



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
“FACULTAD DE DERECHO”

TESIS QUE PRESENTA:
IVAN FELIPE MARTINEZ HERRERA

PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO

DIRECTOR DE LA TESIS:
LIC.FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

TEMA DE TESIS:
“LA TECNICA LEGISLATIVA Y LA FIGURA DEL LEGISLADOR”.

SEMINARIO:
DERECHO CONSTITUCIONAL

México, Distrito Federal a abril de 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

Este trabajo esta enteramente dedicado con todo mi amor a mis padres por el apoyo y cariño que siempre me han dado.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a mi Facultad de Derecho, al licenciado Felipe Rosas Martínez por los sabios consejos y la debida orientación y por ultimo a la licenciada Olivia E. Eredia Pelcastre por impulsarme cuando mas falta hizo.

“LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA FIGURA DEL LEGISLADOR”

INTRUDUCCION

CAPITULO I

CUESTIONES PRELIMINARES.

1.1 <u>FUENTES DEL DERECHO</u>	1
1.1.1 Reales.....	2
1.1.2 Históricas.....	2
1.1.3 Formales.....	3
1.1.3.1 Fuentes formales directas: Legislación, costumbre, tratados internacionales y procesos de elaboración de las normas jurídicas individualizadas.....	4
1.1.3.2 Fuetes formales indirectas: Jurisprudencia, principios generales del derecho y doctrina.....	7
1.2 <u>DE LA FORMA DEL ESTADO MEXICANO: REPUBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRÁTICA Y FEDERAL</u>	10
1.2.1 República.....	10
1.2.2 Representación.....	11
1.2.3 Democracia.....	13
1.2.4 Federalismo.....	15
1.3 <u>DIVISIÓN DE PODERES</u>	16
1.3.1 Poder Ejecutivo.....	17
1.3.1.1 Iniciativa de ley.....	18
1.3.1.2 Facultades Legislativas.....	18
1.3.2 Poder Judicial.....	20
1.3.2.1 Iniciativa de ley.....	21
1.3.2.2 Facultades legislativas.....	21
1.3.3 Poder Legislativo.....	24

CAPITULO II

PODER LEGISLATIVO Y EL LEGISLADOR.

2.1 <u>PODER LEGISLATIVO. CONCEPTO</u>	25
2.2 <u>PODER LEGISLATIVO. DEVENIR HISTÓRICO Y PROCESO LEGISLATIVO</u>	25
2.2.1 Constitución de Cádiz de 1812.....	25
2.2.2 Constitución de Apatzingan de 1814.....	28

2.2.3	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	30
2.2.4	Bases y leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.	32
2.2.5	Bases Orgánicas de la Republica Mexicana, 1843.	34
2.2.6	Acta Constitutiva y de Reforma, 1847.	35
2.2.7	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	36
2.2.8	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	37
2.3	<u>DEL LEGISLADOR.</u>	39
2.3.1	Legislador constituyente y legislador ordinario.	39
2.3.2	Legislador individual y legislador colectivo.	40
2.4	<u>DEL LEGISLADOR MEXICANO. DIPUTADOS Y SENADORES.</u>	41
2.4.1	Requisitos para ser Diputado.	43
2.4.2	Facultades.	45
2.4.3	Requisitos para ser Senador.	47
2.4.4	Facultades.	48
2.5	<u>PROCESO LEGISLATIVO ACTUAL.</u>	50
2.5.1	Iniciativa.	51
2.5.2	Discusión.	53
2.5.3	Aprobación.	58
2.5.4	Sanción.	62
2.5.5	Promulgación.	64
2.5.6	Publicación.	65
2.5.7	Entrada en vigor.	68

**CAPITULO III
TÉCNICA LEGISLATIVA.**

3.1	<u>CONCEPTO.</u>	69
3.2	<u>FASES DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA.</u>	71
3.2.1	Prelegislativa.	71
3.2.2	Legislativa.	72
3.2.3	Post-legislativa.	73
3.3	<u>LEGISLACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA.</u>	74
3.3.1	Racionalidad Lingüística.	75
3.3.2	Racionalidad Jurídica.	78

3.3.3	Racionalidad Pragmática.	81
3.3.4	Racionalidad Teleológica.	83
3.3.5	Racionalidad Ética.	84

CAPITULO IV
REALIDAD Y CRÍTICA.

4.1	<u>DEL LEGISLADOR.</u>	86
------------	------------------------------------	-----------

4.1.1	Características.	86
-------	-----------------------	----

4.1.2	Obligaciones.	90
-------	--------------------	----

4.2	<u>DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.</u>	98
------------	---	-----------

4.2.1	Delimitación.	99
-------	--------------------	----

4.2.2	Directrices.	99
-------	-------------------	----

CONCLUSIONES.	109
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.	114
---------------------------	------------

INTRODUCCIÓN.

Hablar de Derecho es referirse a un concepto *tridimensional*, donde se concentran hechos sociales, normas jurídicas y valores. En palabras de Mario I. Álvarez Ledesma¹ “El Derecho es un sistema normativo de regulación de la conducta social, producido y garantizado coactivamente por el poder político de una autoridad soberana que facilita y asegura la convivencia o cooperación social, y cuya validez (obligatoriedad) está condicionada por los valores jurídicos y éticos de los cuales es generador y portador, respectivamente, en un momento y lugar histórico determinado.” Y si bien el Derecho no son solo normas, la realidad es que son éstas las más representativas del mismo. Sin embargo, reunir todas esas facetas en unas líneas e incorporarlas en enunciados normativos, llamados leyes, parece una tarea imposible.

Lo anterior es dicho, no por asumir una actitud pesimista, sino por reconocer la magnitud y complejidad de la empresa.

Sin embargo, es necesario se lleve a cabo esa tarea, aun con el conocimiento previo de que resultara no ser un completo éxito; por la sencilla razón de que dicha labor queda en manos del hombre. Mas existen conocimientos y herramientas de que puede valerse el hombre para lograr el mejor resultado, en este caso, una ley lo mas perfecta posible.

Así pues el hombre puede hacer uso de la Técnica Legislativa, la cual a lo largo de su desarrollo ha venido creciendo e incorporando en ella misma diversas e importantes herramientas, logrando con ello una amplitud tal que hoy en día observar la elaboración de las leyes, sin tener que revisar la Técnica Legislativa, es insostenible.

Mas hemos de reconocer que una herramienta es inservible en tanto es manejada por manos inexpertas, luego entonces será más o menos útil en la

¹ ALVAREZ Ledesma, Mario I. “Introducción al Derecho.” McGraw-Hill, México, 2002. Pág. 61

medida de quien haga uso de ella tenga la capacidad de extraer su verdadera utilidad.

En este sentido el Legislador debe ser único y reunir en su persona la mayor cantidad de cualidades y conocimientos previos que le permitan un manejo adecuado de las herramientas a su alcance y, consecuentemente, conduzcan a un fin exitoso su trabajo.

Los párrafos anteriores resaltan los dos apartados que el presente trabajo abordara: la Técnica Legislativa y el Legislador.

De la primera buscaremos entenderla y visualizar su verdadero alcance y lo compleja que resulta ser; del segundo analizaremos sus características, incluyendo tanto sus deficiencias como sus aciertos. En fin, buscaremos los elementos que hagan de los mencionados conceptos una pareja útil que genere el mejor resultado: una ley idónea.

CAPITULO I

CUESTIONES PRELIMINARES.

1.1 FUENTES DEL DERECHO.

Todo tiene un origen y el Derecho no puede ser la excepción a la regla. Así pues debemos considerar al derecho como el fruto de una evolución, en la que el Hombre desempeña un papel protagónico y necesario en tal evolución.

En torno al origen del derecho se han formulado infinidad de definiciones, posturas y múltiples clasificaciones, pero para efectos del presente trabajo utilizare la siguiente:

“Fuente del Derecho es el origen del Derecho; de donde brota o nace el orden jurídico para su observancia.”

La única aclaración que merece puntualizarse se toma de Mario Álvarez Ledesma de su obra ***Introducción al Derecho***, quien dice que:

“...el término “*fuentes*” es una expresión *equivoca*, porque según hemos notado, una cosa son las *formas de manifestación y exteriorización* de la norma jurídica, y otra distinta *lo que da origen o nacimiento al Derecho* que, por cierto, no sólo se constituye de leyes. Entonces, *sólo de donde emana o se materializa el Derecho (los contenidos del mismo), en sentido estricto, merecería el calificativo de fuente*. Los procedimientos en que se formaliza el derecho son exclusivamente *métodos de identificación o reformulación* de los contenidos normativos que, por causa de ese proceso, se incorporan al sistema jurídico prevaleciente, adquiriendo *validez jurídica*, es decir, *eficacia*.

2

² ALVAREZ Ledesma, Mario I. “**Introducción al Derecho.**” McGraw-Hill, México, 2002. Págs. 127 y 128

Para distinguir las Fuentes del Derecho, tomare como pauta la clasificación siguiente: Reales, Históricas y Formales.

1.1.1 Reales.

En palabras simples las fuentes reales son todos aquellos fenómenos sociales que contribuyen y son la razón y soporte que da vida al Derecho. Son los valores, los principios sociales, las prácticas y costumbres; las necesidades a satisfacer.

Se ha señalado que el Derecho es un producto social, fruto de la evolución del hombre; razón por la cual solo esta fuente, *en sentido estricto y en mi opinión*, merece este calificativo. Puesto que *solo las necesidades reales merecen ser satisfechas*; llevar a cabo una práctica distinta degenera en absurdos.

Algo que debe estar presente al momento de observar toda la variedad de “fenómenos sociales” es que, como toda “realidad”, estas se ubican en un tiempo y espacio determinados, características que no deben soslayarse al momento de analizarlos y desprender de ellos las necesidades a satisfacer; porque solo así se podrá generar el derecho adecuado. *Para cada realidad hay una solución y solo una*, pensar diferente lleva aparejado el error de creer que soluciones de otros lugares o tiempos podrán resolver la necesidad actual.

1.1.2 Históricas.

Ésta fuente se integra por todos los documentos del pasado que contienen el texto de una ley. En este sentido abarca textos jurídicos nacionales o extranjeros que contemplen una normatividad no **vigente**, sea o no **positiva**; que fungen como inspiración o antecedente.

Toda la Historia en algún momento fue vigente, actual; y por ende, todos los documentos históricos tuvieron validez y respondieron a una necesidad **real**. Pero han dejado de ser validos y ello se debe tener muy presente.

Esta fuente debe entenderse y usarse únicamente como guía u orientación, no como una mera acción de “copiar y pagar” esos textos legales pasados, sean nacionales o extranjeros; incorporándolos a textos jurídicos vigentes; pues si bien una sociedad puede demandar cierta satisfacción de necesidades en diferentes etapas de su historia; **nunca** se repiten las mismas condiciones en dos momentos distintos; en caso contrario equivaldría a decir que la sociedad no se cambia.

