudadano que no está sometida a ningún poder eclesiástico ni estatal y cuyo origen data de la tensión política provocada por las exigencias de libertad e igualdad de la burguesía frente al estado absoluto y a los privilegios de sangre, cuestión que no se ignora mientras los derechos de libertad constituyen para la burguesía objetivos de la lucha política... (Véase Hermann Heller. Teoría del Estado. Ed. FCE, págs. 124 y 125).

desde luego, el proceso legislativo. Habría que tomar en cuenta, además, la influencia fundamental de la opinión pública, que válidamente llega a constituir, en ciertas circunstancias, un factor determinante respecto de la oportunidad, contenido y destino de la legislación.

Finalmente, son también importantes para la explicación del proceso legislativo, las consultas entre representantes de los poderes legislativo y - ejecutivo, tanto en el período previo y de formulación de iniciativas, como en la etapa de análisis y estudio de éstas, por parte de las comisiones legislativas. Iguualmente, son dignos de mencionar los diálogos y conferencias entre las comisiones de ambas cámaras, tratándose de regímenes bicamerales (13).

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

(13) Dentro de las tipologías contemporáneas que caracterizan las formas - de Estado democrático, Georges Vedel, resume a un "sistema de diálogos" la vida democrática, proponiendo que la misma se articula por los siguientes: el primero de ellos, es un diálogo entre el poder constituyente y el poder constituido, que debe darse mediante un cambio de impresiones en el que la estructura política se hace flexible y evoluciona - sin perder estabilidad; el segundo, un diálogo entre gobernantes y gobernados, cuya fórmula es la más adecuada para aproximarse a la identificación de los que mandan y los que obedecen, sin atentar a la división del trabajo necesario en una comunidad; el tercero, un diálogo entre el Parlamento y el Ejecutivo, responde a la exigencia de dar eficacia a -- las relaciones que se traban en las asambleas numerosas -y poco dispuestas para actuar- con los órganos del ejecutivo, que son, por sí mismos, instrumentos de decisión; el cuarto diálogo debe darse entre la mayoría y la minoría, de donde resulta y reside el secreto de la auténtica democracia y, finalmente, un quinto diálogo que debe darse entre el Estado y los grupos, con el que se hace viable la situación de pugna entre el interés general y los intereses particulares y, precisamente, este "sistema de diálogos" que tiene lugar en la sociedad civil y en el aparato del Estado, norma e influye en el "proceso legislativo".

Veáse: "Los Regímenes Políticos Contemporáneos". Jiménez de Parga M. Editorial Tecnos. Madrid, 1974. 5a. edición. Principalmente el capítulo relativo a las tipologías clásicas y contemporáneas.

En otros términos, la separación conceptual entre "hechos" y "actos" legislativos, tan sólo tiene una función académica, pues en realidad ambos forman parte de un mismo y único fenómeno político. Incluso, parafraseando el pensamiento de MacIver "si no tenemos en cuenta las tendencias del cambio social, no podemos comprender los variables sistemas políticos de su tiempo" (14).

Si admitimos que el proceso legislativo es un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicas denominadas "leyes" o "decretos" y que el procedimiento legislativo es una etapa de aquel que comprende el conjunto jurídicamente preordenado de actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo legislativo identifica en la ley, debemos concluir que el "proceso legislativo" incluye el "procedimiento legislativo", más sin embargo, los hechos anteriores a la iniciativa e incluso los hechos posteriores a la iniciación de la vigencia de las leyes o decretos, se encuentran influenciados por una relación dominante en ese fenómeno político: en el proceso legislativo, la relación dominante es de tipo "político", como fenómeno de poder o influencia, mientras que en el procedimiento legislativo, la relación dominante es "jurídica", entendida como fenómeno formal de etapas procesales, competencias y términos perentorios.

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

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

(14) "El Monstruo del Estado". R. M. MacIver.- Fondo de Cultura Económica.- México, D.F., 1942. páq. 14.

Por ende, el proceso legislativo, en sus aplicaciones concretas, hace necesario que su desarrollo se ubique dentro de un régimen o sistema político- (15), puesto que la formación de las leyes, como reiteradamente hemos sostenido, no sólo obedece a normas jurídicas que rigen el procedimiento, si no también se encuentra sujeto, a las reglas del juego de un determinado régimen político. Cabe entonces afirmar que el procedimiento legislativo, en un régimen democrático, se vincula con el funcionamiento de diversas -- instituciones políticas entre las cuales podemos distinguir las siguientes:

1.- Con la división de poderes, donde ocupa un lugar preponderante la determinación concreta de si se trata de un régimen parlamentario y un régimen presidencial.

2.- Con el régimen de partidos, el carácter y tipo de la representación -- del sistema de elecciones.

3.- Con el reclutamiento de los legisladores, su estatuto personal y su vinculación con la estructura y organización de los partidos a los cuales pertenecen.

4.- Con la estructura interna de las asambleas legislativas, con su carácter unicameral o bicameral, los órganos de dirección política y de coordinación técnica legislativa dentro de las cámaras.

(15) "Un conjunto de instituciones políticas en un país y momento dados, -- constituye un "régimen político"; en cierto modo, los regímenes políticos son como constelaciones cuyas estrellas son las instituciones políticas. Los regímenes políticos constituyen conjuntos coherentes y -- coordinados de instituciones, en los que es difícil reparar los diferentes elementos. Hay una estrecha interdependencia entre todas las -- instituciones de un mismo régimen, como la hay también entre el régimen político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. -- Cuando se quiere destacar la interdependencia entre un régimen político y el contexto social en que se desarrolla, se habla más bien de -- "sistema político". Pero las expresiones "sistema político" y "régimen político" son prácticamente sinónimas..."
Veáse "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional".- Maurice Duverger. Editorial Ariel. Colección "Demos". Madrid, España, 1975. -- pág. 65.

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

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

7.- Con los factores históricos y tradicionales que acompañaron el desenvolvimiento de las instituciones políticas y configuraron el tipo específico de régimen o sistema político (16).

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

9.- Con el fenómeno cuya tendencia universal se vincula al amplio crecimiento de demandas que exigen de los órganos del estado respuestas rápidas; las cuales toman sus dimensiones dentro de la complejidad de la sociedad contemporánea, toda vez que, la aprobación de las leyes por el legislativo asume un carácter preponderantemente legitimador de acciones y decisiones del Ejecutivo y aún cuando los fenómenos de tecnificación de la administración pública y del aparato del Estado no correspon-

(16) Tan pronto como pretendamos comprender los variables sistemas políticos de nuestro tiempo, nos encontramos con un hecho muy significativo: Que los estados que consideramos como democracias han adquirido su forma y su carácter como resultado de una larga serie de adaptaciones a las condiciones y necesidades del momento; no fueron creándose, sino que fueron desarrollándose. Responden a influencias que se ensancharon de generación en generación y en ningún momento podíamos haber dicho de ellas: "hoy ha nacido una democracia". Aquí o allá, lo cierto es que la revolución aceleró el proceso; pero fué preciso reconstruir más despacio y sobre una base más firme la mayor parte de la obra así levantada. Por el contrario, los estados que llamamos dictaduras tomaron su forma característica casi tan rápidamente como el metal fundido se enfría en un molde. Fueron una rotura repentina en el proceso histórico. Nacieron de la guerra, de la crisis o de la revolución y de no haber sido por la violencia de los acontecimientos que han conmovido al mundo, no se hubiesen establecido. "Una vez fundadas formularon sus principios con la precisión de un libro de texto y con el dogmatismo de una religión nueva..." (Véase "El Monstruo del Estado" op. cit. página 14).

den a los órganos legislativos, los cuales están sujetos, por su propia - naturaleza colegiada, a fórmulas más o menos sacramentales, a la obser- vancia de prácticas adicionales y al manejo de tiempos precisos, esa funci- ón legitimadora de las asambleas legislativas es fundamental, en todo caso, para preservar el sentido democrático del gobierno y eliminar posi- bles acusaciones de autoritarismo burocrático o tecnocrático.

10.- Con el Poder Ejecutivo, como poder reglamentario, ya que la prepon- derancia del Ejecutivo dentro del procedimiento legislativo -como es el- caso de nuestro sistema político-, particularmente lo que se refiere a - la iniciativa de ley, también se expresa en el contenido mismo de las - normas legales, ya sea que estén vinculadas a la administración o al go- bierno (17). En efecto, si bien es cierto que la ley se distingue por su generalidad, objetividad y coherencia(18) no deja de ser significativa - la cada vez más frecuente remisión a los reglamentos para la aplicaci- ón y fijación de los alcances de la ley. Proveer en la esfera administrati

(17) Jean Dabin. Doctrina del Estado , pág. 75, obra en la que el autor afirma que la administración se dirige a las cosas y el gobierno a los hombres.

(18) "...generalidad porque es el producto de todos y debe, pues, apli- carse a todos. Producida no sólo por el legislador, mandatario del pueblo, sino directamente por los mismos ciudadanos a los cuales se les confiere una delegación en los contratos que establecen y que forman "la ley de las partes". Su objetividad proviene de su formu- lación general y permanente, que no permite sospechar de ella en el sentido de ser la herramienta de intereses particulares físicos como el poder real, sino constituye una regla neutra y abstracta. Su coherencia es la ambición de la razón revolucionaria que tendrá la- voluntad de abarcarlo todo en un discurso definitivo y sin falla -- lo que conducirá, por ejemplo, a crear penas automáticas-. Por -- ello Dominique Charvet precisa que la norma llamada ley va a reinar- gracias a esas tres características que resultan de la ideología de mocrática y racional de la revolución ("La Crisis del Estado", op.- cit. pág. 311). Por otra parte, durante el período que correspon- dió a las LII Legislatura, las numerosas reformas y adiciones intro- ducidas por los legisladores del Congreso de la Unión a las iniciati- vas enviadas por el Ejecutivo Federal, fueron provocadas por la ex- tremo generalidad de los preceptos o por las injustificadas remisi- ones a los reglamentos administrativos de materias propias de la ley, que hace muy significativo que el Ejecutivo provea en la esfera ad- ministrativa a la exacta observancia de las leyes, cuyo ejercicio y abuso de dicha facultad acusa una de las principales críticas a los parlamentos contemporáneos.

va a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la -- Unión, facultad necesaria e ineludible, que nuestra Constitución Polfti ca le otorga al Presidente de la República, se constituye de hecho en - un factor de inhibición legislativa por parte de los miembros del Con-- greso. El abuso del ejercicio de esta facultad acusa, inclusive, la ex tremo generalidad y abstracción con la cual se hacen las leyes, y puede significar, asimismo, una renuncia del legislador a regular materias -- que deben estar comprendidas en un cuerpo legal coherente. El extremo- contrario, puede también resultar ineficaz y restarle capacidad de res- puesta al aparato administrativo. Las leyes prolijas y detallistas son inhibitorias de la función gubernamental, o incumplidas o violadas con- frecuencia. La flexibilidad reglamentaria, por su socorrida utilización revela ser un eficaz instrumento del gobierno. "Su preeminencia actual, -dice Dominique Charvet- que por otra parte va conjuntamente con la del poder ejecutivo, es signo de su intervencionismo, del estado sobre el - cuerpo social. Decretados publicamente, la ley remite a una sociedad - "privada"; elaborado en secreto, el reglamento remite a una necesidad - de que la sociedad sea más pública". (19) Es decir, -según nos expli- ca Jean Dabin- "...el procedimiento de la regla en modo alguno excluye- el procedimiento de la acción concreta. Y pues, la ley es obra humana, no podría preveer todo ni, cuando lo ha previsto, resolverlo y fijado-- todo, lo cual deja un considerable margen a la función gubernativa no - regulada y al poder discrecional de la autoridad, sea en ausencia de re glamentación, sea dentro del marco de una reglamentación amplia".(20)

11.- Por último, y sin que este enlistado pretenda resumir las institu- ciones polfticas con las que se relaciona directamente el procedimiento legislativo, éste encuentra amplios vínculos con el régimen de partidos políticos, en un sistema determinado. Particularmente, en el caso de -- nuestro sistema político, el cambio cuantitativo en la estructura de la Cámara de Diputados, a que se dió paso con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, significó un cambio cualitati-

(19) "¿Crisis de la Justicia, crisis de la Ley. Crisis del Estado?". -- En "La Crisis del Estado", de Nicos Poulantzas. Op. cit. pág. 310.

(20) "Doctrina del Estado" Op. cit. pág. 256.

vo en los procedimientos, en las relaciones jurídicas-políticas entre los legisladores, así como en sus órganos de trabajo. Al efecto, en el capítulo anterior se explica en detalle los efectos significativos que tuvieron lugar con la Reforma Política en 1979 y el debate que se suscito con motivo de la aprobación de la Ley Orgánica del Congreso - General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ende, la estructura constitucional del régimen y los factores e - instituciones políticas mencionadas, condicionan, asimismo, tanto a - la organización del Congreso en su trabajo, como a los procedimientos seguidos en el seno de las cámaras.

12.- Asimismo, no está por demás señalar que las instituciones del régimen político mexicano en su conjunto y las vinculaciones entre ellas, así como los fenómenos políticos de base, funcionan como contenedores- o lubricantes, según sea el caso, de la producción legislativa y del - procedimiento legislativo mismo.

Hemos destacado el carácter y el tipo de representación en el sistema político mexicano, que se define no sólo por las reglas constitucionales de la democracia representativa, jurídicamente determinada, sino - también por las bases sociales y políticas que están a su alrededor. - De hecho, la democracia representativa en México singulariza a los gobernantes de elección popular, como mandatarios temporales, dado que - el estado en su conjunto, de acuerdo con la realidad histórica ya expresada, es una entidad representativa de la nación, de tal manera que se trata de una persona moral, según lo dispone el artículo 25 del Código Civil vigente en el Distrito Federal, fracción I (21), en la inteligencia de que, la expresión "persona moral" es, efectivamente, rechazada por diversos autores que consideran erróneo su empleo, argumentando que tal expresión se presta a confusiones y desvirtua el sentido de las instituciones jurídicas, porque hace suponer que las demás personas son "inmorales".

(21) El artículo 25 del Código Civil dispone: Son personas morales: fracción I La Nación, Los Estados y los Municipios.

Desde luego afirmamos que el Estado es una personalidad jurídica, más no es una persona moral. Para hacer del Estado una entidad moral, y no un centro de imputación jurídica, sería necesario que tuviera atributos semejantes a los de las personas físicas o naturales, los cuales desde luego, no existen. La ley, en consecuencia, tiene un contenido moral que no es atribuible a la personalidad pública.

Incluso, el Estado y los demás entes de Derecho Público, no constituyen unidades psicológicas, capaces de determinarse por sí mismas y de realizar actos intelectuales propios, ya que los valores corresponden a los seres humanos, y el mínimo ético que contienen las leyes y que debe revestir a los actos de los funcionarios, son autoprotecciones de una sociedad, para hacer posible el ejercicio del poder público, que sin esas fuerzas morales, sería ingobernable y peligroso para la convivencia humana.

Independientemente de las numerosas teorías que han sido emitidas para explicar la naturaleza de las personas jurídicas y que sustentan como tesis fundamental el hecho de que la democracia está inevitablemente unida a la doctrina de la representación, vale la pena citar la idea del Estado en el pensamiento académico de los siglos XIX y XX que se resume en el hecho de que "la Historia ha justificado una y otra vez -¿no será México uno de los ejemplos más patéticos?- que Maffei tenía razón: La idea de la representación es un invento diabólico de quienes están en el poder para hacer creer al pueblo que participa en su ejercicio" (22). Es decir, que independientemente de las ideas que sostuvieron Juan Gaspar Bluntschli, Friedrich Karl von Savigny, Otto von Gierke, León Michoud — Maurice Hauriou, entre otros, para explicar la naturaleza de las personas jurídicas, lo cierto es que el Estado puede asumir dos posiciones: una, en que advierte su índole de entidad soberana; otra, según la cual obra de modo análogo a como lo hacen los particulares. (Tesis No. 40, - pág. 867 del apéndice publicado en 1955). Se ha llegado a afirmar que el Estado tiene dos distintas personalidades: una, de Derecho público cuando actúa como entidad soberana y usa de su imperio; otra, de Derecho Privado, cuando obra como los particulares. La terminología adolece de-

(22) Pensamiento que retoma el maestro Mario de la Cueva, en su obra "La idea del Estado", Ed. UNAM, pág. 126.

imprecisión, el Estado es siempre entidad pública; no tiene dos personalidades, sino sólo una, que es de derecho público en todos los casos. — Aún así, la distinción es real, puesto que hay dos aspectos diversos dentro de la personalidad única del Estado. Con la mayor frecuencia, el Estado presenta un aspecto según el cual obra en ejercicio de su soberanía o de su poder de mando, y usa plenamente de su facultad de imperio, es decir, actúa unilateralmente como superior de los particulares, quienes, por ello, le están subordinados; pero en otras ocasiones, sin dejar de ser persona de Derecho Público, trata con los particulares sobre bases de igualdad, en virtud de un concierto espontáneo, y no impuesto; sin hacer uso la autoridad de sus atributos de mando, en suma, de una manera análoga y como obran entre sí los particulares. En el primer caso, sus actos son de autoridad, y contra ellos procede el juicio de garantías; en el segundo supuesto, no son actos de autoridad para los efectos del amparo y contra ellos no cabe el juicio constitucional." (Sem. Jud. de la Fed. VI época, 2a. Sala. T. LVI, pág. 63.)

Asimismo, lo importante es resaltar el hecho de que la representación política, producto de la ley, la cual corresponde a un estado de derecho, hace que los gobernantes deban cumplir lo ordenado por éste. Además, el ejercicio del poder está sujeto a un permanente control de la opinión pública, y que los propios gobernantes acuden con frecuencia a consultas populares para legitimar sus decisiones, en lo que se advierte que existe una clara tendencia a que el mandato representativo asuma alguna de las características del mandato imperativo, o cuando menos tenga una naturaleza mixta, intermedia entre ambas figuras.

El tipo de representación, derivado de la Constitución Mexicana, se ciñe al modelo clásico del mandato representativo; sin embargo los factores políticos y sociales han revitalizado este principio, particularmente con los sistemas de consulta popular y de planeación, que permite a los legisladores intervenir durante la aplicación de los planes dictados por el gobierno y, en su respectiva evaluación.

De todo lo anterior se colige, que efectivamente, el procedimiento legislativo, en un régimen democrático, se vincula con el funcionamiento de las diversas instituciones políticas a las que hemos hecho referencia, sin que tal enlistado, como ya se expresó, contenga las únicas institucio

nes políticas que influyen, de manera determinante, en el procedimiento legislativo, ya que "al ir atrás de las realidades económicas y sociales, el derecho pierde su universalidad y permanencia que constituyen su legitimidad en el espíritu del público, mientras que remeda, sin conseguir restituir esas mismas realidades" (23). Empero, abrir un campo más amplio a la normatividad, cuya ambición ya no es imponerse sino ser aceptada, haría imposible comprobar la ineficacia o la quiebra de la ley, como regla del juego social.

4.- Diversas etapas del proceso legislativo.

A fin de explicar en que consisten los diferentes momentos de ese amplio y complejo marco político que integra el proceso legislativo, tomaremos como ejemplo las diversas etapas de formación de las leyes federales, de acuerdo con lo que prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Particularmente, las disposiciones jurídicas que lo norman, se encuentran contenidas en los artículos 71 y 72 de nuestra ley fundamental -que se refieren a la iniciativa, el dictamen, la discusión, la aprobación, la expedición, la sanción y la publicación- y artículos 3° y 4° del Código Civil vigente para el Distrito Federal -que fijan las reglas sobre la iniciación de la vigencia-.

Dentro de este marco de ideas, en el moderno proceso legislativo existen nueve diversas etapas, a saber: a) Iniciativa; b) Dictamen; c) Discusión; d) Aprobación; e) Expedición; f) Sanción; g) Promulgación; - - h) Publicación; así como i) Iniciación de la vigencia de leyes o decretos.

Son dos los poderes que intervienen en nuestro país en la elaboración de las leyes federales: el poder legislativo y el poder ejecutivo (24)-

(23) "¿Crisis de la Justicia, crisis de la ley. Crisis del Estado?". En "La Crisis del Estado". Nicos Poulantzas. Colaboración de Dominique Charvet. Op. cit. páq. 296.

(24) "No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo...". Texto del artículo 49 Constitucional, segundo párrafo.

5.- La iniciativa e instancia.- La iniciativa como ejercicio del derecho constitucional de iniciar leyes.- En quien reside el derecho al ejercicio para iniciar leyes.- El ciudadano como autor de iniciativas de ley.- Limitantes al derecho de iniciativa.- La planeación legislativa, fase previa de todo proceso legislativo.- Beneficios e inconvenientes jurídicos y sociales, en general de la planeación legislativa.- Consideraciones sobre algunos factores que determinan la orientación de la instancia legislativa en su campo formal y social.

Jurídica o políticamente una iniciativa de ley o decreto presidencial, vincula al poder ejecutivo con el legislativo en el cauce formal de creación de las leyes. Esta vinculación, supone, además, la existencia de un régimen de democracia y división de poderes, lo que explica el porque -- los dos colaboran en el ejercicio de una misma función. La iniciativa - "es el acto por el cual determinados órganos del Estado, someten a consideración del Congreso un proyecto de ley". (25) Según dispone el artículo 71 de nuestra Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos, compete a el presidente de la república; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y 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 -refiere la disposición constitucional- desde luego a comisión. Las que presenten los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el "Reglamento de Debates".

Esa función legislativa, en la que concurre la actuación de los poderes ejecutivo y legislativo, puede válidamente enmarcarse dentro de los fines del Estado, ya que es indispensable considerar que para conseguir - los, debe realizar determinadas actividades, que tienen precisamente como contenido las atribuciones del mismo; "Desde el momento que el Estado es la personificación de un valor, es un ente abstracto que requiere de personas para realizar la llamada voluntad estatal que tiene ciertas funciones" (26).

(25) Eduardo García Maynez, op. cit. pág. 54.

(26) "Derecho Constitucional Mexicano". Serafin Ortiz Ramírez. Editorial U.N.A.M., 1961, pág. 296.

Bajo esta perspectiva, el órgano que en nuestro país desempeña la función legislativa, formalmente, es el Congreso General --no obstante la crítica que ya hemos apuntado a los parlamentos contemporáneos-- que se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, organización que data, según hemos expuesto, en su última expresión, desde el año de 1874 y que se consagró definitivamente en la Constitución de Querétaro, actualmente en vigor.

Es así, como el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, órgano colegiado que no está subordinado, ni es responsable ante ningún otro, desempeña dentro del marco de las atribuciones del Estado, la función legislativa.

Empero, el proceso de formación de las leyes o decretos, principia --como afirmamos con antelación--, por el ejercicio de la facultad de "iniciar leyes", prevista en el artículo 71 constitucional, el cual concede la facultad de iniciativa: al presidente de la república; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Lo anterior implica que en México la instancia legislativa se ha reservado a determinados organismos, puesto que no cualquier persona tiene derecho de iniciar, formalmente, leyes o decretos. Al respecto Tena Ramírez, explica lo siguiente: "las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano, el más idóneo, --técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe hacer cumplida separación entre la función del juez, que es intérprete de la ley y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado? (27)

(27) "Derecho Constitucional Mexicano." Felipe Tena Ramírez. Op. cit. --pág. 288

La Constitución Federal, no contempla en su contexto general la posibilidad de que los particulares tengan el derecho de iniciativa que nos ocupa, expresamente señalada, sino que por el contrario, reserva el derecho de iniciar la ley a los representantes señalados en el artículo 71 de la Constitución; sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, toma en consideración tal posibilidad al establecer lo siguiente: "toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara o la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto del que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones".

Naturalmente, en ese caso, la iniciativa del particular se hace propia de la comisión que dictamine.

A nuestro parecer, es correcta la disposición constitucional que confiere a los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, el derecho de iniciar leyes. En cuanto a los senadores y diputados, que precisamente su función propia, consiste en legislar, se justifica ampliamente que gocen de ese derecho, en virtud de que en nuestro sistema de democracia representativa indirecta, son ellos los representantes de la voluntad popular (28); por ende, también tienen un mayor contacto, o deben tenerlo, con los problemas de aquéllos a quienes representan, según sea el caso.

Lo mismo puede decirse con relación a las legislaturas de los estados.

En lo que toca al presidente de la república, a quien se le otorga el derecho de iniciar leyes o decretos, es precisamente, en atención a que se le reconoce que está en aptitud, por su conocimiento, de las necesidades públicas y por el enorme aparato administrativo con el que cuenta, de proponer leyes a las cámaras. Incluso dentro de nuestra organización política, se estima que los proyectos de ley del ejecutivo federal, son los más atinentes y acordes con los requerimientos del país y de este singular poder. Su

(28) Véase artículo 40 Constitucional.

intervención aunque parece atenuar la división de poderes, no significa por ningún motivo la intrusión del ejecutivo en las funciones propias de los legisladores. Su facultad se limita y se agota en la proposición de la iniciativa de ley, ya que no participa dentro del procedimiento legislativo, es decir, dentro de aquel conjunto jurídicamente preordenado de actividades, que el atributo legislativo identifica en la ley. El derecho de veto del ejecutivo, sin embargo, no es definitivo o absoluto, sino solamente suspensivo, en ciertos casos (29).

"El conocimiento de la sociedad y sus necesidades es tan importante — que la Constitución exige, y la razón natural dicta, que se oiga, siempre a quien posee ese conocimiento para que la ley sea conforme con la necesidad de ella. Lo contrario sería solamente inventar teorías, sin beneficios para el pueblo y en las cuales el acierto vendría, pero únicamente por casualidad". Con estas palabras José María Castillo Velasco define el motivo que tuvo el legislador para otorgar el derecho de iniciativa al titular del ejecutivo (30).

Asimismo, el método de proceder cuando se ejercite el derecho de iniciativa por parte del presidente de la república, es muy sencillo, remite a cualquiera de las cámaras (según las atribuciones y facultades constitucionales de éstas) un documento que contiene el proyecto de ley o reforma que pretende someter a la consideración de los legisladores que integran el Congreso de la Unión, y argumenta en el propio documento, el motivo o las razones que le impulsan a sostener esa iniciativa de ley o de reformas a una ley.

El artículo 71 Constitucional, que corresponde al artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados

(29) Es importante advertir que no escapa a nuestra atención lo inusual que ha resultado este derecho de veto, ya que en la realidad el ejecutivo federal es el autor de la mayor parte de las iniciativas de ley que recibe el Congreso de la Unión, lo que hace imposible, que el propio Ejecutivo vete aquéllas de las que es autor.

(30) "Derecho Constitucional Mexicano". Op. cit. Ed. UNAM, pág. 210.

Unidos Mexicanos, regulan la primera etapa de la acción legislativa, sin la cual no es posible todo el proceso de integración del orden legal que comienza precisamente -como ya hemos afirmado- con la presentación de la iniciativa que contiene el proyecto de ley o el proyecto de reformas a una ley, según sea el caso.

Es importante analizar si el derecho de iniciativa es ilimitado por cuanto a las materias que pueda comprender una proposición de ley, o si por el contrario, a cada uno de los representantes que poseen esa facultad se les restringe el tema de la misma. En general, y sin pretender dar una respuesta amplia, es de estimarse que la facultad de iniciativa, es limitada, en cuanto a su naturaleza y en atención a su sentido congruente del tema que se pone bajo la consideración de las asambleas legislativas. Aún en el caso de aquellas iniciativas que el ejecutivo suele enviar en los últimos días previos al cierre del período ordinario de sesiones y que comúnmente se le conoce como "miscelánea fiscal", ésta, a pesar de pretender regular, con proposiciones concretas, diversos ordenamientos jurídicos, lo hace dentro de un marco en el que sólo se verán afectadas las contribuciones para los gastos públicos a que están obligados todos los ciudadanos mexicanos, de manera proporcional y equitativa, según dispongan las leyes es decir, que las materias que pueda comprender una proposición de ley encuentran sus limitaciones prácticas en el principio de congruencia al que no pueden rebasar o desbordar.