Lo anterior no implica que el Derecho no pueda **resurgir**, si es que se me permite expresarlo así, es decir, un texto legal anteriormente valido, pudo haber dejado de serlo por ausencia de elementos que le fueran propicios para su aplicación y que en otra realidad estos mismos elementos se encuentren presentes; lo que generaría un ambiente propicio

1.1.3 Formales.

Son todos los procesos o actos por los que se crean las normas jurídicas, es decir los hechos por los que se da a las normas el carácter de Derecho, dotándolas de validez y coacción en la sociedad.

Estos procesos por los que se crean las normas jurídicas en realidad no son *estrictamente* fuente de derecho, son sencillamente procedimientos que dotan de validez a las normas que la sociedad demanda; en otras palabras la norma cobra vida o al menos se le reconoce como tal y por ende nace para el mundo del Derecho.

La creación o elaboración de las leyes es una labor tanto de autoridades como de particulares; y en ese proceso de creación (fuentes

formales), el *Derecho crea y recrea* sus contenidos. Tales fuentes del derecho serían la legislación, la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, la doctrina así como todos aquellos actos de autoridad y de particulares; de lo que deriven normas jurídicas individualizadas. Los tratados internacionales son también fuente del Derecho.

1.1.3.1 Fuentes formales directas: Legislación, costumbre, tratados internacionales y procesos de elaboración de las normas jurídicas individualizadas.

Por fuente formal directa debe entenderse a aquellas que producen normas jurídicas (sea de general aplicación como una ley, o individualizada, como la norma jurídica derivada de un contrato o una sentencia judicial).

Legislación. El producto individual de la legislación es la ley (palabra que deriva del vocablo latino *legere*, que para unos significa escoger, y para otros leer); debiendo entender por esta a la norma jurídica que, con carácter general y obligatorio resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto, en otras palabras, es “lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito”³. En este sentido el proceso formal de elaboración de leyes y a la institución encargada del mismo se les denomina, respectivamente, proceso legislativo y poder u órgano legislativo.

Si bien el contenido de la ley puede versar sobre cualquier tema, su forma no; la cual debe poseer indiscutiblemente, las siguientes características formales:

- **Abstracción:** La cual se traduce en que una ley deba ser formulada en términos de hipótesis generales de deber ser, en la cual se puede

³ **BERLIN** Valenzuela, Francisco. “Diccionario universal de términos parlamentarios.” 2ª ed. H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; México, 1998. Pág. 415.

encuadrar o no conductas reales. Como las hipótesis solo contemplan elementos esenciales o rasgos fundamentales es prácticamente imposible que queden comprendidas la gran variedad de situaciones concretas que puedan o no darse. Por lo anterior la abstracción, como operación intelectual, debe hacerse con la mayor amplitud de criterio, procurando capturar en unas líneas un universo de posibilidades.

- Generalidad: Si bien la abstracción busca *aprehender* una hipótesis general de *deber ser*, la generalidad deberá buscar que el texto legislativo y las prescripciones de éste, estén dirigidos a todos aquellos contemplados en ese supuesto o hipótesis. Cuando las leyes no cumplen este principio y son formulados para una persona o personas en lo individual se consideran **técnicamente defectuosas**. Nombrándoseles leyes privativas, las cuales son prohibidas por diversos sistemas de derecho positivo, como el nuestro.
- Obligatoriedad: Este principio es general a toda norma en tanto que no es una invitación sino por el contrario como un mandato y por ende imperativo. En este sentido, toma vital relevancia cuando se relaciona con el elemento de coercibilidad de que gozan las normas jurídicas, siguiendo este tenor, si bien una norma es obligatoria por el simple hecho de estar fundada en valores y tener una justificación moral, la realidad es que solo cuando hay medios de coacción para su cumplimiento la obligatoriedad cobra sentido.
- Coercibilidad: Significa que un mandato pueda ser impuesto aun en contra de la voluntad de los destinatarios, es decir, si bien se espera un cumplimiento espontáneo, ante la falta de éste se puede obligar su cumplimiento. Sin embargo, la fuerza que se imprime para su cumplimiento es legal, en cuanto esta deriva del propio ordenamiento jurídico y legítima en cuanto es una expresión de la voluntad de la sociedad. La ausencia de este principio, conduce a la imperfección y burla del Derecho.

- **Justa.** En cuanto debe ser igual para todos, pero no solo como una variante de la generalidad; sino como materialización de principios y valores necesarios para todos.

Costumbre. Es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como obligatorio. De lo anterior se desprenden los elementos esenciales de la costumbre:

- La duración y repetición de una conducta en el tiempo.
- La opinión generalizada respecto la obligatoriedad de esa conducta.

Sin embargo para que la mera costumbre adquiera la calidad de costumbre jurídica es necesario que el Derecho la incorpore a su sistema, le reconozca validez garantizando con ello su obligatoriedad y eficacia jurídica.

Las normas que nacen o se desarrollan a partir de una costumbre son mejor aceptadas, en virtud de que se desprenden del *espíritu* de la colectividad. Las leyes deberían buscar en la medida de lo posible esa correspondencia con la realidad; sin descartar claro que *todo* cambia y con ello las costumbres.

Tratado Internacional. Se define en la Parte Primera, artículo segundo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual a la letra dice:

2. Términos empleados. 1. *Para los efectos de la presente Convención:*

- a) *Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;*

(...)

Si bien el tratado internacional es signado por los Estados su efecto trasciende a los ciudadanos de aquellos, lo que significa que las normas

generadas por el instrumento internacional afecta de una u otra forma la esfera jurídica de sus gobernados, directa o indirectamente mediante la *firma* y **ratificación** de los mismos. De esta manera una norma de derecho internacional se incorpora al derecho interno de un país con la jerarquía que su sistema jurídico contemple.

¿La *jerarquía* deberá buscar mas acercarse a la preponderancia del derecho interno o del derecho internacional? ¿Se tendrán que reformar todas las leyes internas para que tengan correspondencia con el derecho internacional? ¿Qué es más importante: el derecho interno o el derecho internacional?

Las preguntas anteriores son solo algunas de la inmensidad existente; desafortunadamente en la mayoría de los casos la respuesta esta ligada a una serie de elementos, entre los que con mayor importancia destacan los económicos de los países firmantes.

Normas Jurídicas Individualizadas. Son aquellas que se originan de un proceso formal de autoridad no legislativa (resoluciones administrativas, sentencias u otras resoluciones judiciales) o de la voluntad de las partes (convenios o testamentos).

Estos procesos generan normas jurídicas porque se producen bajo las formalidades que el mismo sistema jurídico establece, su validez y obligatoriedad derivan de la ley.

1.1.3.2 Fuentes formales indirectas: Jurisprudencia, principios generales del derecho y doctrina.

Por fuente formal directa debe entenderse a aquellas que *coadyuvan en la elaboración* de normas jurídicas, sea a través de la interpretación, orientación y estudio.

Jurisprudencia. Debe entenderse como la opinión o criterio que emiten los peritos o conocedores del Derecho, los “Jurisconsultos” como se denominaban en la Roma Antigua.

La palabra jurisprudencia es una palabra culta⁴, que proviene etimológicamente de las voces latinas *ius, iuris y prudencia*. El primero con un significado de derecho, en tanto que el segundo entendido como sabiduría, conocimiento, prudencia. Así en su sentido etimológico es entendida como “sabiduría del derecho” o “conocimiento del derecho”.

Para el jurisconsulto romano Ulpiano la Jurisprudencia era: “*divinarum atque humanarum rerum notitia, justi et injusti scientia*”, que traducida al español significa: Jurisprudencia es la noticia o conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto”.⁵

Nuestro sistema jurídico la define en el artículo 192 de la Ley de Amparo que a la letra dice:

Artículo 192.- *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.*

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

⁴ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION; Suprema Corte de Justicia de la Nación, **La Jurisprudencia en México**, México, 2002, Pp. 175-177

⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo**, 6ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000, P. 257

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

En ese tenor y en términos actuales, consiste en el conjunto de principios, criterios, o precedentes que se encuentran en sentencias o fallos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o bien por los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito.

Si bien es cierto no constituyen ley estas resoluciones, la obligatoriedad que generan, es tal que se impone al criterio de todos los órganos judiciales de jerarquía inferior a quien las dicta. Luego entonces, las personas o los cuerpos colegiados que tienen bajo su tutela la interpretación y correcta aplicación de la ley, están *sometidos* a un criterio anterior, que dada la facultad reglamentaria difícilmente muda.

Principios Generales de Derecho. Son el conjunto de criterios orientadores impresos expresa o tácitamente en todo sistema jurídico, cuya eficacia como norma supletoria de la ley deriva del reconocimiento expreso del legislador. No constituyen un acto o procedimiento específico del que deriven normas jurídicas pero son una pauta o directriz que coadyuvan en la aplicación de las normas jurídicas ya creadas. Su importancia esta estrechamente vinculada con el principio de abstracción de la ley y pretende subsanar las deficiencias de ésta.

Si bien los principios generales de derecho son solo reglas inferidas del propio ordenamiento jurídico, en virtud de que son reconocidas expresa o tácitamente por el legislador; también es cierto que son valores que sirven de inspiración al juzgador y también al legislador, en estos casos, estrictamente, como fuente de derecho.

Doctrina. Son los estudios, análisis o críticas de juristas, estudiosos de derecho, con carácter científico del derecho en general. Es la opinión de uno o

varios autores y no representan ningún valor jurídico sino un mero valor intelectual auxiliar para entender y aplicar las normas.

Como todo sistema, el Derecho también es imperfecto, por ello la doctrina busca, mediante un sistema didáctico desentrañar sus errores procurando el perfeccionamiento de la ley.

Si bien un doctrinario buscara la mayor objetividad en sus críticas debemos tener presente que, su criterio, deriva de sus conocimientos, de sus experiencias; por lo anterior se debe ser muy cuidadoso al momento de tomar partido por una u otra doctrina puesto que la persona de quien deriva, esta o estuvo inmersa en una situación *espacio-temporal* concreta.

1.2 DE LA FORMA DEL ESTADO MEXICANO: REPÚBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRÁTICA Y FEDERAL.

El artículo 40 Constitucional establece que la *voluntad* del pueblo es constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta en estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación según los principios de la Ley Fundamental.

1.2.1 República.

Generalmente se define como aquella forma de gobierno “*representativo*” en que el poder reside en el pueblo, personificado este por un Jefe Supremo.