Ahora bien, en general, hemos coincidido en que el procedimiento legislativo comienza con la iniciativa de ley o de reformas a una ley. En la actualidad y de acuerdo con nuestros ordenamientos jurídicos, debemos considerar que ésta es precedida por la planeación legislativa, que consiste en la determinación racional del ejecutivo acerca de cuántas reformas y nuevos ordenamientos proponga al Congreso, en qué momento juzga oportuna su presentación y cual es la asamblea legislativa aconsejable que debe actuar como cámara de origen. En esta etapa, normalmente se consulta a las cámaras, a fin de que preparen sus instrumentos de trabajo y cumplan con las determinaciones constitucionales, legales y reglamentarias con toda oportunidad y pulcritud. Se facilita así, el trabajo de las cámaras y de una manera muy particular, aquel que corresponde a la Gran Comisión del Senado de la República, una de cuyas atribuciones, de acuerdo con el-

artículo 105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es: "proponer a la Cámara el programa legislativo. A este efecto jerarquizará las iniciativas de ley o decreto, observando las disposiciones del artículo 71 Constitucional y tomará las providencias necesarias para asegurar el estudio, análisis y debate de las iniciativas".

Por otra parte, reiterando los beneficios de la planeación legislativa, es altamente significativa la inclusión de esta actividad en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se contempla lo siguiente: "corresponde al Ejecutivo de la Unión colaborar con el Poder Legislativo para el ejercicio pleno de sus funciones, mediante el apoyo técnico y jurídico que corresponde dentro de las normas establecidas; el puntual cumplimiento de sus deberes de información ante el Congreso o ante cada una de las Cámaras; la programación del ejercicio del derecho de iniciativa, conforme a las prioridades del Plan y a los calendarios de sesiones; la promulgación de las leyes y su amplia difusión mediante el Diario Oficial de la Federación y la Ejecución de acciones relacionadas con este Plan".

Asimismo, al ejercitarse el derecho de iniciativa aunque a los proyectos de ley o de decreto no se les señala una estructura formal determinada, la excepción de los elementos explicativos (es decir la exposición de motivos), "la lógica y un elemental principio de técnica legislativa—refiere Moisés Ochoa Campos— exigen que ellos tengan la forma y la estructura de la ley misma; presentarse por escrito y articulados en razón de sus diversas disposiciones, toda vez que la ley debe tener cierta forma y método, además de su contenido jurídico. Redactarse en idioma nacional y emplearse en ella la terminología propia de la legislación"(31)

Esta terminología propia de la legislación a que se hace referencia en el párrafo que antecede, constituye un elemento que el propio Ochoa Campos atribuye a la "lógica" y a un elemental principio de "técnica legislativa" siendo, por el contrario, que dicha terminología, dentro del procedimiento legislativo y aún del proceso mismo de formación de las leyes, queda sujeta a una comisión de estilo, cuya compleja misión no es el redactar la ley en términos claros, precisos y entendibles, sino lograr —

(31) "Derecho Legislativo Mexicano". Moisés Ochoa Campos. Op. cit. pág.-194.

que de su lectura se deduzca el verdadero espíritu del legislador que - determina el alcance de la misma.

Resulta en consecuencia, preferible que la ley esté redactada con términos simplistas y no rebuscados, ya que esto último haría muy difícil desentrañar el sentir del legislador. De la misma manera, su redacción -- también debe ser amplia y detallada, de lo contrario, los preceptos abstractos y generales, acusan la necesaria remisión a ordenamientos reglamentarios, cuya crítica ya hemos apuntado.

Los fundamentos jurídicos del derecho de iniciativa y formación de las -- leyes, constituyen una sucesión de actos continuados regulada por los artículos 71, último párrafo y 72 Constitucionales, así como lo dispuesto en los artículos 62, 63, 64 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el artículo 62 del Reglamento, la formación de las le y es, puede iniciarse en cualquiera de las dos cámaras; sin embargo, ese precepto y el inciso h) del artículo 72 Constitucional establecen una -- excepción cuando se trata de proyectos o iniciativas que versen sobre em pr ést i t os, contribuciones o impuestos o relacionados con el reclutamiento de tropas, en cuyo caso deben discutirse primeramente en la Cámara de Di put ados.

Entre otras excepciones, la cuenta anual que rinde el ejecutivo y la des tit u ci ó n de funcionarios judiciales, son dos asuntos que deben discutirse también, originalmente en la Cámara de Diputados.

Los proyectos de presupuestos anuales de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados, así como de sus municipios, también se discutirán primeramente en la Cámara de Diputados, ya que cualquier decisión -- que se adopte respecto de las iniciativas sobre impuestos, afectará necesariamente los ingresos de cada una de las entidades aludidas. Inclusive, la Comisión de Presupuesto y Gasto Público, dictamina primero las leyes fiscales de carácter impositivo, respecto de los presupuestos de egresos, cuando están en trámite simultáneamente.

Es muy importante advertir que entre la iniciativa y el dictamen se da un paso intermedio, que constituye en el momento en que entra en actividad la Cámara de origen y se pone en ejercicio el control político y técnico que determinará su destino. Se trata del turno del proyecto de ley o de reformas a una ley, ordenado por la directiva de la Cámara a fin de que las comisiones correspondientes se avoquen al análisis de la iniciativa de ley y su dictamen. Las comisiones se designan no sólo con base en las materias, sino también a la oportunidad y a las características de los individuos que habrán de integrarlas. Ya en poder de la comisión o comisiones, la iniciativa despliega todo un abanico de posibilidades, según su importancia y trascendencia. En efecto, es el momento en que los integrantes de la comisión, coordinados por el líder político de la Cámara o fracción parlamentaria mayoritaria de termina:

1.- La necesidad de realizar conferencias con los funcionarios públicos del área competente que esté o no íntimamente vinculada con el tema que se contiene en la iniciativa de ley o de reformas que habrá de dictaminarse y/o solicitar la información o los documentos adicionales en los términos en que para tal efecto facultan a la comisión, tanto el reglamento para el Gobierno Interior como la Ley Orgánica del Congreso General.

2.- La conveniencia de realizar conferencias con las comisiones respectivas que determine la Gran Comisión de la legisladora.

3.- La oportunidad y conveniencia de que comparezcan ante la asamblea legislativa, los titulares de las dependencias del ejecutivo federal o bien, directores en general, de organismos descentralizados, paraestatales, etc..

4.- La apertura de las comisiones para celebrar reuniones de información y audiencia, a las que pueden asistir, bajo invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, en los términos del artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso General.

5.- La posibilidad de someter la iniciativa a la opinión pública, en vías de legitimar la decisión o regulación que en ella se contiene, me

diante el sistema de consulta popular, que determinará el destino -- de la iniciativa en cuestión. Basta recordar las diversas iniciativas de ley que presentó el senador Víctor Manzanilla Shaffer, el último mes del tercer período ordinario de sesiones correspondiente a la LII Legislatura, mediante las cuales, se propuso, entre otras, la apertura democrática e ideológica del Senado de la República. Actualmente, los resultados de la consulta popular a nivel nacional, mediante la cual se recogió la opinión de todas y cada una de las entidades federativas, no ha tenido una respuesta concreta.

6.- Por último, es imperioso destacar que el ejercicio del control político y técnico que determina, de manera tajante, el destino de una iniciativa de ley, dentro de ese paso intermedio entre la iniciativa y el dictamen, encuentra serias barreras frente a la opinión pública, lo que en nuestra opinión, habla del verdadero trabajo de los legisladores que, difícilmente pudieron cumplir "una especial consigna", como se ha dicho, principalmente en los diarios capitalinos, respecto de las iniciativas que se desahogaron durante la LII Legislatura.

Lo anterior, vinculado a los caracteres singulares de nuestra organización política actual, acentúa el hecho de que, con frecuencia es encomendada a cuerpos técnicos especializados, la preparación de las -- iniciativas que el ejecutivo presenta a consideración del poder legislativo y, en consecuencia, corresponde únicamente al legislativo, el análisis de su contenido y la apreciación, desde una perspectiva totalmente distinta, de los alcances sociales que puedan tener estas -- iniciativas, mismas que al ser aprobadas se incorporan al derecho positivo del estado. Por ésto, solo el debate puede determinar e ilustrarnos sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de las iniciativas propuestas.

No menos importante, resulta destacar que la formación de las leyes, -- no es la función única de las asambleas legislativas, dado que los representantes de la voluntad popular, en nuestro sistema político y -- dentro de las tareas que le son encomendadas, conforme a la ley, participan en numerosos aspectos de la vida política de la Nación. De --

acuerdo con los preceptos constitucionales fundamentados en la doctrina de la división y equilibrio del poder público, los órganos constitucionales del estado, coadyuvan al cumplimiento de los fines del estado.

6.- El Dictamen.- Concepto.- El papel de las comisiones legislativas.- Breves consideraciones sobre la facultad que tienen los legisladores de modificar una iniciativa.- El dictamen como iniciativa.- El dictamen, como acto soberano del Congreso de la Unión.- La integración de las comisiones en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión.- El dictamen como acto singular de cada una de las cámaras alternativas de la producción legislativa.

El concepto "dictamen" -refiere el Diccionario de la Real Academia Española- es: "la opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa", lo que entraña una declaración o documento que se produce por un cuerpo especializado en determinada materia y, en el caso concreto, para el estudio del tema que nos ocupa. (32)

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

El propio artículo 87 del Reglamento, señala que todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Además, para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen esta última, y si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de la mayoría que integra la comisión dictaminadora, podrán presentar voto particular por escrito (artículo 88 del Reglamento).

Asimismo, las comisiones tienen la facultad reglamentaria, expresamen-

(32) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Espasa-Calpe, S.A., 19a. edición. 1970. pág.

te consignada en el artículo 89 del Reglamento, para "pedir a cualquier ra, archivos y oficinas de la Nación, instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios" y estas constancias le serán proporcionadas siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia, de que el propio Reglamento reconoce que, la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al presidente de la república. Es menester destacar que, si el término reglamentario que tiene una comisión para rendir su dictamen (cinco días) y oportunamente éste no se ha puesto a la consideración de la asamblea, dicha prerrogativa acusa la imperante necesidad del ejercicio de la queja que se comenta, para cumplir cabalmente en su cometido.

No determina el procedimiento reglamentario correspondiente, la sanción que, al titular del ejecutivo, competirá fijar, después de oídas las partes y desahogado el trámite de la queja correspondiente, al funcionario negligente, pero sin duda alguna, hecha la prevención que corresponda para facilitar la información citada, el castigo -en caso de incumplimiento puede consistir, incluso, en la destitución del cargo-.

Por otra parte, resulta muy significativo el hecho de que, aún sin voto, cualquier miembro de la cámara, puede asistir a las conferencias de las comisiones, con excepción de las sesiones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio (artículo 92 del Reglamento). La comisión, podrá reunirse mediante citade sus respectivos presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las forman. En el período de receso de la cámara, continuarán en el estudio de los asuntos pendientes, así como es el de las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el propio receso.

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

De lo anterior se colige que, una vez turnada la iniciativa, la comisión correspondiente delibera, para lo cual, normalmente se provee a sus integrantes de documentos en que se cotejan las disposiciones vigentes, con las modificaciones propuestas y con las observaciones en pro y en contra de la modificación; es común y resultado de la práctica legislativa, el que estos documentos comprendan cuadros comparativos de la ley vigente, de la iniciativa y propuesta, con las observaciones necesarias que identifican las novedades, lo que se suprime y lo que se agrega.

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

Conviene precisar, en principio, que las comisiones juegan un papel muy importante, puesto que cumplen funciones implícitas o expresas que relacionan de diversas maneras a las cámaras entre sí, al poder legislativo con los otros poderes y a cada una de las cámaras con otras instituciones políticas, tales como los partidos políticos, los grupos de presión, el electorado, las entidades federativas, los municipios, con otros parlamentos y gobiernos extranjeros, así como también con organismos internacionales, por citar sólo algunos de los más importantes.

Sin el trabajo de comisiones, las asambleas legislativas, estarían imposibilitadas para deliberar racional y ordenadamente, así como para garantizar la calidad de sus acuerdos y de sus resoluciones. La diversidad de los asuntos que deben tratar los cuerpos colegiados, como nuestro Congreso de la Unión y la necesidad de despacharlos en breve tiempo, exigen división del trabajo en el interior de las cámaras y, consecuentemente, cierto grado de especialización que sólo se asegura con la formación de comisiones en su seno. En los cuerpos colegiados numerosos -- como ya apuntamos --, la heterogeneidad de sus componentes, es la regla,

no sólo por la pluralidad partidista e ideológica, sino también por la diversidad del origen de los legisladores, ya sea social y étnico, o -ralacionado con su formación cultural y educativa, hace que el consenso -sin el cual las agrupaciones serían agregados permanentes e inestables- es más fácil de lograr con la integración de grupos intermedios- más pequeños, generadores, inclusive, de una solidaridad más definida- entre sus miembros. Esto es particularmente válido en las asambleas -legislativas, en las que las comisiones son una instancia más accesible e inmediata para el desahogo de los intereses individuales o en -- las que es vocero cada legislador de la comunidad representada. Es - más fácil el acuerdo entre pocos que entre muchos, pero también es más fácil convencer a una asamblea deliberante, si el asunto llevado a discusión trae consigo un acuerdo previo, un estudio detenido y especializado y una argumentación razonada, ordenada lógicamente y expuesta de- tal manera que reduzca el esfuerzo de los demás para asimilar los obje- tivos y los medios sugeridos por el autor de la iniciativa o proposi- ción. Es ésta precisamente, la finalidad de los dictámenes e informes de las comisiones; de allí la universalidad de su existencia dentro -- del trabajo interno de los parlamentos.