Para entender el concepto “República” suele contrastarse con el de “Monarquía”; en general la república constituye, una forma de gobierno con un grado más elevado de *racionalización, regularización y responsabilidad* de la organización del ejercicio del poder político, la legitimidad republicana si bien no ignora los principios de continuidad del poder, atiende más a la participación

popular, a la libertad y a la igualdad, mientras que las monarquías quedan aun en un núcleo irracional, tradicional e histórico, reservado a la corona y a su titular personal, el monarca.⁶

En la republica el órgano que sirve de jefe se Estado es elegido por la colectividad popular por *intervalos regulares* mediante procedimientos mas o menos directos.

Dentro de la republica podríamos considerar una diversidad de variantes dependiendo de particularidades concretas en cada Estado, así podríamos tener republicas aristocráticas, parlamentarias, federales, presidencialista, socialista, entre otras; todas ellas participantes de los rasgos generales mencionados anteriormente.

1.2.2 Representación.

Para Fernández Vázquez Emilio el sistema representativo es el régimen de gobierno en que el pueblo no gobierna directamente sino que, lo hace por medio de representantes por él, elegidos.⁷ Representar es hacer presente lo ausente.

Para Jorge Carpizo⁸ las características de sistema representativo en la Teoría Clásica, son las siguientes:

- El representante lo es de todo el pueblo, de toda la Nación y no solo del distrito electoral que lo eligió;
- El representante en su actuación es independiente de sus electores, éstos no le pueden indicar en qué sentido debe votar.
- El representante es pagado por el Estado y no por los votantes;

⁶ Cfr. FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio. **Diccionario de Derecho Público Administrativo, Constitucional. Fiscal.** Ed, Astrea de Alfredo y Ricardo Desalma, Buenos Aires, 1981 págs. 654 y 655

⁷ Ibidem Pág. 710.

⁸ CARPIZO, Jorge. **Estudios constitucionales.** UNAM, México, 1980. Pág 297.

- Los votantes no pueden hacer renunciar al representante mediante la concepción de que le revocan el mandato;
- El representante no tiene por qué rendir informes o cuentas a los ciudadanos que lo eligieron;
- La elección del representante se basa en el principio del voto individual logrando la curul quien obtuvo la mayoría de votos en ese distrito electoral.

Hoy en día estas características distan mucho de lo que pretende ser un modelo ideal de representación, en atención a que a la postres se busca un actuación regida por el interés común del pueblo, además de un ejercicio transparente no solo del los recursos si no del poder mismo.

El carácter representativo se logra a través de elecciones frecuentes para mantener renovada y perenne la relación reciproca entre representante y representado. Estas elecciones estarán regidas por un sistema electoral propio de cada Estado; entendiéndose por sistema electoral a la diversidad de procedimientos que se ponen en práctica para elegir a quienes hayan de desempeñar cargos públicos (representantes). Estos sistemas deberán ser equitativos y eficaces que permitan gobiernos coherentes y estables.

Hoy la representación se advierte como la necesidad de establecer un vinculo mas concreto entre gobernantes y gobernados, por ello la idea de que las acciones del gobierno *“deben reflejar las demandas sociales”*.

La representación debe valorarse desde su necesidad e importancia para la sociedad, más que como simple forma de gobierno adoptada; es decir la representación es necesaria en virtud de que responde a las necesidades de la sociedad, es materialmente imposible actuar de forma personal la totalidad de los ciudadanos; por ello es indispensable y no solo porque la Constitución Política lo señale. Esta observación aplica a todas las características de nuestra forma de gobierno.

1.2.3 Democracia.

Puede definirse como el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta su soberanía y, en uso de ella, elige su forma de gobierno, consecuentemente es gobernante.⁹ Sin embargo, siendo más ambicioso y revisando el artículo tercero de nuestra Carta Magna no se debe considerar a la democracia solo como una estructura jurídico-política, sino como un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Ahora bien la última definición, si bien más ambiciosa, también es más ambigua en tanto que no define los elementos que integran ese “*sistema*”, luego entonces, conceptos como tolerancia, representación, participación, por citar algunos, ¿Son características independientes o integrantes de la democracia? ¿Propician la democracia o se generan una vez que ésta ya se encuentra? Por lo anterior, preferiré la primera definición para efectos del presente trabajo, es decir como el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo para elegir su forma de gobierno.

Sin embargo, en estricto sentido el pueblo no puede gobernar por sí mismo; en estados actuales con la población que tienen es materialmente imposible, por ende, la *representación* es la vía idónea para hacerlo.

Descriptivamente la democracia es el estado de un país en el que el poder es ejercido por el pueblo soberano o emana de él, donde se respeta el principio de separación de los poderes, donde los derechos de la minoría están protegidos por la ley, donde la posición al gobierno puede hacerse oír legalmente sus críticas, donde las elecciones son libres o intervienen dos o más partidos políticos, donde se respetan los derechos de prensa y el derecho a la huelga.¹⁰ En este sentido, la democracia trasciende y es más que una simple forma de gobierno.

⁹ Ibidem pàg. 199.

¹⁰ Ibíd.

Un gobierno democrático exige una participación activa del pueblo, una conciencia común y un interés de ésta por el Estado. Requiere gobernados críticos y sensibles. Es por esto que entre todas las formas de gobierno es considerada la más perfecta. En palabras de Jean- Jacques Rousseau:

“Si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Pero un gobierno tan perfecto no es propio de hombres”.¹¹

Lo anterior hace pensar si realmente para nuestra sociedad corresponde esta forma de gobierno, si es la idónea y la merece; es decir, una sociedad poco participante, en donde un gran porcentaje de la misma le interesa más su sustento diario que la vida política del país, tal y como lo señala Montesquieu en su obra “*DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES*”, obra en la cual afirma:

“Lo peor en las democracias es que se acabe el apasionamiento, lo cual sucede cuando se ha corrompido al pueblo por medio del oro: se hace calculador, pero egoísta; piensa en si mismo, no en la cosa pública; le tienen sin cuidado los negocios públicos, no acordándose más que del dinero; sin preocuparse de las cosas del gobierno, aguarda tranquilamente su salario.”¹²

En seguida se anexa un cuadro comparativo entre democracia y representación a fin de delimitar de mejor forma un concepto del otro.

DEMOCRACIA	REPRESENTACION
El pueblo ejerce y detenta la soberanía.	Los representantes solo “personalizan” al pueblo.
El poder de decisión y acción reside en el pueblo sin límite.	El poder de decisión y acción esta limitado a los intereses de quienes representan.
Su ejercicio no tiene límite temporal.	Limitado a las elecciones

¹¹ ROUSSEAU Jean- Jacques. **“El contrato social”**. Colección Grandes Obras del pensamiento Ed. Altaya, España. Pág. 67.

¹² MONTESQUIEU. **Del espíritu de las leyes**. Colección “Sepan Cuantos”. Ed. Porrúa. México, 2007. Pág. 13

	populares.
Se divide en directa, semidirecta e indirecta.	La representación se ubica principalmente dentro de la democracia indirecta.
La democracia es no solo una figura jurídico-política sino un sistema de vida tendiente a mejorar a todo el pueblo.	Es un figura meramente jurídico-política.

1.2.4 Federalismo.

Es la unión política de varias comunidades mediante una dualidad organizadora (órganos federales y órganos federados) y la utilización de órganos del Estado (pueblo y territorio) tanto por las comunidades miembros como por la unión resultante.¹³

El federalismo debe de entenderse como la unión no unidad de Estados soberanos sin embargo al formarse la federación solo uno de ellos (Estado Federal) será el titular de la soberanía y los demás les considerara no soberanos, solo autónomos (Estados miembros, o en nuestro caso Entidades Federativas).

Debe entenderse y afirmarse en este caso que la existencia de la federación exige la duplicidad orgánica de que se ha hecho mención.

En el caso del Estado Mexicano el proceso de formación fue inverso, toda vez que en nuestro territorio no existían Estados soberanos que se unieran; por el contrario una vez constituida la Federación se constituyeron a su vez los Estados miembros o Entidades Federativas.

Sin embargo ¿Es *voluntad* actual del pueblo esta forma de gobierno? ¿Procurar la permanencia de estos principios rectores del Estado es la mejor

¹³ FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio. Op. cit. pág. 317.

opción? ¿Es posible que puedan, no eliminar pero si, actualizarse estos principios?

1.3 DIVISIÓN DE PODERES.

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

El anterior es el texto del primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual define un principio dogmático del Estado Constitucional Liberal, pues se considera imprescindible para asegurar la libertad de los ciudadanos en virtud de ser un límite al poder político y a los órganos que lo detentan.

Esta división de poderes implica una independencia entre ellos, una colaboración y control recíproco. Lo anterior porque se evita un abuso del poder toda vez que el hombre “como criatura sensible es presa de mil pasiones”, como lo afirma Montesquieu; la división de poderes pretende ser un freno para evitar el abuso o en caso de darse, corregirlo. *Detener el poder con el poder.*

En cuanto si un poder esta por encima de otro dependerá de la época y del sistema normativo de cada país, así en ocasiones predominara en algunas ocasiones el Legislativo y algunas veces el Ejecutivo. Difícilmente predominara el Judicial.

En el caso de México hasta hace un par de sexenios predominaba el poder Ejecutivo; en la actualidad la tendencia tanto en este país como en otros es el desplazamiento del centro de gravedad del equilibrio mas o menos estable de los poderes. En virtud de este equilibrio y a la influencia cada vez más puntual del poder Legislativo es que toma relevancia la Técnica Legislativa.

Es necesario aclarar que más que división de poderes se debe de entender como división de funciones, toda vez que el poder político es uno y emana de la voluntad general (pueblo soberano), y el ejercicio del mismo se ramifica en tres vertientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

1.3.1 Poder Ejecutivo.

En nuestro sistema jurídico-político el Poder Ejecutivo lo ostenta un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” tal y como lo prescribe el artículo 80 de nuestra Carta Magna; cuya elección deberá ser directa y en los términos que disponga la Ley electoral.

De igual forma nuestra Ley Fundamental en su artículo 82 dispone una serie de requisitos a cumplir para poder ser electo Presidente:

- ...”I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI.- No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

1.3.1.1 Iniciativa de ley.

Dentro del proceso legislativo, cuyo estudio será profundizado en capítulos posteriores se encuentra la iniciativa de ley, entendido esta como la facultad para iniciar leyes o decretos, facultad prescrita por nuestra Constitución en su artículo 71. Siendo el Presidente, como sujeto que ostenta el cargo de representante del Poder Ejecutivo, es una de las personas que detentan esta facultad.

1.3.1.2 Facultades Legislativas.

El Poder Ejecutivo goza de facultades legislativas, es decir puede emitir normas jurídicas generales, tal es el caso de las facultades extraordinaria para legislar establecidas en los artículos 29 y 131 Constitucionales.