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

Por todo ésto, el dictamen cumple una función similar a la que cumple la iniciativa, en lo que se refiere a los argumentos que conforman sus motivaciones y considerandos, que cambian el sentido de una iniciati- va o que la dejan con el mismo texto con el que fue recibida, y junto-

con éllo se integra parte de la materia que puede servir en lo que la doctrina llama "la interpretación originaria o auténtica de las -- leyes" (33)

A este respecto, es conveniente anotar o resaltar que existen algunas discrepancias entre los juristas acerca de los alcances que puede tener la facultad de los legisladores para modificar una iniciativa, -- particularmente, si es posible, que las comisiones puedan incluir dentro de los proyectos de ley o de decreto la dictaminación de artículos distintos a los considerados por aquéllos, o bien, en un mismo dictamen y para hacer congruente la legislación, modificar preceptos de otras leyes sin que medie una iniciativa distinta. El problema se plantea ante la posibilidad de que se acuda en demanda de amparo por violaciones al procedimiento legislativo, precisamente por la ausencia de iniciativa de ley, independientemente de que tratándose de actos procedimentales que el atributo legislativo identificara finalmente en la ley, el juicio de garantías debe ser declarado improcedente, con apoyo en el principio de definitividad y con fundamento en lo que previene el artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo que establece:

"Artículo 73.-El juicio de amparo es improcedente: ...fracción VIII.-
Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspen-

(33) En este caso, el dictamen junto con el examen de trabajos preparatorios, la redacción de la exposición de motivos y las discusiones parlamentarias, constituyen algunos de los medios auxiliares para llevar a cabo una verdadera interpretación de la legislación, en el entendido de que interpretar la ley, es desentrañar el sentido de su expresión; interpretar la ley es descubrir el sentido que encierra. Al respecto -García Maynez (op. cit. pág. 329)- explica que existen tres tipos de interpretación: a) la auténtica; b) la judicial o jurisprudencial y finalmente, c) la doctrinal o privada, siendo las dos primeras de carácter oficial o público, - en contraste a la última que tiene un simple valor doctrinal y, - por ende, no obliga a nadie. Por otra parte, el autor nos habla de la interpretación como exégesis de la ley, aludiendo al propio método tradicional o exegetico y a los métodos hermenéuticos que son numerosísimos y cuyas diferencias derivan, fundamentalmente - de la concepción que sus defensores tienen acerca de lo que debe entenderse, por sentido de los textos, así como de las doctrinas que profesan sobre el derecho en general.

sión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confiera la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."

Empero, es muy importante recordar que una nueva ley o disposición, - aprobada por el Congreso de la Unión, es decir, por ambas cámaras, en la que se contienen disposiciones que son incompatibles con otras anteriores, o de una ley distinta, éstas se entienden tácitamente derogadas, lo cual es un principio de derecho contenido en el artículo 9º del Código Civil para el D.F., supletorio en materia federal. (34)

A mayor abundamiento y sobre este particular, resulta indiscutible -- que el legislador tiene la facultad de modificar las leyes que incumben a su soberanía, pero tal modificación que técnicamente se llama - derogación, puede ser de dos modos: expresa y tácita. Cuando la derogación es expresa, o sea, cuando la nueva ley expedida posteriormente, por el mismo órgano legislativo, de una manera clara y precisa, señala que ley o leyes deroga, y no hay ninguna dificultad para aceptar - como opera esa derogación; pero no sucede lo mismo cuando la nueva -- ley expedida por el mismo órgano legislativo, de una manera tácita -- contraría y aparentemente deroga otras disposiciones contenidas en -- otras leyes, que pueden ser de igual jerarquía, pues en tal caso, debemos convenir en que esa derogación puede o no realizarse (amparo civil 1083/45, promovido por Petróleos Mexicanos, 11 de junio de 1945, - unanimidad de 4 votos. Tomó LXXXIV, p. 2156):.

Entre otros muy poderosos argumentos, por los que tratándose de actos procedimentales del legislativo para la creación de las leyes, el juicio de amparo debe declararse improcedente, existen los siguientes:

(34) Artículo 9º del Código Civil.- "La ley sólo queda aprobada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior".

1.- Un dictamen aprobado deja de ser un dictamen producido por las comisiones, para convertirse en una determinación de la cámara que lo produce, que, en caso de ser aprobado por la legisladora, deviene en una decisión soberana del órgano legislativo.

2.- Se advierte también que, aun cuando medien violaciones al procedimiento para legislar, las leyes aprobadas por el Congreso y promulgadas por el ejecutivo, sólo pueden impugnarse por la vía de amparo en el caso de que se violen las garantías individuales.

3.- Las irregularidades del procedimiento dentro del órgano legislativo, no pueden ser objeto de control judicial, por su carácter soberano.

4.- Adicionar en otras reformas o nuevos preceptos una iniciativa de ley, es parte de la atribución soberana de legislar que tienen los representantes y, en el caso de que se modifiquen dentro de un mismo dictamen otras disposiciones no contempladas por la iniciativa, estamos ante la misma hipótesis.

5.- Por último, debemos recordar que, el dictamen legislativo mismo, suple a la iniciativa en cuestión.

Ahora bien, la integración de las comisiones en el seno de las cámaras, esta prevista en el texto de la Constitución General de la República y aunque la ley fundamental no clasifica expresamente a las comisiones, es posible distinguir algunos tipos claramente diferenciados que se regulan en la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General inclusive.

Precisamente, el artículo 50 de la Ley Orgánica dispone: " La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones ". Estas podrán ser:

a).- De dictamen legislativo.

b).- De vigilancia.

c).- De investigación y

d).- Jurisdiccionales.

Las comisiones de dictamen legislativo y las de vigilancia cuyas atribuciones son, por una parte, el estudio y dictamen de las iniciativas de ley o de decreto y, por otra, la de vigilar por parte de la Cámara de Diputados el exacto cumplimiento y desempeño de las actividades -- que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda, respectivamente. Se -- constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura, sus integrantes duran en el cargo tres años (en atención lógica a la duración del mandato popular). Para los efectos de la Ley -- Orgánica, estas se denominan "ordinarias". (Artículo 51 de la Ley Orgánica).

Las comisiones de investigación y las jurisdiccionales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales o cuando así lo acuerde la cámara; conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración (artículo 52 de la Ley Orgánica). Tal es el caso de las que pueden integrar por -- acuerdo las cámaras para investigar el funcionamiento de organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, o -- bien, las que facilitan el desahogo del juicio político y del procedimiento para la declaración de procedencia o desafuero de los representantes o funcionarios en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Otras muy importantes son -- las comisiones de comunicación, entre las cámaras y entre cada una de ellas y el ejecutivo, que tiene por este hecho un carácter formal o _ protocolario.

Las comisiones ordinarias a que hemos hecho referencia, se integran -- durante la primera quincena del mes de septiembre del año en que se inicie la legislatura.

La Ley Orgánica, en efecto, prevé la existencia de dos comisiones ordinarias (Véase artículo 54). En las distintas materias y en atención a sus especiales facultades, que se integran, por regla general,

con diecisiete diputados electos por el pleno de la cámara o a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, siendo su competencia la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal.

Los diputados podrán formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias (artículo 55).

Las mismas consideraciones anteriores son aplicables a la Cámara de Senadores, pero a diferencia de la de Diputados, el artículo 89 de la Ley Orgánica, prevee la existencia de cuarenta y seis comisiones ordinarias, además, la propia ley determina que serán comisiones especiales la de estudios legislativos, la de administración y la de biblioteca (artículo 90), mientras que en la Cámara de Diputados el funcionamiento administrativo se lleva a cabo a través de comités (artículo 65).

7.- La Discusión.- Concepto.- Breves consideraciones generales sobre el debate parlamentario.- El debate en nuestro régimen presidencial.- La lectura de los dictámenes en el seno de la asamblea.- La primera y segunda lecturas del dictamen como fase previa de toda discusión parlamentaria.- La formalidad y la secuencia del debate exigido por la Constitución y por el Reglamento Interior para el Congreso General.- La cámara de origen y la cámara revisora y las iniciativas en cada una de ellas.- Sistema que se sigue para el debate.

La discusión, " es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas - las iniciativas de ley " (35). Todo proyecto de ley o de decreto, - cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y vota

(35) "Introducción al Estudio del Derecho". Eduardo García Maynez.- - Op. Cit. Pág. 54.

ciones (36).

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

En la actualidad y previo el análisis del debate en los regímenes políticos de referencia, es preciso resaltar que la representación política es expresión de nuestra democracia indirecta, la cual encuentra en el debate el ejercicio formal de algunas de sus funciones, ya que los integrantes de las asambleas legislativas examinan y evalúan las cuestiones y problemas que se ponen bajo su consideración, para tomar resoluciones adecuadas a los problemas concretos que afectan directamente a la comunidad representada, en la inteligencia de que la formación de las leyes -como ya hemos apuntado- no es la función única de las asambleas legislativas, dado que los representantes de la voluntad popular, dentro de las tareas encomendadas, participan en numerosos aspectos de la vida política de la nación.

Cierto es también, que, en los regímenes pluripartidistas es indudable que el procedimiento de elección popular, hace que el debate cobre una mayor significación, porque es precisamente en las discusiones, donde se muestran los diversos criterios e ideologías que imperan en la nación. Incluso, allí es donde se manifiestan con plenitud los argumentos que esgrimen el mínimo de los que podemos considerar representantes de la opinión pública organizada.

Por demás, es claro que en México, dada la composición de los partidos políticos, quienes participan en el debate no sólo lo hacen en la defensa del interés colectivo, en virtud de la representación que ostentan, sino también en apoyo de los principios doctrinarios sostenidos por su instituto político o en la justa defensa de los intereses

(36) Primer párrafo del artículo 72 Constitucional.

con los que se identifican, logrando así, en principio, una mayor legitimidad de las determinaciones tomadas y una estructura política --que se llama "superestructura política"-- de una formación social que constituyen "el poder institucionalizado del Estado". (37)

Es decir, esa composición heterogénea del poder legislativo habla de la tendencia por democratizar al estado, mediante el debate y la discusión que enriquezca la naturaleza misma de institución y hacer vi--gente, de esa manera, los principios que dieron origen al nacimiento de la representación política, incorporada al estado moderno y que ha fincado lo que hasta ahora se conoce como un estado de derecho.

Precisamente las cámaras legislativas son, en la actualidad, esencia de los regímenes parlamentarios o presidenciales, cuya breve referencia queremos introducir, porque con su participación activa, tanto en la formación y dictado de las leyes, como en la función de coordinación de los intereses nacionales coadyuvan al trazo de la política general del gobierno y encuentran en su estructura el ideal de un procedimiento jurídico que sea efectivamente expresión vital de las inconformidades de la comunidad representada y que reclaman una transformación social urgente. Por tanto, a las cámaras, pero particularmente a las mayorías y minorías políticas que las integran, se les concede la facultad de intervenir, con igualdad de derechos, en el uso de la palabra. Esto permite que, en lo mínimo, los representantes de los partidos aún cuando tengan criterios opuestos o contrarios, cooperen y se responsabilicen de la actividad política que debe realizarse en el marco constitucional.

A través de nuestra historia, el debate ha sufrido ciertas transformaciones, puesto que nacido en el parlamentarismo inglés, asimiló las modalidades que tenían diferentes naciones al incorporarse al régimen presidencial, con variantes considerables.

(37) "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista".- Niños Poulantzas. Ed. Siglo Veintiuno Editores.- 21a. edición.--- Pág. 41.

Por lo que respecta al parlamentarismo tradicional, el ejecutivo está subordinado a la directriz de las cámaras, cuyo objeto es reflejar en sus actos la voluntad popular. El jefe de gobierno nombra a su gabinete de acuerdo a la mayoría parlamentaria, haciéndose responsable ante las asambleas legislativas de los actos ejecutivos que realiza.

El gobierno parlamentario tiene seis características: Primera, los miembros del gabinete son también miembros del parlamento; Segunda, el gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; Tercera, en el gabinete existe una persona que tiene supremacía, y generalmente se le denomina Primer Ministro; Cuarta, el gabinete subsistirá siempre y cuando cuenten con la mayoría parlamentaria; Quinta, la administración pública está encomendada al gabinete; y Sexta, existe entre el parlamento y gobierno un mutuo control efectivo (38).

No existe en nuestro ánimo hacer un análisis y estudio pormenorizado sobre el sistema de gobierno inglés, que es el prototipo de este tipo de gobiernos parlamentarios, pero sí consideramos indispensable recordar, de una manera breve, que a principios del siglo XVII, Inglaterra empieza a convertirse en una potencia colonial, iniciándose en ella, una nueva etapa histórica que necesitaría ajustes internos para poder desarrollarse. La clase burguesa estaba llamada a desplazar a la aristocracia, decadente y sin perspectiva histórica, y para esto, se hizo necesaria una ideología que justificara sus exigencias sociales. Hacía falta reunir en armonía la autoridad del estado con la libertad individual, la aceptación de la tolerancia religiosa y, lo más importante, la implantación del derecho a la propiedad como el elemento clave para que la sociedad funcione. Y como consecuencia

(38) Estas son las características que considera Karl Loewenstein, en su obra "Teoría de la Constitución". Ed. Barcelona. 1975. Págs. 105-107.

la necesidad de que los propietarios sean dignos de la protección del estado por razón del esfuerzo que implica la acumulación del capital y el bien social que ésto trae consigo.

En este panorama surgen dos ideólogos con visiones distintas. Por un lado Hobbes que basa su teoría en la destructividad humana: el hombre es el lobo del hombre y la solución es la monarquía absoluta. Por otro, Locke habló de la construcción de un nuevo orden social basado en la defensa de la propiedad, y ofreció una fórmula de convivencia social armónica que proporcionara una aparente igualdad. Bastaría decir que el tratamiento que le dió al poder, a la propiedad, así como su optimismo sobre la cuestión social, hicieron que su obra el "Ensayo sobre el Gobierno Civil" llenara el vacío ideológico existente. Nació la sociedad civil y en ella, institucionalmente se dió seguridad y conservación a la propiedad individual. (39)

Reconsiderando nuestra exposición y la somera referencia sobre el parlamentarismo tradicional, es preciso destacar que en Inglaterra, el debate -tema que ocupa nuestra atención- es una práctica antigua, que principia al establecerse la pugna entre el parlamento y la corona, y a la vez procurar impedir la influencia desproporcionada ejercida por los ministros de la mayoría en las deliberaciones de la asamblea, y que podían reducir al silencio a los representantes de la minoría. Con el objeto de tener una amplia gama de opiniones se otorgó el derecho a todos los miembros para participar en las discusiones, este derecho en un principio fue limitado y a la postre, se estableció que dicha participación fuera equitativa en el uso de la palabra -igual tiempo- así como en el empleo del comité de la Cámara en pleno para la discusión de las iniciativas de ley y las cuestiones de carácter presupuestario. Así se estimuló el debate.

No obstante ese incentivo, a medida que los problemas nacionales, económicos y sociales, fueron creciendo, el procedimiento hubo de ser re

(39) Véase "John Lock". Sociología de pensadores de Francisco Blanco.- Editorial "Edicol", principalmente el contexto histórico, págs. -15-30.

fomado en 1832, a fin de evitar que el debate cayera en retórica oratoria, lo cual motivo que su integración y reglamentación incorporasen el procedimiento de preguntas e interpelaciones que degeneró en la obstrucción provocada por las minorías.

En 1907, se establecieron los comités permanentes de la Cámara de los Comunes, con facultades limitadas a elaborar los estudios consecuentes. Los dictámenes de los comités permanentes habrían de pasar posteriormente al Comité de la Cámara en pleno, donde efectivamente se suscitaba el debate, que de preferencia fue referido a objetivos de carácter presupuestal y financiero. El aspecto fundamental sobre la evolución del debate, corresponde a la función política que supone la deliberación. Esta función se modifica sustancialmente en el procedimiento seguido en cuanto a su divulgación, ya que hacia el siglo XVIII, se consideró la conveniencia de guardar el secreto de las discusiones y sólo a fines de la propia centuria fue permitida la entrada a los periodistas, quienes originaron la publicación de los debates en forma regular y oficial.

El Parlamento Inglés en la actualidad sigue un sistema bipartidista tradicional de composición social, para sus miembros en lo individual o en forma colegiada (en los comités creados para estudios de cuestiones legislativas), tanto en la Cámara de los Lores, como en la de los Comunes, establece órganos de integración. Los comités interpretan a sus electores, les exponen públicamente la política gubernamental y los intereses sectoriales, buscan un equilibrio entre el pueblo y el gobierno. Se reconoce conjuntamente a mayorías y minorías como representantes de la nación, permitiéndole en esta cuestión, a una, gobernar, y a la otra, hacer oposición, pero ambas dirigen a sus partidos para hacer realidad el funcionamiento de la maquinaria constitucional. Ese predominio sobre el debate, ejercido por el liderazgo de la mayoría, fue decayendo, precisamente en el momento en que el gobierno no consideraba la oposición de las minorías, sino como mera fracción, a la cual no debía tomarse en consideración, pues el reglamento no confería igualdad de derecho, para la minoría. Por ello, la lucha de partidos y los acontecimientos, provocaron un desarrollo institucional -

que produjo un útil cambio al sistema dominante.

Resulta incuestionable, que el fundamento esencial de la transformación paulatina del Parlamento en Inglaterra, que condujo al equilibrio que - actualmente ostenta, fue lograda a base de la reglamentación del debate, porque en su evolución permitió igualdad de derechos a todos los miembros de las cámaras. A éllo, sin duda coadyuvó también la modificación de la postura del speaker, figura por demás importante en el parlamento sajón, dado que durante largo tiempo se ejerció en la Gran Bretaña junto al liderazgo del gabinete y cuya función primordial consistía en desarrollar el nuevo derecho, porque correspondía al Parlamento ser el - único juez de las decisiones tomadas, pero a partir de las reformas del siglo pasado, se sostuvo que el speaker habría de ser imparcial, llevado al grado de exigir su neutralidad, dentro y fuera del Parlamento. Se trata, sin duda alguna, del más alto funcionario judicial del país y - que además, todos los discursos parlamentarios se dirigen a él, conduce los debates y actos de las cámaras, todo lo cual ha permitido que los - derechos de las minorías sean tomados en cuenta y dada la exaltación de liberada del cargo, su autoridad es cada día mayor y en su persona se - refleja la unidad de la cámara y por tanto, de la nación.

Ahora bien, el régimen parlamentario que predomina en Europa, difiere - sensiblemente del presidencialismo, usual en América, pues en este últi mo, es el titular del ejecutivo el que ejerce la dirección política del estado, con independencia del poder legislativo, bajo un sistema de división de funciones y sin intervención de las cámaras, en el que el pre sidente, además, designa libremente a sus colaboradores inmediatos que actúan en su nombre, resultando de todo éllo, que el jefe de gobierno es el responsable de los actos que realicen éstos.

No existe, en consecuencia, subordinación del ejecutivo al legislativo, sino, por el contrario, los preceptos constitucionales pretenden estable cer su colaboración, con influencia recíproca de los poderes, como lo - testimonia el hecho de que el titular del ejecutivo para la realización de algunos actos requiere de la autorización del Congreso, o de una de - sus cámaras y, entre otras cosas, el presidente tiene facultades de or--

den legislativo, como ya hemos visto. (40)

El régimen presidencial no es idéntico en los estados que lo han adoptado y no obstante su singularidad, guardan en algunos países ciertos rasgos del parlamentarismo tradicional. Esta influencia en relación -- con el debate, se acentúa más en los procedimientos seguidos en Norteamérica, como es el caso del speaker, cuya designación recae en el líder de la mayoría, que aunque actúa con ayuda del llamado Comité de Reglas no es imparcial, ni guarda neutralidad alguna, debiéndose señalar, por consiguiente, que la institución del speaker nunca ha existido en la legislación mexicana y la mayor significación de las diferencias del debate, se manifiestan en la fase de procedimientos que se siguen y en la reglamentación que para tal caso se ha dictado en las diversas legislaciones de los estados, éstos no guardan uniformidad, pues sus orígenes son diferentes. (41)

Asimismo, el debate, cualquiera que sea su reglamentación, tanto en el régimen presidencial como en el parlamentario, se integra de las siguientes etapas: discurso, discusión, preguntas, repreguntas, interpe- lación, suspensión y cierre o cláusura, que ofrecen la posibilidad de ser públicas o secretas, de acuerdo al criterio de la legislación respectiva.

Por ende, el discurso, como parte fundamental del debate, debe circunscribirse a la moción o tema propuesto que en algunas legislaciones, co

(40). Véase "Derecho Legislativo Mexicano" particularmente la colaboración de Arturo González Cosío. op. cit. págs. 204-206.

(41) Tan pronto como advertimos una relación entre el ejecutivo y el legislativo, se hace necesario recordar la opinión de Nicos Poulantzas, en el sentido de que, nunca será, pues, demasiado criticada - la deformación tecnologista que dé en el predominio actual del ejecutivo el efecto directo de la intervención de lo político en lo económico y del aumento del papel "técnico" de la administración - burocrática: tan cierto es que ese funcionamiento del aparato del estado en una economía llamada dirigida puede tener lugar perfectamente en el marco de un predominio del legislativo. (Véase "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista". op. cit. pág. 406.

mo la mexicana, dá principio con la lectura de la iniciativa, proposi--
ción o cuestión planteada para seguir con el dictamen de la comisión o
comité de estudio respectivo y el voto particular, si lo hubiere. Se --
considera, asimismo, discurso, el uso de la palabra de cada uno de los
oradores participantes en el debate, que en México, desde la promulga--
ción del Reglamento de 1824, se ha limitado a media hora cada interven--
ción, sin distinción de los miembros que participen en él, con el único
fin de evitar que se desvirtue el objeto del debate.

En México, el discurso ha de dirigirse a la asamblea, no así en el deba--
te sajón que es directo al speaker, como ya lo hemos expresado. Una vez
establecido el tema a debatir, se abre la discusión que ofrece diferen--
cias substanciales en los procedimientos seguidos, de acuerdo a la regla
mentación sobre lo que se conoce como, la inscripción de oradores, tiem--
po, limitaciones y forma de hacer uso de la palabra e interrupciones --
permitidas, referidas al incumplimiento del reglamento, falta de quorum,
moción de orden o por explicación necesario, a fin de evitar que las --
discusiones caigan en agresiones personales y en acaloramientos innece--
sarios, de manera tal, que casi todas las legislaturas por lo general,
prohíben que éstas sean dialogadas.

Desde el momento en que fueron incorporadas las comisiones para el des--
pacho de los negocios, en el régimen presidencial, y los comités en el
parlamentario, la fase total de discusión se origina en su seno, pero -
el debate propiamente dicho, se desarrolla en las asambleas legislati--
vas, que, como cuerpos deliberantes colegiados, habrán de resolver las
cuestiones planteadas mediante el voto. En los debates, principalmente
sobre iniciativas de ley o de decretos, existen otros elementos cuyo --
uso es muy importante y que podemos resumir en lo siguiente: La formula--
ción de preguntas, las repreguntas y las interpelaciones a los miembros
del gabinete o secretarios del despacho, para lograr una mayor informa--
ción técnica. Incluso, pueden obtener por su parte los partidos de opo--
sición, elementos para refutar, que serán instrumentos políticos para -
provocar mayores discusiones, sobre todo si se le dá una amplia difusión
a través de los medios de comunicación, influyendo de esta manera, en -

forma determinante sobre lo que será el resultado o producto legislativo, su deliberación y aquel atributo legislativo que se identifica en la ley.

Asimismo, existe la posibilidad de formular preguntas o repreguntas complementarias por un individuo en lo particular o por voz del instituto político que representa y que tienden a la aclaración o ampliación de los conceptos de una primera respuesta, cuando ésta no ha sido satisfactoria, o para insistir incisivamente sobre un punto de cierta delicadeza que expone a menudo al cuestionario a incurrir en errores o a exhibirlo ante la asamblea. Ello también es reflejo de la buena o mala preparación de los comparecientes y de su habilidad y destreza para improvisar un tema fuera de aquel inicialmente prescrito. (42)

Estas preguntas y repreguntas son normalmente reglamentadas, aún cuando varía el sistema, que vá desde un simple debate, hasta un voto de confianza o censura en los regímenes parlamentarios, lo que ha dado cabida a la interpelación, cuyo objeto es exigir la explicación de la política gubernamental seguida en determinada rama, lo que puede en ocasiones, inclusive, provocar debates en contra de un miembro del gabinete.

En el régimen presidencial, la interpelación se concreta a la facultad de citar a los secretarios de estado para que se presenten a informar en los casos y formas previstas por la ley.

El debate puede ser suspendido para ser continuado en un día determinado,

(42) Por lo que respecta a nuestro sistema político mexicano, en lo que fue el término de LIII Legislatura del Congreso de la Unión, se verificaron diversas comparecencias de los encargados del despacho en las ramas de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comercio, Programación y Presupuesto, Turismo, Desarrollo Urbano, etc., a fin de que ampliaran e informaran sobre acontecimientos en particular que hicieron necesaria una exposición especial en el seno de las cámaras. Por demás estaría recordar la buena y mala actuación en que se vieron envueltos los secretarios de estado, al ser interrogados por los legisladores, a pesar de que aquéllos, cuentan oportunamente con el cuestionario inicial al que respondieron.

sin fecha fija, o hasta que se cumplan determinados requisitos, informes, gestiones o actuaciones diversas, pero dado que todo debate debe ser cerrado en su oportunidad, el hecho ha motivado su necesaria reqlamentación .

En México, el cierre o cláusura del debate, sin taxativas ni imposiciones de la mayoría o de funcionarios determinados, permite un mejor ejercicio del poder y ofrece la oportunidad a las minorías, para objetar públicamente las menciones propuestas. Mientras no se agote el procedimiento, todos los miembros, con iguales derechos, pueden, reqlamentariamente, usar la tribuna para apoyar o desechar las proposiciones en la forma como lo juzguen adecuado, sabiendo de antemano que no se procederá a cerrar inoportunamente el debate como lo permiten otras legislaciones. A menos de que se considere un punto en debate "suficientemente discutido" se procederá a su cierre. Asimismo, las deliberaciones en nuestro país son públicas y las discusiones, hoy por hoy, trascienden mediante los medios masivos de difusión (43) y quedan plasmadas en el Diario de los Debates, lo que se hace útil frente al electorado y frente a los intereses que resguardan los propios partidos en la comunidad representada.

Asimismo, la cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley o de decreto se le denomina, en nuestro sistema, cámara de origen; llámándose a la otra cámara revisora.

Este trámite, normalmente es precedido por dos lecturas en la asamblea de los dictámenes presentados por las comisiones; los proyectos de ley o decreto se someten a una primera lectura y días después a una segunda, a menos de que se trate de una cuestión de urgente y obvia resolución o bien se le dispense la segunda lectura, pasan desde luego a discusión.

Durante la primera lectura y actualmente, con el fin de garantizar a todos los legisladores el conocimiento amplio y detallado de los proyectos

(43) Actualmente, el Senado de la República difunde las versiones directas de sus sesiones y discusiones, en "Radio Educación".

de ley, se distribuyen por escrito, las copias que sean necesarias del dictamen correspondiente.

Como consecuencia, los legisladores podrán preparar su intervención, - en pro o en contra, misma que se verificará durante el desarrollo de la sesión en que se dá la segunda lectura. En esta sesión puede presentarse moción suspensiva en caso de que la asamblea estime que las comisiones deben tomar en cuenta algunas observaciones hechas por los legisladores y formular un nuevo dictamen.

Las formalidades de la discusión previstas por la ley, toman en cuenta el carácter del legislador, el tiempo de que dispone, el número de veces que hace uso de la palabra y el sentido de su intervención.

Asimismo, el artículo 72 constitucional dispone:

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

A. Aprobado un proyecto de la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo apróbare, se remitirá al ejecutivo, - quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en partes por el ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado --

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

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

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

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos — presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al — ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría 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 período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus —

miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

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

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

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

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

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

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

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

ción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este sistema permite que cada cámara practique un nuevo estudio del proyecto, tomando en consideración las observaciones y los argumentos

de la cámara colegisladora, y si después de haber ponderado las razones de la revisora, la cámara de origen insiste, será inútil intentar que el proyecto original pase nuevamente a revisión durante el mismo período de sesiones. Es por éllo que el constituyente estimó conveniente de jar transcurrir todo un período de sesiones para reincidir en el punto de vista original.

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

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

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

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

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

tos del inciso A y se reservan las modificaciones para un nuevo examen y una nueva votación en las sesiones del período siguiente.

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

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

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

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

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

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

Como consecuencia del principio de autoridad formal de la ley, --denomi-

nado así por Ochoa Campos (44)- contenido en el artículo 9° del Código Civil ya referido, si un acto legislativo identificado en la ley no -- hiciere la aclaración de cuales normas jurídicas se derogan o cuáles leyes se abrogan, por virtud del principio aludido, la nueva ley-- o disposición debe entenderse que tácitamente deroga a las que se opongan.