Así pues el artículo 29 Constitucional señala:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.”

Por otro lado el artículo 131 Constitucional prescribe en lo conducente:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e

importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.”

Ambos supuestos dan lugar a que se emitan ordenamientos que se denominan como “ordenanzas de necesidad” o también llamadas como “*leyes de emergencia*”.

Otra atribución, sino legislativa estrictamente, pero que le faculta a emitir normas jurídicas generales es la denominada facultad reglamentaria que se señala en el artículo 89, fracción primera, en relación con el artículo 92 de nuestra Carta Magna. Facultad que se constriñe a “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”, lo que implica que ningún reglamento expedido por el ejecutivo deberá ir en contra de leyes emanadas del Congreso.

Si bien la facultad reglamentaria no se señala de forma expresa en el texto constitucional tanto la doctrina como la jurisprudencia lo han interpretado así, al otorgarle al presidente de la República la facultad de “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”, facultad que ejercita normalmente mediante la expedición de reglamentos, que tienen por objeto desarrollar y explicitar las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales.

De igual forma esta facultado en términos del artículo 29 Constitucional para actuar de manera inmediata emitiendo las resoluciones correspondientes; las cuales en la brevedad de lo posible serán aprobadas por el Congreso de la Unión. Esta facultad, si bien esta muy limitada en el texto constitucional, se confiere atendiendo a la necesidad de una actuación inmediata.

Facultad que si bien deriva de una redacción ambigua “hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.”¹⁴

Ahora bien y dejando atrás el fundamento constitucional de la *facultad reglamentaria*, nos encontramos ante otra interrogante ¿es posible delegarla? Es decir, la Constitución le *señala ambiguamente* esa facultad al titular del Poder Ejecutivo; sin embargo no le autoriza a delegar esta facultad; luego entonces ¿Son validos los reglamentos expedidos por otros funcionarios? La respuesta es sí, y esta sustentada en criterios jurisprudenciales. Pero acaso lo anterior no traspasa los límites de la división de poderes; el Poder Legislativo Constituyente crea una norma, que el Poder Ejecutivo ejercita y que se ve ampliada por un Poder Judicial que interpreta de forma ilógica. Más aun el Poder Legislativo delega facultades reglamentarias.

La realidad demanda una constante actualización de la ley, pero ello, ¿Es razón suficiente para justificar las acciones que se llevan a cabo? ¿Justifican la *pereza* de un Poder Legislativo que prefiere dejar en manos de los funcionarios administrativos el establecimiento de procedimientos para el ejercicio de derechos? ¿Justifica el que un derecho se convierta en un beneficio *legalmente difícil* de obtener? Entonces ¿El Principio de División de Poderes admite cierta flexibilidad en su aplicación?

1.3.2 Poder Judicial.

Atento al artículo Constitucional el Poder Judicial Federal se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

¹⁴ TENA Ramírez, Felipe. **Derecho constitucional mexicano.** 34^a ed. México, Porrúa, 2001; pp. 466 y 467.

1.3.2.1 Iniciativa de ley.

Nuestra Ley Fundamental no faculta al Poder Judicial del derecho de iniciativa de ley. Sin embargo se considera que quizás los integrantes de este Poder son los más capaces para hacer leyes en virtud de conocer el Derecho mejor que cualquiera de los otros dos poderes; sin embargo no tendría sentido la División de Poderes, puesto que un Poder que hace leyes, que el mismo calificara e interpretara no respetaría el verdadero espíritu de la División de Poderes: control recíproco.

Otro argumento en contra de dotar al Poder Judicial de la facultad de iniciativa de ley, es que el Poder Judicial siempre ha sido, o al menos se busca que sea, lo más objetivo posible; luego entonces al entrar en el juego político de hacer leyes, se vería mermada su objetividad.

1.3.2.2 Facultades legislativas.

Si bien el Poder Judicial no puede emitir Leyes si esta facultado para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución de los asuntos que le compete conocer. Por lo se ha establecido la facultad legislativa a favor de órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, como son la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

El Poder Judicial de la Federación tiene otorgadas atribuciones de índole administrativa (se autogobierna y administra a sí mismo). Conjuntamente a estas facultades, se le han conferido facultades legislativas, como se desprende de la lectura de los artículos constitucionales números 94 VII párrafo y 107 fracción IX (por lo que hace a la facultad legislativa del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y artículo 100 VIII párrafo (en relación a esa atribución del Consejo de la Judicatura Federal) que son del tenor siguiente:

Artículo 94... “El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados...”

Artículo 107... “ **IX.** Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;...”

Artículo 100...”De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones...”

La Constitución regula los siguientes puntos:

- Esta encomendada al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Esta facultad se reserva para distribuir los asuntos de competencia entre las Salas de ella misma.
- Así mismo puede determinar los asuntos que siendo de la competencia originaria de la máxima autoridad judicial del país, serán remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito, para que éstos lo resuelvan.
- Esos acuerdos entraran en vigor solamente después de que sean publicados.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación haya sentado jurisprudencia sobre un determinado tema, por lo que ya no es menester que ella misma se pronuncie sobre el particular; y,
- Que se remitan asuntos a los Tribunales Colegiados para una mejor impartición de justicia.

Sin darse estos supuestos, la actuación de este Tribunal será inconstitucional, en la inteligencia de que esa situación jamás podrá ser decretada, ya que contra los actos de la Suprema Corte de Justicia no proceden los medios de control constitucional como el juicio de amparo (artículo 73 fracción I de la Ley de Amparo), ni el juicio de controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad.

Por lo que hace a la facultad con que está investido el Consejo de la Judicatura para expedir acuerdos de observancia general, la Constitución prevé las siguientes condiciones:

- Que los acuerdos de mérito, sean referentes para adecuar sus funciones.

- Que la Suprema Corte de Justicia pueda solicitar al Consejo que expida los acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

Sin embargo, el problema se observa cuando para su impugnación se señala Constitucionalmente en el artículo 100 que serán materia de estudio en cuanto a su constitucionalidad, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, a través de una vía innominada y que a la fecha no se ha regulado legalmente.

Lo anterior deriva en excesos, los cuales responden a la falta de precisión por parte de un Poder Legislativo Constituyente y la pereza del Poder Legislativo actual.

1.3.3 Poder Legislativo.

Es el órgano colegiado que tiene a su cargo el estudio y análisis de las demandas sociales a fin de traducirlas en leyes benéficas al pueblo. El estudio y análisis de este Poder es vital para el presente trabajo y por ende el siguiente capítulo centra su atención en él.

CAPITULO II

PODER LEGISLATIVO Y EL LEGISLADOR.

2.1 PODER LEGISLATIVO. CONCEPTO.

Como bien se ha señalado en la parte final de capitulo anterior el Poder Legislativo es el órgano encargado de hacer y reformar las leyes; al menos así opera en un Estado de derecho democrático y en donde el Principio de División de Poderes y el respeto de la Constitución, lo hacen posible.

2.2 PODER LEGISLATIVO. DEVENIR HISTÓRICO Y PROCESO LEGISLATIVO.

En cada Estado y en cada tiempo el Poder Legislativo ha tenido determinada importancia; así, en algunos casos el este Poder solo ha servido para legitimar la actuación del Poder Ejecutivo, en otros es más importante aun que el Ejecutivo; en la actualidad ambos Poderes han encontrado un equilibrio lo que corresponde a la verdadera intención del Principio de División de Poderes, uno donde se controlen y coordinen mutuamente. El presente capitulo versara sobre el devenir histórico constitucional del poder legislativo y sobre el proceso legislativo tomando como basa la obra de Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México 1808-2002.¹⁵

2.2.1 Constitución de Cádiz de 1812.

Mientras en la Nueva España concluía la primera etapa del movimiento de Independencia, con la muerte de Miguel Hidalgo, Ignacio Allende, Ignacio Aldama y Mariano Jiménez; y se llevaban acabo las campañas militares de José Maria Morelos, en España las fuerzas francesas ocupaban su territorio, y

¹⁵ TENA Ramírez, Felipe. “**Leyes fundamentales de México 1808-2002**” Porrúa; México, 2002.

Fernando VII es obligado a devolver el trono a su padre a Carlos IV quien a su vez entrega la corona a Napoleón Bonaparte, mismo que nombra como rey de España a su hermano José. A pesar de ello se organiza una regencia y convoca a Cortes en la que participan americanos distinguidos Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer. Tales Cortes tenían como propósito la elaboración de una Constitución Liberal que pusiera fin a la monarquía absoluta. Por su parte las diputaciones americanas proponían que los miembros de las Cortes fueran considerados como ciudadanos y que España concediera autonomía a los Territorios Americanos, ambas propuestas fueron rechazadas. Sin embargo el 19 de marzo de 1812 se promulga la Constitución de Cádiz o de la monarquía española.

En esta Ley se limita el poder del monarca, se reconoce que la soberanía recae en la Nación, se concede la igualdad entre los peninsulares y los americanos, se declara la abolición del feudalismo y de los derechos señoriales.

Aun cuando esta Constitución no puede considerarse como parte de la organización política del México Independiente, es necesario señalarla en virtud de que desde aquella época la Nueva España ya contaba con representación popular en las Cortes, Institución indispensable para la **representación** popular, que habría de mantenerse en la organización política del Estado en su etapa independiente. Además de haber servido de inspiración al **legislador constituyente** trasladando ciertas instituciones de corte liberal europeo junto con aquellas inspiradas en la Constitución Norteamericana.

Ya en esta Constitución se reconoce la facultad de iniciativa de ley que detentan las Cortes según su artículo 131. Además de establecer un proceso para la elaboración de las leyes, el cual se describe ampliamente en el capítulo VIII, intitulado *De la formación de leyes y de la sanción real*.

Todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes proyectos de ley por escrito y exponiendo las razones en que se funde (artículo 132) dos días a lo menos de presentado después de presentado y leído el proyecto, se

leerá una segunda vez, y las Cortes decidirán si se admite o no a discusión (artículo 133), cuatro días a lo menos de admitido a discusión se leerá por tercera vez y se podrá señalar día para abrir la discusión (artículo 135). La discusión versara sobre el proyecto en su totalidad y en cada uno de sus artículos (artículo 136). Posterior a esto las Cortes decidirán si la materia esta suficientemente discutida y decidirán si hay lugar o no a la votación (artículo 137). La votación se hará a pluralidad absoluta y será necesaria la presencia de por lo menos la mitad más uno de la totalidad de los diputados que deban comprender las Cortes (artículo 139). Si las Cortes desechan un proyecto en cualquier estado de su examen o resuelven que no debe procederse a la votación no podrá volver a proponerse en ese mismo año (artículo 140). El rey tiene la sanción de las leyes. Así mismo el rey puede negar la sanción pero deberá acompañar al mismo tiempo una exposición de motivos que ha tenido para negarla (artículo 144). Esta prerrogativa podrá usarla el rey dentro de los 30 días, si dentro de ese termino no hubiere dado o negado la sanción por ese mismo hecho se entenderá que la ha dado (artículo 145). Si el rey negara la sanción no se volverá a tratar el mismo asunto en las Cortes el mismo año, pero podrá hacerse en el siguiente (artículo 147). Si el mismo proyecto fuese aprobado y presentado al rey por segunda vez éste podrá dar la sanción o negarla; sin embargo ante una tercera vez propuesto y aprobado el proyecto por el mismo hecho se entiende que el rey da la sanción (artículo 148 y 149).