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

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

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

(44) "Derecho Legislativo Mexicano" Moisés Ochoa Campos. Op. cit. pág. 199

8.- La aprobación de los proyectos de ley.- Concepto.- Procedimiento que se sigue para las votaciones nominales, económicas y por cédula.-El recurso de revisión en el cómputo de los votos.- Casos de aplicación en cada una de las votaciones.- Formalidades.

La votación "es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser parcial o total". (45). En efecto, la aprobación de los proyectos de ley, consiste precisamente en la aceptación del proyecto a estudio, por medio del voto mayoritario de la asamblea, por lo que resulta más conveniente calificar este acto como "votación", pues de la propia definición se desprende que, no necesariamente son aprobados los proyectos de ley, ya que pueden ser en todo caso aceptados tan sólo parcialmente. Todos los proyectos de ley o de decreto que se ponen bajo la consideración de las asambleas legislativas deben ser votados nominalmente; las demás resoluciones o proposiciones, con las excepciones que marca el Reglamento, deben ser votadas en forma económica.

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

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

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

(45) "Introducción al Estudio del Derecho", Eduardo García Maynez, op. cit. pág. 95

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

III.- "Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en voz alta, si falta algún miembro de la cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el presidente", de lo que se infiere, que la mesa directiva manifiesta su voto, hasta el final.

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

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

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

cisamente nominales, cuando se pregunte si procede aprobar algun-- proyecto de ley en lo general; cuando se pregunte, si se aprueba o nó cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo y, cuando lo pida un individuo de la cámara y sea apoyado por otros cinco, o bien, cuando la diferencia entre -- los que aprueben y los que reprueben, excediese de tres votos (véase artículo 152).

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

Por lo que se refiere a la votación económica, ésta se lleva a cabo de una manera muy sencilla, ya que implica una confrontación entre aquéllos que asumen determinada postura, frente a otros que la asumen en forma -- diversa, adoptándose en el Reglamento la formalidad de ponerse de pié, -- para llevar a cabo estas votaciones, substituyéndose de tal manera, la -- declaración expresa de la negativa o positiva del voto. El artículo 150 del Reglamento señala que las votaciones económicas se practicarán, poniéndose en pié los "individuos" (46) que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben, de lo que se desprende una formalidad en el sentido de que el ponerse en pié, equivale al sí y, el permanecer sentado, -- equivale al no. Empero, si al dar la secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la cámara pidiere que se cuenten los votos, la secretaría procederá a contarlos efectivamente. A este fin

(46) Los artículos 147, 148, 150 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, al utilizar el término "individuos" o "miembros", se refiere estrictamente a los legisladores presentes en la asamblea legislativa, lo que excluye al personal administrativo y público en general que coadyuva en el desahogo de -- las sesiones. Lo mismo puede decirse para el caso de las sesiones -- que lleva a cabo la Comisión Permanente el Congreso Federal.

se mantendrán todos, incluso el presidente y los secretarios, de pié o sentados, según sea el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros — que hayan votado, uno en pro y otro en contra, contarán los votos de los que aprueban y otros dos a los legisladores que reprueban; éstos cuatro individuos, que nombrará el presidente, darán razón al mismo, en presencia de los secretarios del resultado de su cuenta y, hallándose conformes se publicará la votación.

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

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

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

La computación de este tipo de votaciones por cédula, esta regulada por el artículo 154 del Reglamento, que señala: "concluída la votación, uno de los secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro secretario anote los nombres de las personas que en-

élla aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocare. Leída la cédula, se pasará a manos del presidente y los demás secretarios, para que les conste el contenido de élla y puedan reclamar cualquier equivocación que se advierta. Finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado".

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

El propio reglamento prevé en los artículos del 155 al 161, que para la designación del presidente de la república, en caso de falta absoluta o temporal de éste, se procederá en la forma y términos consignados por los artículos 84 y 85 de la Constitución. (47); en la computación de los votos emitidos para la elección del presidente de la república, y en todo a lo que a esto se refiera para la designación del candidato triunfante, se procederá de acuerdo con la ley electoral respectiva y una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados, la secretaría dará cuenta a la cámara del resultado de la votación.

En general, todas las votaciones se verificaran por mayoría absoluta, a no ser en aquéllos casos en que la Constitución y el Reglamento exijan -- las dos terceras partes de los votos y para calificar, inclusive, los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, en los que se --

(47) Consúltense las hipótesis previstas en los artículos 84 y 85 constitucionales.

requiere las dos terceras partes de votos de miembros presentes para que sean calificados como tales, y así, estará la cámara en posibilidad de - que, a pedimiento de alguno de sus miembros, se dé trámite y curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta a la previamente señalada y - ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura; sin embargo, - ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a - la comisión o comisiones dictaminadoras correspondientes, pues sólo con un dictamen de las comisiones que esté bajo la consideración de la asamblea, se podrá dispensar la segunda lectura o considerar que debe pasar a votación inmediatamente.

Finalmente, es preciso resaltar un hecho que ya fue comentado y que se refiere a la cuestión de que esta etapa del procedimiento legislativo - identificada como aprobación, más que ello, constituye en realidad una votación para lograr la expedición de la ley por parte del Congreso.

9.- La expedición.- Concepto.- Fórmulas que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la expedición de las leyes.- La expedición, término del proceso legislativo.- Fórmula para la autorización de las leyes por las cámaras.- La expedición en - - otros actos del poder legislativo.- Vinculación de la expedición con otras etapas del proceso legislativo.

En principio debemos señalar que en la cámara de origen, las iniciativas de ley o de decreto aprobadas, asumen el carácter de proyectos de ley, - mismos que a su vez, asumen el carácter de minutas en la cámara revisora, donde siguen la misma tramitación que en la primera cámara, e incluso se les aplica la fórmula para expedir una ley o decreto, en los términos estatuidos por el artículo 70 constitucional, conformándose así lo - que se denomina la expedición de la ley.

La fórmula consagrada en nuestro artículo 70 constitucional, dispone que: "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (texto de la ley o decreto)".

De la anterior disposición se infiere que el propio precepto constitucional vincula diversas etapas del proceso legislativo, como son la expedición y la promulgación, al prevenir el carácter que adquieren las resoluciones del Congreso y la fórmula concomitante que debe adoptarse para su promulgación; sin embargo, sobre este particular volveremos más adelante, lo que hace necesario explicar previamente, que tal disposición, constitucional, resulta en estricto sentido reguladora de una fórmula más o menos general, sobre la cual el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso explora con amplitud dicho tópico.

En efecto, el artículo 168 del Reglamento contempla la misma hipótesis que previene el artículo 70 constitucional, en lo relativo al hecho de que 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)", pero abunda al establecer lo siguiente:

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 sea el caso), de la Constitución, declara: ...".

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 la ley)" (véase artículo 169 del Reglamento).

Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente de la República de que habla la fracción I del artículo 74 de la Constitución, el artículo 170 del Reglamento previene la facultad constitucional que tiene la Cámara de Diputados de erigirse en colegio electoral, para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República y en consecuencia, aún cuando la Constitución y el Reglamento-

no consagran fórmula alguna expresamente para tal caso, debemos concluir que la fórmula sería en los siguientes términos: "La Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo - 74 Constitucional y erigida en colegio electoral, declara: ... (Aquí la - resolución que se hubiere tomado sobre la elección de Presidente de la - República)".

Podríamos justificar que la Constitución no consagre las anteriores fórmulas, y que el Reglamento abundare sobre este particular, dado el carácter general que le es propio a la Constitución y por ello remitir al Reglamento para complementar la regulación respectiva, aún cuando pudieran argumentarse, en oposición a lo expuesto, que el Reglamento regula situaciones de bastante envergadura, que válidamente podrían inscribirse en el texto mismo de la Constitución.

Ahora bien, la expedición de las leyes, como ya lo hemos afirmado y como del propio texto de este trabajo se infiere, representa una de las etapas del proceso legislativo, pero debemos señalar que precisamente con la expedición de las leyes, se concluye la etapa final del desarrollo y método para producir normas jurídicas, siendo en realidad, que esta etapa es un acto complejo, puesto que comprende, tanto actos de las cámaras, como del Poder Ejecutivo. Las cámaras por su parte, certificarán por conducto de sus presidentes y de los secretarios de cada una de ellas (48) cuando un ordenamiento ha sido votado por ambas, o bien el presidente de la cámara respectiva y dos secretarios, certificarán cuando la ley sea resultado de haber actuado en ejercicio de facultades exclusivas de una de las dos (49) certificación que deviene en el hecho de que la ley jurídicamente debe -- considerarse perfecta, es decir, que se han cumplido todos los requisitos del proceso legislativo prescrito. Por lo que respecta al ejecutivo, se-

(48) Véase artículo 70 Constitucional y 165 del Reglamento.

(49) Véase artículo 166 del Reglamento.

trata de formalidades a cargo del presidente de la república, que vuelven eficaz a esa ley ya perfecta. Lo anterior habla de la estricta colaboración que debe existir entre estos dos poderes, principalmente en lo que se refiere a las etapas de promulgación y publicación de las leyes como se verá más adelante.

No debemos olvidar que las fórmulas ya aludidas para la autorización de las leyes por las cámaras, tanto del Reglamento como de la Constitución federal, lo mismo sirven para las leyes que para los decretos, aunque no lo establezca claramente el cuerpo de leyes aludido. Debe señalarse, dentro de este esquema en el que se advierte una íntima vinculación entre el ejecutivo y el legislativo, que al aparecer publicadas las leyes en el Diario Oficial de la Federación, el presidente de la república emplea el estilo siguiente: "El Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el presente Decreto...", lo que robustece el hecho de que en esencia, no existe diferencia alguna en cuanto a la fórmula de expedición de leyes o decretos.

Sobre esta particular distinción entre leyes y decretos, volveremos más adelante.

Empero, el proceso legislativo se completa, como ya lo dijimos, con la actuación encomendada al ejecutivo, en el sentido de promulgar y publicar las leyes votadas por las cámaras, de tal manera que su función coadyuva con las potestades legislativas, conservándose así la unidad de la voluntad del Estado en materia de legislación, asociándose el ejecutivo de esta manera al proceso de formación de la ley (50).

(50) Es preciso insistir que toda una tradición "parlamentarista" del movimiento obrero, expresa su desconfianza en el poder ejecutivo, debido sobre todo a las ilusiones idílicas que se hacen sobre el legislativo, que interpretó los análisis de Marx poniendo en duda la legitimidad del ejecutivo y en resumen, para N.Poulantzas-, esa tradición considera la legitimidad parlamentaria como la única legitimidad auténtica de la democracia política burguesa, la única expresión legítima del pueblo, que ve en el predominio del ejecutivo un poder ilegítimo o deformación del estado nacional-popular de clase. (Véase: "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista". Op. Cit. Pág. 408.

Para César Sepúlveda, la promulgación "es un acto material destinado a hacer la ley visible y obligatoria. La promulgación, es también un acto complejo, ya que primeramente es una certificación de que se ha seguido fielmente el procedimiento legislativo y por último, contiene la orden de publicación y la cláusula ejecutiva..." (51). De todo ello se advierte que la promulgación y la publicación son dos cosas distintas, pero que están íntimamente vinculadas con aquella etapa del proceso legislativo que identificamos como expedición.

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

En segundo lugar, la naturaleza jurídica de la promulgación, para unos, — es una fase del proceso legislativo, en el que el presidente de la república actúa como factor de declaración externa de la ley, más no para su eficacia. Otros, en la doctrina le atribuyen un carácter de acto jurisdiccional, por revestir una función verificadora, lo cual no es admisible, — puesto que jurídicamente no es ley vigente, ni tampoco cosa juzgada. Para otros, la promulgación implica un carácter materialmente ejecutivo, ya que sería el primer acto tangible de ejecución de la ley, esto es, que se determine oportunamente sobre la obligatoriedad de todos los actos que implica. Lo cierto es que se trata de un acto complejo que vincula a los poderes y que válidamente podemos identificar, como una fase "integradora de la eficacia de la ley" (52).

(51) "Derecho Legislativo Mexicano". Op. cit. páq. 260, particularmente la colaboración de César Sepúlveda.

(52) Idem. páq. 261.

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

10.- La Sanción.- Concepto.- La publicación.- Concepto.- Generalidades.- Iniciación de la vigencia de la ley.- Sistemas de iniciación de vigencia de la ley: sistema sincrónico y sucesivo.- Generalidades.

Ante la necesidad de proporcionar un concepto de cada una de las etapas del proceso legislativo, la sanción, puede definirse como "la aceptación de una iniciativa por el poder ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto de las cámaras" (53).

Lo anterior hace necesario recordar que las leyes o decretos que adopta el Congreso de la Unión son remitidos al presidente, quién, de no interponer su veto, esto es, de no formular observaciones al texto adoptado por diputados y senadores en un plazo de 10 días, se admite la ley o decreto sancionando su contenido y entonces se ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación (inciso a) del artículo 72 constitucional).

Por otra parte, la publicación "es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla" (54). La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación, o bien en los diarios o gacetas oficiales de los Estados, según se trate de leyes federales o locales, respectivamente.

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

(53) "Introducción al Estudio del Derecho", Eduardo García Maynez. Op. Cit. pág. 55.

(54) Idem.

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

El artículo 3o. dispone: "las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos de aquel en que se publique el periódico oficial, para que las leyes y reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

De la simple lectura del precepto transcrito se desprende que son dos las situaciones que pueden presentarse: Si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Diario Oficial de la Federación se publica, habrá que contar tres días a partir de aquel en que la disposición aparece publicada; tratándose de un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad. Al respecto, es preciso destacar que en nuestra opinión dicho sistema es obsoleto, aún cuando no deja de ser derecho positivo vigente, ya que la evolución tecnológica de los medios masivos de comunicación, permite que, en muy poco tiempo, una resolución sea ampliamente difundida e incluso el Diario Oficial de la Federación se puede adquirir regularmente en todos los Estados de la República.

Empero, "si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a reír, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior" (artículo 4o. del Código Civil, que regula en contraste de los anteriores párrafos el método sincrónico).

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

"La *vacatio legis*" es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo" (55). Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro de lo que Kelsen denomina el ámbito personal de aplicación de la norma jurídica, aún cuando, de hecho no tenga o no haya podido tener noticia de la nueva legislación o disposición jurídica en concreto. Esta exigencia de seguridad jurídica se corrobora con el principio general del derecho, que aduce, "que la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento"; sin embargo, este principio sufre una excepción en nuestro sistema jurídico, ya que los jueces, tomando en consideración "el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos, de las sanciones en que hubieren incurrido por falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público" (56).

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

En resumen, las tres diversas etapas del proceso legislativo referidas con anterioridad, se explican para García Maynez, retomando la tesis de

(55) Idem. pág. 57

(56) Artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal.

Trinidad García, de la siguiente forma: "La promulgación es, en términos comunes, la publicación formal de la ley. De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre la promulgación y la publicación. Las dos palabras tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren, y así lo demuestra el empleo que se les ha dado y se les da en el lenguaje corriente y en el jurídico: La Constitución y los Códigos Civiles de 1870 y 1884 emplean indistintamente los dos términos para expresar la misma idea (artículo 70, 72, inciso a), y 89, fracción I de aquellas y 2 y 4 de éstos). Pero la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se — tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica, naturalmente que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Como se ve, la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de estas — fases y hay que darles nombre especial. Esta necesidad no se sentía — en el antiguo Derecho, cuando un solo órgano de gobierno hacía la ley y la publicaba; se impone, en cambio, actualmente, por las complicaciones producidas por los nuevos sistemas de Derecho Público. Consecuentes, pues con la realidad presente de las cosas, emplearemos tres diversos términos para referirnos a esos actos; serán los de a) sanción, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo; b) promulgación para el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a Derecho y debe ser obedecida; c) publicación, para el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para el efecto" (56).

(56) "Introducción al Estudio del Derecho". Eduardo García Maynez. Op cit. págs. 60-61.

11.- La claridad y precisión de las leyes.-Importancia de la comisión de estilo.- Aspectos generales que revisten la distinción entre leyes y decretos.- La ley de la necesidad y la necesidad de la ley.

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

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

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

Asimismo, la precisión y claridad de las leyes puede resumirse en lo siguiente: "Lo ideal es utilizar para ello el mínimo de palabras, siempre que eso sea consistente con claridad, y en términos autoexplicativos, paso a paso, con orden, sin involuciones, ni referencias concomitantes. Pero debe reconocerse que es difícil dejar sentados principios para la dicción legislativa mexicana. Tal vez valga la pena repetir lo que prescribía Montesquieu, que ha sido, en la opinión de los tratadistas, lo mejor que se haya expresado sobre el tema. En síntesis, señala que el estilo debería ser a la vez simple y conciso, pues las frases grandilocuentes o retóricas son superfluidad-

que distrae. Los términos que se escojan, deben, tanto como sea posible, ser absolutos y no relativos, de tal manera que se deje solo, un margen mínimo para diferencias individuales de opinión. Las leyes deben reducirse a lo que es real y actual, evitando las metáforas y las hipótesis. No deben ellas ser sutiles, ya que se hacen para personas de mediano entendimiento, y no son un ejercicio carente de lógica, sino que están destinadas al razonamiento ordinario del ciudadano común. No debiera confundirse en ellas el asunto principal, empleándose excepciones, limitaciones o modificaciones, salvo cuando ello sea, absolutamente necesario. Tampoco debieran ser dialécticas o polémicas, pues resulta peligroso dar razones detalladas para las leyes, ya que esto sólo abre la puerta a controversias, y por último, debieran sobre todo ser consideradas con madurez, y no deben sobresaltar la razón y la justicia elementales, ni la naturaleza de las cosas, pues las leyes débiles, innecesarias o injustas traen desprestigio al sistema entero de legislación y minan la autoridad del estado". (58).

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

(58) "Derecho Legislativo Mexicano". Moisés Ochoa Campos. Op. cit. págs. 255 y 256.

contenidos en las iniciativas de ley, permitiendo así la ideal precisión y claridad de las leyes a que se refiere el artículo 165 del Reglamento.

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

El procedimiento para obtener esta garantía de seguridad jurídica relativa a la precisión y claridad de las leyes está contenido en los artículos 139 y 140 del Reglamento. La primera de esas disposiciones señala que: "Después de ser aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la cámara que deba mandarla al ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren, pasará al expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para - que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible". Aunque dicha disposición no expresa a quien debe someterse - esa minuta, debe entenderse que lo es al secretario de la cámara respectiva. Asimismo el artículo 140 del Reglamento establece: "Esta minuta debe contener exactamente lo que hubieren aprobado las cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan de las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes". - Ello significa, que si la belleza del estilo deforma el pensamiento original del legislador, es preferible abstenerse, y conservar una locución, aunque no sea elegante, con tal de mantener en el texto de la ley el sentido de la voluntad del cuerpo colegiado deliberante; es decir, - que la ley resultante debe tener una correspondencia absoluta con el - consentimiento de la asamblea que la emitió, de tal manera que precisamente una modalidad de la garantía de seguridad jurídica, radica en que los términos y conceptos que se utilizan en el texto de una ley, signifiquen lo mismo para todos aquellos a quienes está dirigida.

Retomando alguna de las interrogantes planteadas con anterioridad, se -

hace necesario resaltar que, tanto en diversos artículos del Reglamento, de la Ley Orgánica del Congreso y de la Constitución misma, se faculta al Congreso de la Unión para expedir lo mismo leyes que decretos, por lo que es de estimarse que las reglas de precisión y claridad que ocupan nuestra atención, valen tanto para unas, como para otros, en términos generales, en virtud de que no se diferencia entre leyes y decretos, más sin embargo, la variación puede resumirse en los siguientes términos:

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define el decreto como "una resolución, decisión o determinación del jefe del estado, de su gobierno o de un tribunal o juez, sobre cualquier materia o negocio", aplicándose dicho término más especialmente a los de carácter político o gubernativo. (59)

El propio diccionario define la ley, en su tercera acepción de la siguiente manera: "En el régimen constitucional, disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe de estado". (60)

De lo anterior se infiere que "el decreto es una decisión de un órgano del estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sean conocidos por aquellos a quienes va dirigido" (61) y en el Derecho Público existen decretos legislativos, judiciales y ejecutivos, siendo que la distinción teórica entre ley y decreto radica en que la primera crea situaciones jurídicas generales y el segundo crea situaciones jurídicas concretas, aún cuando la costumbre legislativa mexicana, identifica el decreto con todos los actos emanados del Congreso de la Unión, "incluyendo las leyes" (61), siendo

(59) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. 19a. Ed. Espasa-Calpe, S.A., 1970. Pág. 425.

(60) Idem. Pág. 800.

(61) "Teoría General del Derecho Administrativo". Miguel Acosta Romero. Ed. Porrúa, S. A. 4a. Edición, 1981. Págs. 478-479,

(61) Idem. Pág. 479.

en realidad que la práctica administrativa y legislativa, llama indistintamente decretos tanto a las leyes, como a los actos del Congreso que no lo son, verbigracia, el permiso que se le concede a un ciudadano mexicano para aceptar una condecoración extranjera, o bien los actos del ejecutivo mediante los cuales elabora reglamentos para regular una situación jurídica concreta.

Por tanto, es menester reflexionar sobre la función legislativa, la cual puede ser analizada desde un punto de vista formal y otro material.

Desde el punto de vista material, la actividad legislativa encuentra su fundamento en lo dispuesto por el Art. 70 constitucional: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto" y al efecto, Gabino Fraga explica que lamentablemente en la práctica no existe criterio alguno para distinguir una ley de un decreto (63), sirviéndole de fundamento los antecedentes que aclaran el sentido de esa disposición constitucional y que el propio autor encuentra en el texto y debate de la Constitución de 1857, que en su artículo 76 y no en el artículo 64, como cita el maestro Fraga, distinguía las resoluciones del Congreso, en "leyes o acuerdos económicos".

El debate suscitado en el constituyente de 1857, motivado por ese precepto, hizo que el diputado Moreno expresara la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tengan el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiera a un objeto particular (64), sin embargo, el maestro Fraga afirma que, "en esta ocasión se adoptó el criterio de la comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de ley. Posteriormente, en la reforma constitucional del 13 de no

(63) "Derecho Administrativo". Gabino Fraga. Ed. Porrúa, S.A., 15a. Ed. Págs. 32/33.

(64) "Historia del Congreso Constituyente 1856-57". El Colegio de México. Sesión celebrada el 15 de octubre de 1856. Pág. 951. Sesión en la que no se especifica el nombre completo del diputado Moreno.

viembre de 1874, el artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de la de 1917, se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de ley o decreto y que la Constitución no desconoce, ya que entre las actividades del Poder Legislativo puede surgir una diferencia en razón de la diversa naturaleza de las resoluciones en las que se concreta aquella actividad; a pesar de lo cual, y solo por emanar el mismo poder, a todas se les sujeta al mismo régimen". (64)

Asimismo, el carácter formal de la función legislativa se explica con todas y cada una de las etapas del proceso legislativo ya referido, restándonos tan solo recordar, la importante intervención del diputado Ignacio Ramírez, en el Congreso Constituyente de 1856-1857, que al hablar de aquella opinión más o menos generalizada, en el sentido de que la actividad primordial del legislativo, es la de formular leyes, aseguró: "El Congreso no está llamado a hacer el código de la necesidad, sino a crear la necesidad de la ley, debe abandonarse la tarea de preveer la necesidad que pueda haber de violar la Constitución, la necesidad de salirse del orden legal, porque, si se cree que hay necesidad de ocuparse de todo esto, ocurrirán tantas necesidades que acabarán con el país". (65)

(64) "Derecho Administrativo". Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 33.

(65) "Historia del Congreso Constituyente 1856-57". El Colegio de México. Op. Cit. Pág. 917.

CONCLUSIONES

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

Es de estimarse que los pueblos que han pasado ya su infancia política y se han liberado del temor de las usurpaciones, porque tienen el espíritu suficientemente templado para no tolerarlas, entraron en el verdadero -- problema de la organización del gobierno, que consiste en lograr el equi -- líbrio de las fuerzas que lo constituyen y evitar que la preponderancia de una destruya a las otras, degenerando en una fuerza opresora. Cada -- uno de esos pueblos han dado a los complejos problemas de la organización política, la solución a que lo han conducido su historia, su idiosincra -- cia y sus necesidades; de tal manera que, si bien dentro de los princi -- pios generales comunes que se fundan en la naturaleza humana y que anali -- zan la razón, cada uno ha encontrado la solución especial que consagra en sus leyes y encarna en sus costumbres. Por esto, no existen dos naciones que tengan prácticas institucionales iguales, y bajo este esquema estudia mos a lo largo de este trabajo el fenómeno del proceso legislativo.

Ciertamente, la clasificación de sistemas, que pudo tener valor científico hace cien años, no revela hoy sino la apariencia exterior de los go -- biernos y engaña respecto a su realidad intrínseca. La esencia de la cla -- sificación radica en la fuerza y constitución del poder ejecutivo, que es, a menudo, quien conduce y norma la vida interior y exterior de la comuni -- dad y el cual varía desde el mando absoluto en Rusia, al equilibrio de po -- deres en los Estados Unidos de Norte América y a la anulación casi comple -- ta en Suiza.

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

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

- Al analizar los resultados de nuestro régimen constitucional y no los principios fundamentales que lo sustentan -en los que nos distinguimos como pioneros-, encontramos que muchos teóricos han creído encontrar una solución al conflicto suscitado por esta preocupación, afirmando, por ejemplo, que nuestra Constitución de 1917 es muy adelantada para el pueblo que ha de regir y que, por tanto, el proyecto nacional plasmado en ella se encuentra inconcluso. Por mucho que esta afirmación tenga visos de sabia y gane terreno cada día, lo cierto que lo impracticable de nuestra Constitución vigente, obedeció a múltiples errores del pasado que ya estaban demostrados, porque se fundó en teorías del siglo XVIII, cuando ya la ciencia en general seguía las concepciones positivas de Comte, cuando se consolidó una nueva concepción lineal y no cíclica de la historia y, cuando el gobierno buscaba sus fundamentos en la observación y la experiencia. En tal virtud, debe concluirse primeramente que, aquellos conceptos que tuvieron vigencia en "el siglo de las luces" y plasmados en nuestro orde-

namiento Constitucional vigente, como son soberanía, división de poderes etc., hacen necesario que el hombre ajuste sus propósitos a las realidades de la vida.

Si la Constitución se modifica, adaptándola a las necesidades de organización del gobierno, no llegaremos a construir una democracia en la que el pueblo aúna sus anhelos, voluntad de acción y aspiraciones comunes de bien y de justicia. Ningún pueblo de la tierra ha logrado tal perfección y no alcanzaremos tampoco un régimen ampliamente popular que ya da frutos en países como Inglaterra y Suiza.

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

Asimismo, debemos preguntarnos que es un sistema político y luego que hace. Un sistema político -dice Karl W. Deutsch- "es una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza" (1) Así, --

(1) "Política y Gobierno" Karl W. Deutsch. Fondo de Cultura Económica. 1976. Pág. 149.

permanecer unidos y cambiar juntos es la medida de unidad de un sistema político.

En este esquema se inscribe el fenómeno del proceso legislativo como instrumento del sistema político que transforma, generalmente, demandas en respuestas, gracias a sus procesos internos. De esta forma, las decisiones reguladoras o directoras de acciones colectivas, producidas en un momento dado por un sistema político, son el resultado de un concurso (reducción) y un encadenamiento (competición) de demandas, recursos y apremios que proceden del entorno intra y extrasocietal.

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

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

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

En la competición de las demandas, tanto la ideología del consenso como la ideología del antagonismo, que corresponden a la imagen que se forjan de la vida política, los privilegiados por una parte y los oprimidos por la otra, pueden falsear el análisis científico de los sistemas políticos. Negar que haya casos en los que la reducción de las demandas logra formar un consenso sobre algunas de ellas, sería negarse a constatar hechos socio-históricos bien establecidos. Afirmar, por el contrario, que todos los conflictos acaban por superarse gracias a la negociación o a cualquier otra operación reductora, sería tomar los deseos por realidades. Por ello, la política entraña siempre procesos de reducción sin los cuales se convertiría en una lucha desatada. Pero no se limita a eso. En ella siempre se dan tensiones, conflictos, demandas contrarias o incompatibles y antagonismos irreductibles. Si no fuese así, el sistema político no sería, en estricto sentido, un aparato de decisión, sino únicamente un aparato de acción programada.