Como puede observarse las Cortes son la reunión de los diputados que representaban a la Nación, siendo ésta la reunión de todos los españoles; lo cual a diferencia de ahora en donde se contempla un sistema de representación bicameral. Por lo que hace al procedimiento de elaboración de leyes el actual se basó en muchas de las fases que la Constitución de Cádiz contemplaba. Por ejemplo la prerrogativa del rey de no otorgar la sanción (el derecho de veto actualmente) o el sistema de votación de mayoría absoluta.

2.2.2 Constitución de Apatzingán de 1814.

El 14 de Septiembre de 1814 se organiza el Congreso de Chilpancingo convocado por José María Morelos integrado por 6 diputados que designa el mismo y 2 de elección popular. Día en el que dio a conocer su pensamiento ante los miembros del Congreso mediante un documento que se titula Los sentimientos de la Nación, el cual constaba de 23 puntos y era un conjunto de ideas y de planteamientos en los que se abordan problemas económicos, jurídicos y sociales, los cuales dieron pauta a la Constitución de Apatzingán. En síntesis el documento contempla en la Independencia de América con respecto con otra Nación o monarquía prevalece la intolerancia religiosa, aborda lo referente a la soberanía que dimana del pueblo, de la división de poderes. La abolición de la esclavitud, la preferencia para los americanos honestos en la cuestión de los empleos, así como ***que el Congreso expida leyes que no tolere la distinción de grupos ni de clases y que sean justas.***

Por azar de las guerras este Congreso tuvo que emigrar de pueblo en pueblo, y así durante varios meses de labores errantes esta pequeña Asamblea preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, con el título de ***Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.***

Esta Constitución careció de vigencia práctica puesto que aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituían, las circunstancias impidieron su actuación normal.

Esta Constitución señala la División de Poderes, puesto que su artículo 11 señala como atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarla a los casos particulares; con la modalidad de que el Poder Ejecutivo se deposita en el Supremo Gobierno que consta de un cuerpo colegiado integrado de 3 individuos. Dichos Poderes no deben ejercerse por una sola persona ni por una sola corporación (artículo 12). El Supremo Congreso se compondrá por diputados elegidos uno por cada Provincia, e iguales todos en autoridad (artículo 48). Este Supremo

Congreso tendrá a su cargo la elaboración de la ley, la cual en términos del artículo 18, ***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.***

Por lo que hace al procedimiento de elaboración de leyes, éste se contempla en su capítulo IX *De la sanción y promulgación de las leyes*, así se señala que cualquiera de los vocales puede presentar al congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde (artículo 123). Cualquier proyecto de ley, se repetirá su lectura por tres veces en tres distintas sesiones, votándose en la última si se admite o no a discusión, y fijándose en caso de admitirse, el día en que se deba comenzar (artículo 124). Una vez abierta la discusión se tratará e ilustrará la materia en las sesiones que fueren necesarias, procediéndose a la votación una vez declarado que la materia está suficientemente discutida, dicha votación se hará a pluralidad absoluta de votos, concurriendo precisamente la mitad de los diputados que componen el Congreso (artículo 125 y 126). Si resultare aprobado el proyecto se remitirá una copia al Supremo Gobierno y otra al Supremo Tribunal de Justicia, teniendo la facultad cualquiera de estas corporaciones para *representar* en contra ley en un término perentorio de 20 días y de no hacerse el Supremo Gobierno procederá a su Promulgación (artículos 127 y 128). Las reflexiones que promueva el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia en contra de la ley serán examinadas por el congreso bajo las mismas formalidades que el proceso de ley y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos se suprimirá la ley y no podrá proponerse hasta pasado 6 meses, si por el contrario las califica de insuficientes se mandará publicar y se observará inviolablemente, ***a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique*** (artículo 129).

Si bien ya se ha comentado que esta Constitución no tuvo una vigencia práctica. Es de considerarse porque fue el primer documento con el carácter de Constitución elaborado en territorio mexicano y por mexicanos; y segundo por introducir instituciones como la División de Poderes; contemplar el derecho de

veto por parte del Supremo Tribunal de Justicia y la opinión pública como medio que obligue a la derogación o modificación de ley.

2.2.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Consumada la Independencia la situación del país era difícil puesto que durante la Guerra de Independencia se fueron rompiendo los lazos coloniales como parte del proceso de separación entre la Metrópoli y la Colonia. Por otro lado es nombrado un Congreso Constituyente integrado por miembros del alto clérigo y del ejército, por un procurador y por un Diputado cada 50,000 habitantes, Congreso en el que existían diversos grupos políticos algunos simpatizantes de la Monarquía y otros que querían introducir cambios políticos en el país, la República.

Así pues en medio de un clima de intranquilidad y discusión en donde la anarquía y las noticias alarmantes a que fuerzas españolas se disponían a atacar el puerto de Veracruz propiciaron que partidarios de Agustín de Iturbide se pronunciaran a su favor. Por lo que el Congreso, sin el quórum necesario que señalaba la ley, acepta bajo presión lo que fue un hecho consumado, el ascenso de Iturbide al trono imperial.

Ante esta situación los antiguos Insurgentes se pronuncian ante Iturbide y exigen que en un Congreso Constituyente sea aprobada la forma Republicana de Gobierno. Por lo que en Febrero de 1823 se publica el Plan de Casa Mata.

Iturbide pone en libertad a los miembros del otro de Congreso los que se pronuncian en su contra, por lo que en Marzo de 1823 decide abdicar. Así pues se inicia la gran discusión de las clásicas dos corrientes en la historia de nuestro país, centralistas y federalistas.

La Constitución de 1824 es la primera Constitución del México Independiente y esta inspirada a su vez en las Constituciones de los Estados Unidos de América y en la de Cádiz. Recoge como forma de gobierno para la Nación la representativa, popular y federal. Incorpora el principio de División de Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Prevalciendo en autoridad el Poder Ejecutivo frente a los otros dos Poderes. Para la integración del Parlamento se dispuso su integración en dos Cámaras: Diputados y Senadores. *La primera en representación de la población y la segunda en representación de los Estados.*

Como antes se ha señalado la Constitución prevé un Congreso compuesto por dos cámaras (artículo 9), siendo para los diputados la base general para su nombramiento la población (artículo 10); mientras que los senadores son elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas (artículo 25). Un dato relevante para el presente trabajo es la edad que contempla como requisito para ser electo diputado, 25 años; y senador 30 años; como más adelante se comentara.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo que contempla la presente Constitución la iniciativa le corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los Estados y obviamente cualquiera de las cámaras del Congreso Federal, iniciándose en cualquiera de las dos, salvo cuando trate de contribuciones o impuestos, que deberán iniciar en la Cámara de diputados (artículos 51 y 52). Cualquier proyecto deberá discutirse sucesivamente en ambas Cámaras (artículo 53). Cuando se deseche un proyecto desde la Cámara de origen no se podrá volver a proponer en la sesiones de ese mismo año sino hasta las sesiones del año siguiente (artículo 54). Aprobado cualquier proyecto por la mayoría absoluta de ambas Cámaras pasara al Presidente quien en caso de aprobarla lo firmará y publicará, en caso contrario lo devolverá con sus observaciones dentro de los diez días útiles a la Cámara de origen (artículo 55). Una vez devuelto se votará por ambas Cámaras y en caso de ser aprobado por las dos terceras partes de sus individuos presentes se pasará de nuevo al Presidente quien se excusa deberá firmarlo y publicarlo (artículo 56). En caso de que la Cámara revisora sea quien

rechace el proyecto de ley o decreto se devolverá a la de origen, la cual para aprobarlo nuevamente deberá reunir el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, y la Cámara revisora también necesitará para rechazarlo nuevamente del voto de dos tercios de sus miembros presentes (artículo 58).

Gran parte del proceso legislativo contemplado en esta Constitución se conserva hasta nuestros días, así como la separación del Congreso en dos Cámaras y los requisitos para ser diputado y senador. Sin embargo, lo más destacable de esta Constitución es el hecho de que fue la primera del México Independiente.

2.2.4 Bases y leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

Con la caída de Iturbide las pugnas entre las corrientes federalista y centralista se recrudecieron, más aun al instituirse la Constitución de 1824.

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, entre otros.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó el diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

Con este ordenamiento se dividía al país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. La soberanía de los Estados se suprime y en su lugar cada departamento esta sujeto al gobierno federal. Entre otras disposiciones, fijó el periodo presidencial en ocho años y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones

para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, y la clausura del Congreso. Además de establecer la religión católica como la única que se deberá profesar en el país.

Esta Constitución establece que el Poder Legislativo reside en un Congreso de representantes dividido en dos Cámaras que serán elegidos en forma popular y periódica, según la base constitucional quinta. La tercera ley constitucional en sus artículos 6 y 12 señalan los requisitos para ser diputado y senador respectivamente, debiendo puntualizar dos requisitos, a mí parecer importantes: a) la edad (25 años para diputado y 35 años para senador); b) un ingreso mínimo anual (\$1,500.00 diputado y \$2,500.00 senador). Por lo que hace al proceso de formación de leyes se señala que será precisamente en la cámara de diputados donde se inicie y a la de senadores sólo le corresponderá la revisión (artículo 25). Sin embargo la facultad de iniciar leyes correspondía: al supremo poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias, a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo y a las juntas departamentales en las relativas a impuestos educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales (artículo 26). La cámara de senadores, en su carácter de Cámara revisora no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá a las formulas de aprobado, desaprobado; pero al volverlo a la cámara de diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el estado convenientes (artículo 32). En el caso anterior la Cámara de origen podrá volver aprobarlo mediante el voto de las dos terceras partes de los presentes, por lo que el senado para volver a desaprobarlo necesitaba de igual forma las dos terceras partes de los senadores presentes (artículo 33). Todo proyecto aprobado por ambas Cámaras pasaba a la sanción del Presidente o a la del supremo Poder Constitucional, si es variación constitucional (artículo 34). El Presidente tenía la facultad de negar la sanción haciendo las observaciones pertinentes, sin embargo, si ambas Cámaras insistían mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una, el Presidente tenía que sancionarla y publicarla (artículos 35, 36 y 37).