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

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

diversos niveles de una formación. (2)

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

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

Al efecto, Jean William Lapierre (3) distingue cuatro clases de soluciones para los problemas políticos según el efecto retroactivo que las propias - soluciones pueden tener sobre el sistema mismo y sobre su entorno:

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

(2) Véase: " Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista". Nicos Poulantzas. op. cit. pág. 44.

(3) "El Análisis de los Sistemas Políticos". Jean William Lapierre. Ediciones Península. 1976. págs. 170-173.

d) Las soluciones revolucionarias, que tienden a transformar completa y - rápidamente el estado del sistema.

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

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

a) Una de las dos fuerzas destruye a la otra y la suprime, eliminando, — pues, sus demandas.

b) Una de las dos fuerzas domina a la otra y le impone de manera coercitiva que sus demandas queden insatisfechas.

c) Las dos fuerzas se equilibran mutuamente, de modo que cada una impide que la otra tenga satisfacción a sus demandas.

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

e) Las dos fuerzas se transforman mutuamente por una solución innovadora

que modifica sus demandas, aumenta los recursos, o disminuye los apremios, de tal suerte que sus demandas dejan de ser incompatibles y su oposición queda superada.

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

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

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

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

Por ende, el proceso legislativo, en sus aplicaciones concretas, hace ne-

cesario que se desarrollo se ubique dentro de un régimen o sistema político y, en tal virtud, se vincula con el funcionamiento de diversas -- instituciones políticas, entre las cuales recordaremos las siguientes:

1. Con la división de poderes, donde ocupa un lugar preponderante la de terminación concreta de especificar si se trata de un régimen parlamentario o presidencial.

2. Con el régimen de partidos, el carácter y tipo de representación del sistema de elecciones.

3. Con el reclutamiento de los legisladores, su estatuto personal y su vinculación con la estructura y organización de los partidos a los cuales pertenecen.

4. Con la estructura interna de las asambleas legislativas, con su carácter unicameral o bicameral, los órganos de dirección política y de coordinación técnica legislativa dentro de las cámaras.

5. Con el papel de la opinión pública, su regulación e influencia (4), -- incluyendo los conceptos y creencias populares acerca de la efectividad

(4) El papel que desempeña la opinión pública organizada es de tal importancia, que determina cuales historias se convierten en noticias y -- cuales no, afectando lo que los funcionarios así como los ciudadanos saben acerca de los desarrollos políticos actuales. Lo que la prensa informa sobre estos acontecimientos puede a menudo delinear la forma en que el gobierno responde a ellos. Una historia en primera plana -- puede crear expectativas que hacen difícil para los funcionarios evadir una respuesta. Incluso, lo que la prensa informa sobre estos -- acontecimientos, puede, también, gradualmente alterar las percepciones de los que elaboran las políticas, la ordenación de opciones políticamente viables para lidiar con la situación o los argumentos -- que presentan en apoyo de estas opciones, afectando esencialmente -- la actuación del gobierno. Por todo esto, las relaciones entre la -- prensa y el gobierno, pueden explicar no unicamente las noticias -- sino también algunas medidas del gobierno. (véase: "Reporteros y Funcionarios". León V. Sigal. Ediciones gernika. 1976. pág. 9).

de la ley, las presiones de los grupos y las garantías que a éstos protegen.

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

7. Con los factores históricos y tradicionales que acompañaron el desenvolvimiento de las instituciones políticas y configuraron el tipo específico de régimen o sistema político. (5)

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

(5) Es conveniente recordar que tan pronto como pretendimos comprender los variables sistemas políticos de nuestro tiempo, nos encontramos con un hecho muy significativo: los estados que consideramos como democracias han adquirido su forma y su carácter como resultado de una larga serie de adaptaciones a las condiciones y necesidades del momento; no fueron creándose, sino que fueron desarrollándose. Responden a influencias — que se ensancharon de generación en generación y en ningún momento podríamos haber dicho de ellas: "Hoy ha nacido la democracia". Aquí o allá, lo cierto es que la revolución aceleró el proceso; pero fué preciso reconstruir mas despacio y sobre una base más firme la mayor parte de las obras así levantadas. Por el contrario, los estados que llamamos dictaduras tomaron su forma característica casi tan rápido como el metal fundido se enfría en un molde. Fueron una rotura repentina en el proceso histórico. Nacieron de la guerra, de la crisis o de la revolución y de no haber sido por la violencia de los acontecimientos que han conmovido al mundo, no se hubiesen establecido. "Una vez fundadas formularon sus principios con la precisión de un libro de texto y con el dogmatismo de una nueva religión..." (Véase: "El Monstruo del Estado". R. MacIver. op.cit. pág. 14).

9. Con el fenómeno cuya tendencia universal se vincula al amplio crecimiento de demandas que exigen de los órganos del estado respuestas rápidas, los cuales toman sus dimensiones dentro de la complejidad de la sociedad contemporánea, toda vez que, la aprobación de las leyes por el — legislativo asume un carácter preponderantemente legitimador de acciones y decisiones del Ejecutivo y aún cuando los fenómenos de tecnificación — de la administración pública y del aparato del estado no corresponde a — los órganos legislativos, los cuales están sujetos, por su propia natura — leza colegiada, a formulas más o menos sacramentales, a la observancia — de prácticas adicionales y al manejo de tiempos precisos; esa función le — gitimadora de las asambleas legislativas es fundamental, en todo caso, — para preservar el sentido democrático del gobierno y eliminar posibles — acusaciones de autoritarismo burocrático o tenocrático.

10. Con el Poder Ejecutivo, como poder reglamentario, ya que la preponderancia del Ejecutivo dentro del procedimiento legislativo — como es el — caso de nuestro sistema político—, particularmente en lo que se refiere — a la iniciativa de las leyes, también se expresa en el contenido mismo de — las normas legales, ya sea que están vinculadas a la administración o al — gobierno. En efecto, si bien es cierto que la ley se distingue por su ge — neralidad, objetividad y coherencia — como lo explica Charvet— no deja de — ser significativa la cada vez más frecuente remisión a los reglamentos pa — ra la aplicación y fijación de los alcances de la ley.

11. Por último, y sin que este enlistado pretenda resumir las institucio — nes y condiciones políticas con las que se relaciona directamente el pro — cedimiento legislativo, no está por demás repetir que éste encuentra am — plios vínculos con el régimen de partidos políticos, en un sistema deter — minado inclusive.

III. Ahora bien, en el confuso mundo de la política, las imágenes y teo — rías políticas nos ayudan a orientarnos para resolver los diversos pro — blemas de su naturaleza. Es así como los pensadores y escritores que hoy

modelan nuestras ideas e imágenes, pueden modelar también nuestras percepciones y decisiones del mañana. En esta forma, los filósofos políticos de la Grecia clásica, como Platón y Aristóteles, expresaron y modelaron el pensamiento de los antiguos griegos acerca de sus ciudades - estados.

Con el surgimiento de los estados y naciones modernas a partir del siglo - XVI, los teóricos políticos modernos han desempeñado un papel similar. En los siglos XVI y XVII, Maquiavelo, Hobbes y Locke desarrollaron teorías de la política y el estado que hicieron hincapié en la razón y el interés como fuerzas motivadoras; en el siglo XVIII, Rousseau y Burke añadieron a lo anterior las emociones y el concepto de la comunidad local o nacional; en el siglo XIX, Mill propuso una teoría más refinada de la libertad, y Marx desarrollo una teoría de la revolución y la comunidad mundial que habla del aumento de las fuerzas productivas; y en la primera mitad del siglo XX, Lenin y Mao Tse-tung adoptaron las ideas de Marx a las realidades de sus países, enormes pero entonces subdesarrollados. Cada uno de estos hombres fué un filósofo político que creó una imagen impresionista de lo que en su opinión era la política y de los resultados políticos que consideraba convenientes. Pero además cada uno de estos hombres trato de ser un politólogo cuyas afirmaciones pudieran someterse a prueba no sólo por cuanto a su congruencia y lógica, sino también por su veracidad, utilizando la prueba empírica de la observación y la experiencia. Sin embargo, a pesar de sus divergencias substanciales, cada uno de ellos hizo, sin duda alguna, una gran contribución al desarrollo de la ciencia política y de la sociedad.

Hoy en día, dos grandes potencias marcan la abismal diferencia entre tipologías de estados contemporáneos. Pero convencido de la democracia, me propongo sugerir que muy probablemente su revitalización radique en llevar, hasta sus últimas consecuencias, el sistema de diálogos propuesto por Georges Vedel, los cuales se articulan así: el primero de ellos, es reforzar el diálogo entre el poder constituyente y el poder constituido, que debe darse mediante un intercambio de impresiones en el que la estructura política se hace flexible y evoluciona sin perder estabilidad; el segundo de ellos, es un diálogo entre gobernantes y gobernados, cuya fórmula es la más adecuada para aproximarse a la identificación de los que mandan y los que -

obedecen, sin atentar a la división del trabajo necesario en una comunidad; el tercero de ellos, es un diálogo entre el Parlamento y el Ejecutivo, que responde a la exigencia de dar eficacia a las relaciones que se traban en las asambleas numerosas -y poco dispuestas para actuar- con los órganos -- del ejecutivo, que son, por sí mismos, instrumentos de decisión; el cuarto diálogo debe darse entre la mayoría y la minoría, de donde resulta y reside el secreto de la auténtica democracia y, finalmente, un quinto diálogo que debe darse entre el estado y los grupos, con el que se hace viable la situación de pugna entre el interés general y los intereses particulares.

diciembre de 1985

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., 1981.
- ALTHUSSER, Louis. Discutir el Estado. Editorial Folios-Ediciones. México, 1982.
- BLANCO, Francisco. John Lock. Sociología de Pensadores. Editorial -- Edicol. 1a. edición 1977.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI Nicola. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI.
- BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial-Porrúa, S.A., sexta edición, México 1968.
- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México-21a. edición, 1946.
 - Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A.-México 16a. edición, 1982.
- CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial UNAM. México 1980.
- La Constitución Mexicana de 1917. Editorial UNAM. México, 1980.
- CUE CANOVAS, Agustín. El Federalismo Mexicano. Libro Mex Editores, 1a. edición.
- DEUTSCH, Karl W. Política y Gobierno. Editorial FCE. 1976.
- BOTTOMORE, T.B. Introducción a la Sociología. Ediciones Península, 1978.
- DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. Editorial UNAM, 1980.
- Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Espasa-Calpe, S.A. 19a. edición, 1970.
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. - Editorial Ariel. Colección "Demos", Madrid, España, -- 1975.

- MORENO, Daniel. Diccionario de Política. Editorial Porrúa, S.A. México 1980.
- El Pensamiento Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 1a. edición. México 1966.
- MONTEIL Y DUARTE, Isidro. Derecho Público Mexicano. Tono IV. 1960.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. Derecho Legislativo Mexicano. Edición de la - - XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara - de Diputados. México 1973.
- ORTIZ RAMIREZ, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial -- UNAM, 1961.
- PEREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas, S.A., 2a. edición. Madrid 1984.
- POULANTZAS, Nicos. La Crisis del Estado. Editorial E.F. Barcelona 1977. Libro de Filosofía 9.
- Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Editorial Siglo XXI. 2a. edición.
- RABASA, Emilio O. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa, -- S.A., 5a. edición. México.
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. La Constitución de Apatzingán. Estudio Jurídico-histórico. 2a. edición.
- ROCKER Rudolf. Nacionalismo y Cultura. Editorial Cajica, S.A. México 1962.
- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa, S.A., 6a. --- edición.
- SIGAL, León V. Reporteros y Funcionarios. Ediciones Gernika. 1976.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición.
- Leyes Fundamentales de México, 1808-1967. Editorial -- Porrúa, S.A., 3a. edición, 1969.

- EL COLEGIO DE MEXICO. Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857. Francisco Zarco. 1a. edición, 1857.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Historia del Derecho en México, Tomo II, 1960.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., 15a. edición.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A., 1a. edición. México.
- GEORG, Jellinek. Teoría General del Estado. Editorial Albatros 1970.
- GRANT CLIFFORD, James Allan. El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes. Editorial UNAM. México 1963.
- HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Editorial FCE. 11a. reimpresión, - 1985.
- IRIONDO, Txema. Los Revolucionarios del Siglo XX -Adolfo Hitler. Editorial Nájera. Madrid, España 1982.
- JIMENEZ DE PARGA, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos. Editorial Tecnos. Madrid 5a. edición, 1974.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Labor, S.A. Barcelona, España.
- LAPIERRE, Jean William. El Análisis de los Sistemas Políticos. Ediciones Península. 1976.
- LASALLE, Fernando. ¿Qué es una Constitución?. Editorial Ariel 1976.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Barcelona, 1975.-
- MACIVER, R.M. El Monstruo del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1942.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Editorial UNAM, 2a. edición, 1961.
- MORENO Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. México 6a. edición.

OTRAS PUBLICACIONES

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES. Período Extraordinario. Quincuagésima Legislatura. Tomo III, No. 6, 21 de mayo de 1979.

REVISTA DE DERECHO PRIVADO.- Las Cortes de Castilla.- Madrid 1964.

GARCIA MORENO, Víctor Carlos. Los Conflictos de Leyes entre Entidades Federativas en las Constituciones de México y los Estados Unidos de América. Trabajo presentado en el VI Seminario de Derecho Internacional en la Universidad de Guadalajara, Jalisco, en mayo de 1982.

O'GORMAN, Edmundo. Breve historia de las Divisiones Territoriales. Trabajos jurídicos de la Escuela Libre de Derecho, 1937.

TRIGUEROS S., Eduardo. El artículo 121 de la Constitución. Revista mexicana de Derecho Público, 1946. Vol. 1 No. 2.

LEGISLACION

Código Civil para el Distrito Federal.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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