Al haber sido la primera Constitución de corte centralista en nuestro país, es por lo que cobra relevancia. Además de que plasma la existencia de un cuarto poder el Supremo Poder Conservador el cual entre otras atribuciones, la de declarar la nulidad de una ley o decreto.

2.2.7 Bases Orgánicas de la Republica Mexicana, 1843.

Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador continuaron e hicieron del poder una pretensión de un alto costo a la estabilidad política y económica que el país requería en sus primeros años de independencia.

En junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana, que continuaron con el centralismo y aunque solo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los Diputados del Congreso. Por lo anterior, esta Constitución tuvo un gran defecto en el carácter representativo de la Republica porque dejaba afuera de la participación democrática a todos aquellos que no tuvieran 21 años, o 18 siendo casados y una renta anual de \$200.00 por lo menos.

En esta Constitución se depositaba igualmente el Poder Legislativo en un Congreso dividido por dos Cámaras, una de Diputados elegidos por los Departamentos; y otra de Senadores elegidos por las asambleas Departamentales Cámara de diputados, Presidente de la Republica y Suprema Corte de Justicia (artículo 25,26 y 32). Contempla que la iniciativa de leyes le corresponde al Presidente, a los Diputados, a las asambleas Departamentales

y a la Suprema Corte de Justicia, esta última únicamente en lo relativo a la administración de su ramo, para la discusión de una ley o decreto se necesitaba de la mitad más uno del total de sus individuos, y la aprobación de las mismas por mayoría absoluta de los presentes. Para el caso de la segunda revisión se requiere de dos tercios de la Cámara iniciadora para aprobarlo, y dos tercios en la Cámara revisora para reprobalo (artículo 58). El Presidente puede hacer observaciones a los proyectos dentro de los 30 días siguientes al día en que los reciba pero, si el proyecto es reproducido por dos tercios de ambas Cámaras el gobierno tenía que publicarlos (artículo 86 fracción XX).

Pocas variaciones sufrió el proceso legislativo en esta Constitución, quedaron vigentes por el contrario, requisitos como el ingreso anual que debían tener los candidatos a diputados y senadores; siendo lamentable el limitar el derecho voto mediante la imposición de un ingreso anual a los votantes.

2.2.8 Acta Constitutiva y de Reforma, 1847.

En plena guerra con Estados Unidos de América, el país dividido en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en el Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. De esa manera se restablecía el federalismo, de manera formal puesto que la Constitución de 1824 había sustituido a la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde agosto de 1846, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político.

A diferencia de la anterior Constitución esta Acta de Reforma señala como requisito para una diputación la edad de 25 años (artículo 5) y para senador únicamente 30 años, sin embargo al Senador le imponen como obligación el haber desempeñado algún cargo como el de Presidente o Vicepresidente de la República, haber sido Secretario de despacho por 6 meses, o gobernador de Estado, entre otros (artículo 7).

Además de lo anterior, el Acta Constitutiva y de Reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para Diputados, Senadores, Presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultó al Congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo. Gran parte de estas modificaciones se reprodujeron en la constitución de 1857.

2.2.9 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la Ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el Presidente Ignacio Comonfort.

La Constitución señala entre sus preceptos el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son.

Dicha Constitución indicó que el Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominaba Congreso de la Unión (artículo 51). Si bien se respetan los requisitos para ser diputado plasmados en el Acta de Reformas de 1847 en cuanto a la edad, lo cierto es que se elimina el requisito del ingreso anual. Además de suprimir a la figura del senador (artículo 56). Prescribía además que el derecho de iniciar leyes era competencia del Presidente de la Unión, de los Diputados al Congreso Federal y de las Legislaturas de los

Estados. (Artículo 65). Las iniciativas ó proyectos de ley debían sujetarse a los trámites siguientes: Dictamen de comisión, una o dos discusiones, la primera discusión en el día que designe el presidente del Congreso, concluida esta discusión se pasaba al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de 7 días manifestara su opinión, ó expresara que no hacia uso de esa facultad, si la opinión del Ejecutivo era aprobatoria, se procedía, sin más discusión a la votación de la ley, si dicha opinión discrepaba en todo ó en parte, volvía al presidente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examinara de nuevo el negocio, el nuevo dictamen sufría nueva discusión, y concluida esta se procedía a la votación, aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes (artículo 70). Tramite que podía suprimirse en caso de urgencia notoria (artículo 71).

La Constitución de 1857 tuvo gran relevancia por haber contemplado principios como el juicio de amparo, además de ser antecedente directo de la actual Constitución; de especial relevancia es el hecho de que se haya suprimido la Cámara de Senadores por considerarla un órgano aristocrático alejado de la voluntad popular¹⁶, aunque es restituido en 1874, también fue fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo; teniendo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

2.2.8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución, que esta en vigor hasta la fecha.

¹⁶ NAVA Gomar, Salvador O. (coordinador). **Manual de Técnica Legislativa**. Tomo I. Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C. Pág. 26.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse nuevamente en Cámaras de Diputados y Senadores.

Se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La Constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita; la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta Constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años. En la actualidad, por mandato constitucional, el voto es universal, libre, directo y secreto para los cargos de elección popular.

Las elecciones federales son organizadas por una institución autónoma, el Instituto Federal Electoral, cuyos principios rectores son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

Por lo que hace al Poder Legislativo así como al proceso legislativo los mismos son temas que revisten particular interés y los cuales son desarrollados en los apartados siguientes.

2.3 DEL LEGISLADOR.

El legislador es la persona que legisla, el que forma o prepara las leyes. Leyes que se han creado para el bien de los ciudadanos, conservación de las ciudades, tranquilidad y bienestar de todos.¹⁷

Es el individuo u órgano colegiado que elabora normas ***las cuales rigen sobre ellos mismo y sobre la colectividad.*** Crea y sustenta instituciones.

2.3.1 Legislador constituyente y legislador ordinario.

El hecho de la distinción entre legislador constituyente y ordinario deriva no de la función, la cual es la misma, sino de la voluntad y de la persona en la que recae esa figura y la innegable relación de correspondencia de que uno lleva a lo otro, es decir, el legislador constituyente crea y da vida a las instituciones, el legislador ordinario trabaja y modifica las ya existentes. El legislador constituyente crea las instituciones y les da el soporte para su existencia, después esas instituciones sostienen la figura del legislador ordinario.

¹⁷ Cfr. BERLIN Valenzuela, Francisco. “**Derecho parlamentario.**” Fondo de Cultura Económica; México, 1993. Págs. 408 y 409.

Sin embargo, además de la diferencia que se desprende por el mero concepto y su correspondencia cronológica existen otras que a mi parecer son de vital importancia y deben ser subrayadas: el legislador constituyente es **idealista** y **original**, características que poco o nulamente se observa en el legislador ordinario. El legislador constituyente parte de la nada jurídica, pues si bien tiene las corrientes filosóficas y doctrinas jurídicas de la época, lo cierto es que tiene bajo su responsabilidad el crear un cuerpo normativo que dará sustento a instituciones futuras.

Si bien siempre existe la posibilidad de reformarla, la realidad es que solo será legislador constituyente una sola vez y el peso de esa premisa genera la ambición de crear una ley perfecta, o lo más cercano a ello.

2.3.2 Legislador individual y legislador colectivo.

Esta distinción si bien responde en primer instancia al número que compone el órgano legislativo, también alude a la forma de gobierno y las características buenas o males de cada uno de ellos. Es decir, en un gobierno donde impera la razón y el principio de división de poderes, es justo decir que la figura del legislador recae en un cuerpo colegiado, cosa que no sucede en un gobierno tiránico. Si bien pudiera pensarse que un cuerpo colegiado goza de una mejor toma de decisiones derivado de la pluralidad de ideas, lo cierto es que, hablando propiamente del Congreso; esto no sucede. Lo anterior por dos razones: a) una pluralidad de ideas implica una diversidad de objetivos, máxime cuando estas ideas son producto de diputados y senadores de **diferentes** partidos; b) el cuerpo colegiado no implica, como debiera ser, el que todos sus integrantes estén debidamente preparados para esa toma de decisiones. Por lo anterior, si bien el legislador colectivo favorece por el mero hecho de representar la pluralidad misma, el legislador individual es mejor ante una toma de decisiones; sin embargo ello exigiría de él que fuese un ser extraordinario.

2.4 DEL LEGISLADOR MEXICANO. DIPUTADOS Y SENADORES.

Desde inicios del México Independiente el Poder Legislativo ha estado representado por dos Cámaras. Una representando a la población (diputados) y la otra a los Estados (senadores).

Por lo que hace a la Cámara de diputados la Constitución prevé lo siguiente:

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

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

- I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y
- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás

partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Mientras que por lo que hace a la Cámara de Senadores nuestra Carta Magna dispone lo siguiente:

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

Artículo 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

2.4.1 Requisitos para ser Diputado.

Si bien la Constitución contempla los requisitos para ser diputado en un artículo expreso el cual continuación se transcribe, la realidad es que el primer requisito y el más importante de todos es: ***adherirse a un partido político.***

Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II.- **Tener veintiún años** cumplidos el día de la elección;
- III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. - No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas

jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

- VI.- No ser Ministro de algún culto religioso, y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

2.4.2 Facultades.

El Congreso tiene a su cargo la expedición de leyes, por lo que obviamente la facultad de la Cámara de Diputados es la de hacer leyes aunque la Constitución prevé además una serie de facultades exclusivas para ella, las cuales aparecen en el artículo siguiente:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- III.- Se deroga).
- IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos

realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI.- (Se deroga);

VII.- (Se deroga);

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

2.4.3 Requisitos para ser Senador.

Al igual que el Diputado el Senador debe satisfacer una serie de requisitos para ser electo como tal, los cuales se citan en el artículo que se transcribe a continuación. Sin olvidar que al igual que el Diputado su elección esta **supeditada** al hecho de que se debe **pertenecer** a un partido político

Artículo 58.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección.

2.4.4 Facultades.

Además de compartir la responsabilidad y la facultad con la Cámara de Diputados para producir leyes, la Constitución prevé una serie de prerrogativas para la Cámara de Senadores que aparecen en el artículo siguiente:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

- II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

- III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

- IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

- V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente

de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

- VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.

En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado;

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

- VII.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;
- VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
- IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;
- X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;
- XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

XII- Las demás que la misma Constitución le atribuye.

2.5 PROCESO LEGISLATIVO ACTUAL.

Es el conjunto de pasos que deben seguir las cámaras para producir una modificación legal o para expedir una nueva ley. En palabras de Francisco Berlín Valenzuela la función legislativa “es una de la mas importantes, entre las que realiza el Parlamento por estar referida a la creación del derecho, es por tanto una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una Nación ha instituido o pretende instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas.”¹⁸ El procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado por el artículo 72 Constitucional así como por diversas disposiciones asentadas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Legislativo mexicano, encarnado en la figura del Congreso General, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución.

En el derecho mexicano, y siguiendo al maestro Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber:

- a) Iniciativa,
- b) Discusión,
- c) Aprobación,

¹⁸ BERLIN Valenzuela, Francisco. “**Derecho parlamentario.**” Fondo de Cultura Económica; México, 1995, p138.

- d) Sanción,
- e) Publicación,
- f) Iniciación de la vigencia.

2.5.1 Iniciativa.

El procedimiento legislativo tiene su origen en este acto. La iniciativa o derecho de iniciar una ley o decreto es una facultad conferida a determinados órganos para presentar al Poder Legislativo, propuestas para la creación de una norma jurídica, es decir, un proyecto de ley.

De acuerdo con los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho de iniciar leyes o decretos: el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados.

El Ejecutivo Federal presenta las iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

El derecho que consagra el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que faculta sólo al Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los estados para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la Unión supone el conocimiento de las necesidades del pueblo por parte de éstos.

El segundo párrafo del artículo establece que las iniciativas que presenten el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y los diputados o los senadores del Congreso de la Unión, pasarán a la comisión correspondiente, ya que ninguna proposición podrá discutirse sin que primero pase a comisión. Este requisito podrá ser dispensado en los asuntos que por acuerdo de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución, tal y

como lo establece el artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La formación de leyes puede comenzarse en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, atento a lo dispuesto por el artículo 62 del Reglamento. Todo proyecto de ley, con excepción de las materias antes mencionadas, se discutirá sucesivamente en ambos recintos parlamentarios.

El Presidente de la República está facultado para ejercer el derecho de iniciativa. De esta manera, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de:

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y La Cuenta Pública.

Los diputados y senadores también gozan de facultades amplias para iniciar leyes, lo pueden hacer respecto de toda materia, con excepción de las que en forma prioritaria corresponden al Ejecutivo.

Finalmente, los citados artículos 71 constitucional y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción tercera, otorgan, asimismo, este derecho a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la vía del artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Cabe señalar que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión dispone que las peticiones de los particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho a iniciativas pasarán directamente del

presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate.

Para conocer de las iniciativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el quórum necesario, es decir deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras. Finalmente hay que señalar que nuestra propia Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año (artículo 72, inciso g).

2.5.2 Discusión.

Una vez presentada la iniciativa a la comisión correspondiente, ésta delibera para presentar un dictamen. La elaboración del dictamen implica un trabajo técnico, en el que la comisión examina la exposición de motivos de la norma jurídica propuesta. Esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión.

Recibido el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora.

La comisión tendrá que elaborar el dictamen en un término de cinco días después de recibido el negocio. Dicho dictamen debe contener una parte expositiva y concluir con proposiciones claras y sencillas. El Diccionario universal de términos parlamentarios¹⁹ señala que tradicionalmente un dictamen reúne cinco apartados:

¹⁹ BERLIN Valenzuela, Francisco. “**Diccionario universal de términos parlamentarios.**” 2ª ed. H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; México, 1998. págs. 251-252.

- Proemio.
- Antecedentes.
- Considerandos.
- Puntos resolutivos y
- Mayoría de firmas.

El dictamen cumple una función similar al de la iniciativa en lo que se refiere a sus motivaciones y considerandos, ya que las comisiones pueden adicionar o reformar los preceptos de la iniciativa.

Este es el momento en el que las comisiones legislativas desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera, a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Una vez que los dictámenes estén firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto, se publicarán junto con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación. A los dictámenes publicados de esta manera, podrá dispensarse la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica.

Después de presentar el dictamen correspondiente, proceden a discutir sobre lo propuesto.

El Presidente de la Cámara forma luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro. Dichas listas deben ser leídas íntegramente antes de comenzar la discusión.

Los dictámenes estarán sujetos a discusión en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando el proyecto conste de un solo artículo, solamente es discutido una vez, es decir,

se discute en un solo acto en lo general y en lo particular (artículo 97 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

En relación con las discusiones en general de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención; después de ésta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos cada uno. La participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman (artículo 16 del Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates, y las votaciones de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de noviembre de 1997).

Los discursos de las Cámaras no pueden durar más de media hora ni deben ser en forma de diálogo.

Si al principio de la discusión lo pide algún individuo de la Cámara, la comisión dictaminadora, si fuera necesario, deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente.

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, pueden hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora. En los demás asuntos que sean económicos de cada Cámara, basta que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate (artículo 114 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procede a votar en tal sentido, y si es aprobado se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario, se pregunta, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución es afirmativa, volverá, para que lo reforme, y si es negativa, se tendrá por desechada.

Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si se puede o no votar; en el primer caso se procede a la votación y en el segundo vuelve el artículo a la Comisión (artículo 118 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

Si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si fuesen más de uno los votos se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste se rechaza también, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del Grupo Parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta agotarlos todos (artículo 17 del Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates, y las votaciones de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de noviembre de 1997).

La discusión en lo particular será de la siguiente manera: se discutirá cada artículo reservado; cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos. Una vez que se haya llegado a un acuerdo al respecto se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de éstos; de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos (artículo 18 del Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates, y las votaciones de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de noviembre de 1997).

Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer el autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Si es admitida, se pasa a la comisión respectiva; en caso contrario se tendrá por desechada.

Antes de comenzar la discusión podrán los secretarios de despacho, los, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, informar a la

Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener.

Cuando un secretario de Estado u otro funcionario de los antes mencionados se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la propuesta respectiva; en seguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate, y posteriormente a los que la soliciten en el orden establecido (artículo 128 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

Cuando alguno de los funcionarios concurra a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al funcionario compareciente para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo a la opinión que pretenda sostener , después se concederá la palabra a los miembros de la asamblea inscritos en la Presidencia en el orden establecido. Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes son interrogados, podrán contestar entre los debates las interrogaciones de que sean objeto. Si alguno de los diputados o senadores inscritos en pro quisieran ceder su turno al compareciente, se concederá a este la palabra, sin perjuicio de que la venir la discusión se le permitirá hablar sobre los puntos versados durante el debate (artículo 130 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

Todos los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en los que los dividan los autores o las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a propuesta de uno o más de sus miembros; pero se votara por separado cada uno de sus artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté a debate si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta apruebe la petición (artículo 132 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

En la discusión o en lo particular se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar, y lo demás del proyecto que no amerite discusión se podrá reservar para votarlo después en un solo acto (artículo 133 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión).

Puedo concluir mencionando que la discusión es el acto por el cual cada una de las Cámaras delibera sobre la iniciativa presentada para decidir, por medio de la votación, si esta debe aceptarse o no.

2.5.3 Aprobación.

Una vez discutida la iniciativa, tanto en lo general como en lo particular, llega el momento de calificarla, en sentido positivo o negativo, es decir, aprobarla o rechazarla; pero la aprobación puede ser total o parcial. Como sabemos, para que un proyecto de ley sea aprobado es necesario que sea sometido a votación.

Existen cuatro tipos de votaciones, a saber: nominal, económica, por cédula y electrónica; las tres primeras reguladas por el artículo 146 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la última por el artículo 26 del Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates, y las votaciones de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de noviembre de 1997. Al respecto, el artículo 72, inciso c) Constitucional señala que por lo que respecta al procedimiento legislativo, las votaciones de ley o decreto serán nominales.

Son votaciones nominales las que señala el artículo 148 del Reglamento mencionado, que establece:

”Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco.

También serán nominales en el caso del artículo 152.”

El otro caso en el que las votaciones serán nominales lo establece el artículo 152, que dispone:”Cuando la diferencia entre los que aprueben no excediese de tres votos, se tomará votación nominal”.

Únicamente en los cuatro casos señalados por los artículos 148 y 152 se practicarán votaciones nominales: el resto de las votaciones serán económicas o por cédulas.

En Reglamento están determinados los procedimientos para la expresión del voto, cuando las votaciones sean nominales.

Para la realización de las votaciones nominales se debe cumplir con la serie de formalidades establecidas en el artículo 147.

- I.Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, se pondrá en pie y dirá en voz alta su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirse de otro añadiendo la expresión si o no;
- II.Un secretario apuntará los que aprueben y otro los que desapruében;
- III.Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en voz alta (sic) si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno; votaran los secretarios y el presidente; y
- IV.Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno de los nombres de los que

hubiesen aprobado, y otro el de los que reprobaron: después dirán el número total de cada lista y publicaran la votación.

El Reglamento señala que las votaciones comenzarán por el lado derecho del presidente. Además exige que cada miembro de la Cámara se ponga de pie y diga en voz alta su apellido y también su nombre si fuera necesario.

Dos de los secretarios de la Cámara llevarán por escrito el desarrollo de la votación apuntando uno de ellos a los que aprueben, y el otro a los que reprobren.

Concluida la votación, pero antes del cómputo, uno de los secretarios preguntará en voz alta si falta algún miembro por votar, y si no falta alguno, votarán los secretarios y después el presidente de la Cámara.

El cómputo de la votación la hacen los secretarios o los prosecretarios, quienes desde la tribuna leen, uno de los nombres de los que haya aprobado, y otro, los de los que hayan reprobado. Pasado este acto, se da a conocer el resultado de la votación y se procede a su publicación.

El mismo artículo 72 constitucional enumera una serie de condiciones que podrán hacerse presentes en el proceso, y que van ligadas a la cuestión de las votaciones. Aparte de las modalidades y procedimientos en las votaciones, el Reglamento y la propia Constitución señalan dos requisitos para que un proyecto de ley se considere aprobado; nos referimos al requisito de la mayoría absoluta o el voto de las dos terceras partes.

Requisito de mayoría absoluta

El Reglamento Interior del Congreso señala, además de las modalidades y los procedimientos en las votaciones, las condiciones para que éstas tengan validez.

En el artículo 158 se establece que: “Todas las votaciones se verificarán” por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos.”

La lectura de este artículo revela que salvo los casos expresos, las deliberaciones válidas en las Cámaras legislativas son las calificadas, como lo son los casos de mayoría absoluta la deliberación decidida por los votos expresados por la mitad más uno de los presentes de las Cámaras.

Es necesario subrayar que, con base en la regla general en las votaciones, sólo se toman en cuenta los votos de los presentes y no se hacen los cómputos en relación con el número de los componentes de las Cámaras.

Esto es consecuencia del hecho de que las Cámaras o el Congreso, para poder sesionar, deben haber cumplido con los requisitos de quórum.

Requisitos de las dos terceras partes de los votos presentes

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión no especifica los casos en que se requiere votación calificada de dos terceras partes de los presentes, y sólo se limita a señalar en forma genérica en su artículo 158 –como quedó expresado anteriormente- que serán aquellos casos que la Constitución y el Reglamento lo exijan.

El inciso c) del artículo 72 Constitucional, establece lo siguiente:

Artículo 72. (...)

A. (...)

B. (...)

C. *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra*

vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

El artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión señala lo siguiente:

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

Sólo en los supuestos que establecen dichos artículos se requiere votación calificada de dos terceras partes de los presentes; en los demás supuestos se tomarán por mayoría absoluta.

Cabe destacar que la discusión y, en su caso, la aprobación, debe hacerse tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, a menos que se trate de asuntos exclusivos de cualesquiera de las Cámaras.

2.5.4 Sanción.

La ley como resultante de la actividad del Poder Legislativo, existe desde que éste la aprueba como una norma perfecta e idónea para producir los efectos de que es potencialmente capaz en razón de su propia naturaleza, pero su eficacia jurídica, que no su existencia, puede depender de unas condiciones que quedan ya fuera del procedimiento legislativo.

Dentro de dichas condiciones externas a la norma que le dotan de eficacia jurídica tenemos a la **sanción**, que es la aprobación de la ley por el

Ejecutivo.²⁰ Esto de acuerdo con la lectura del artículo 72, incisos a) y b) de la Constitución, que establecen:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara 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 termino, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso este reunido.

Es decir que si un proyecto se envía al Ejecutivo y éste no devuelve el proyecto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el Presidente de la República no le hace observaciones, mandará publicar inmediatamente la ley o decreto.

El proyecto de ley desechado (total o parcialmente) por el Ejecutivo, debe ser discutido una vez más por la Cámara de origen y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los presentes, pasarán otra vez a la Cámara revisora. Si esta Cámara lo aprueba por la misma mayoría, el proyecto de ley se convertirá en ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Esta facultad que otorga la Constitución al Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso se denomina “veto”.

En este periodo transitorio- del procedimiento legislativo-, el Ejecutivo sigue manteniendo una cierta facultad colegisladora en la medida en que los actos legislativos del Congreso necesitan de esta sanción, es decir, el consentimiento del Ejecutivo a aquellos actos.

²⁰ GARCIA Maynez, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**, 38 ed., México Porrúa, 1986, p.61.

2.5.5 Promulgación

Para Jesús Rodríguez y Rodríguez “la promulgación es un acto certificadorio del Poder Ejecutivo de que se expidió una ley por el Congreso, que en su expedición se siguieron los requisitos constitucionales y legales, que su texto es el que se promulga y, por tanto, puede ser aplicada”²¹.

Una vez que ha sido aprobado un proyecto de ley o decreto por ambas Cámaras, se manda al Ejecutivo para que lo sancione, promulgue y publique.

El artículo 89 de la Carta Magna señala que es obligación del Presidente:

...”I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

El artículo 70 del mismo ordenamiento establece la forma en que se deben promulgar las leyes o decretos que el Congreso envíe al Ejecutivo:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto).

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

²¹ **RODRÍGUEZ** y Rodríguez, Jesús. **La administración del Congreso General. El proceso legislativo.** Revista de administración pública, No. 92. Instituto nacional de Administración Pública A.C. pág. 73

Dentro de este apartado podemos hacer mención del refrendo secretarial, el cual es contemplado por el artículo 92 Constitucional:

“Artículo 92. *Todos los re* Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Aun cuando el artículo anterior vincula a los Secretarios de Estado en al proceso legislativo, no lo hace facultándoles, sino imponiéndoles dicha obligación, cuyo incumplimiento podría quedar encuadrado en la fracción I del artículo 109 Constitucional.

La ley orgánica de la administración pública federal en su artículo 13, recoge la obligación plasmada en el artículo 92 Constitucional, agregando:

“... cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o mas secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.”

2.5.6 Publicación.

Las leyes para que surtan sus efectos, tienen que ser dadas a conocer a quienes deben cumplirlas; no basta la aprobación de las Cámaras y la promulgación del Presidente de la República, sino que es necesario que sea conocida por todos los habitantes del país; puesto que ellos deben observarlas.

La publicación de la ley suele ir aparejada a la promulgación, y consiste en una actividad que supone la inserción en un medio material de difusión,

normalmente oficial y que a diferencia de los otros dos actos simplemente formales (la sanción y la promulgación), tienen una sustantividad, puesto que de la publicación, es decir, de la accesibilidad del texto de la ley a la comunidad hace depender el ordenamiento, el inicio de la aplicabilidad de la ley y su validez en cuanto norma obligatoria, por lo que es punto de referencia obligado para determinar el momento concreto en que la ley entra en vigor, y puede ser por lo tanto exigible y aplicada.

El maestro Serra Rojas afirma que “la publicación de la ley es un acto administrativo que tiene por objeto llevar al conocimiento del público el conocimiento de las leyes”.²²

Para Jesús Rodríguez y Rodríguez la publicación es “el acto material – inserción de la ley aprobada en el Diario Oficial de la Federación- por el que se divulgan y dan a conocer al pueblo las disposiciones que regirán de modo general algunos aspectos de la vida social,...”.²³

Así la publicación de la ley no es una facultad discrecional del Presidente de la República, sino una obligación que ineludiblemente tiene que acatar.

En México, las leyes se publican en el órgano de difusión oficial “Diario Oficial de la Federación”.

El artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, define:

El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

²² SERRA Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. 2ª ed. , Porrúa, México, 1961, Págs. 304-305

²³ **RODRÍGUEZ** y Rodríguez, Jesús. Op. Cit. Págs. 73 y 74.

Mas adelante, en el artículo 4, establece e impone al Ejecutivo federal la obligación de publicar los ordenamientos y disposiciones que enumera el artículo 3 y que son:

Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

I.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;

II.- Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;

III.- Los acuerdos, circulares y órdenes de las Dependencias del Ejecutivo Federal, que sean de interés general;

IV.- Los Tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;

V.- Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VI.- Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el periódico oficial; y

VII.- Aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República.

Esta obligación la ejerce el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Gobernación publicar el Diario Oficial de la Federación, observando lo dispuesto en la ley que reglamenta su funcionamiento.

La suposición de que todas las leyes publicadas en el Diario Oficial de la Federación son conocidas por la población que han de regir constituye una verdadera ficción, que el legislador ha establecido con el carácter de presunción legal por razones de interés general.

2.5.7 Entrada en vigor.

Cuando una ley entra en vigor, significa que ésta actúa con toda su fuerza obligatoria sobre los particulares, y éstos deberán observar lo dispuesto por dicho ordenamiento.

“La fuerza imperativa de la ley significa que sus disposiciones contienen la expresión de órdenes o mandatos que deben ser obedecidos por las personas que se encuentren colocadas en las situaciones o hipótesis que la ley prevé, y significa además que en el caso de que tales órdenes no sean acatadas, pueden ser aplicadas coactivamente para lograr, por medio de la fuerza pública, que sean obedecidas en manera inexorable.”²⁴

En nuestro sistema se contemplan dos sistemas de iniciación de vigencia de la ley, ambos contemplados en el Código Civil Federal. El sistema sincrónico, plasmado en el artículo cuarto del Código referido, señala que la misma ley indica desde que día comenzara su vigencia y obliga por lo tanto desde ese día, siempre y cuando la publicación haya sido anterior. El sistema anacrónico, contemplado en el artículo tercero del Código multicitado, señala que entraran en vigor tres días después de su publicación; agregando que en los lugares distintos a aquel en el que se publique el diario oficial, se necesitara además del plazo de tres días, un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

²⁴ GALINDO Garfias, Ignacio. **Derecho civil. Primer curso, parte general. Personas - Familia.** 11ª ed. México, Porrúa, pág. 121

CAPITULO III

TÉCNICA LEGISLATIVA.

3.1 CONCEPTO.

Para comprender el sentido que tienen estos términos debemos analizarlos y veremos que por técnica debe entenderse el arte o destreza, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es un adjetivo que significa perteneciente o relativo a las ciencias o artes.²⁵ Por otro el vocablo legislativa alude a la función de legislar, a la **potestad** o **derecho** de hacer leyes. Uniendo ambos términos vemos que al referirse a Técnica Legislativa nos referimos a la aplicación y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general.²⁶

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano²⁷ la define como el “conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes”.

Podemos también considerar la definición que maneja Fernando Sainz Moreno, quien manifiesta que es “el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de Derecho.”²⁸

En ese sentido, la técnica se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, el uso apropiado de lenguaje, la brevedad, claridad e inserción armónica dentro del sistema jurídico. Esta inserción se dará

²⁵ Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

²⁶ Cfr. BERLIN Valenzuela, Francisco. “**Diccionario universal de términos parlamentarios.**” 2ª ed. H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; México, 1998. Pág. 720

²⁷ **Nuevo diccionario jurídico mexicano.** Tomo P-Z. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2001. pág. 3629.

²⁸ Cfr. SAINZ Moreno, Fernando. “**Enciclopedia Jurídica Básica.**” Civitas, Madrid, 1995. Pág. 6485.

tomando en cuenta los diferentes ámbitos de validez (territorial, temporal y material) y reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad).

Entendiendo por ámbito de validez territorial a la distribución espacial de competencia según la forma de Estado que rija. Por ámbito de validez temporal a la entrada en vigor, modificación, abrogación o derogación de la norma; y por ámbito de validez material al objeto mismo de la norma (la materia a regular).

Sería posible señalar muchas más definiciones, mas no es ese mi interés; baste decir que el resto de definiciones no son menos valiosas que las mencionadas aquí, por el contrario, algunas añaden algunos otros elementos importantes como la distinción de la esencia política y técnica que encierra en sí misma la Técnica Legislativa. Siendo lo político la corriente ideológica de quienes forman las leyes; y lo técnico las reglas de redacción, la claridad y brevedad de las leyes.²⁹

Por el momento visualicemos a la Técnica Legislativa como un conjunto de reglas para la elaboración de leyes; **reglas para legislar**. Reglas necesarias para evitar una “**inflación legislativa**” que genere a su vez falta de certeza y seguridad jurídica. Puesto que objeto de la Técnica Legislativa es mejor la calidad de las leyes.

Estas **reglas para legislar** deben responder, entre otras, a la pregunta ¿Para quién legislar? ¿Para juristas o para el pueblo en general?

Bien es cierto que quienes mayormente manejen las leyes serán los abogados, jueces y demás estudiosos del derecho, por lo que el manejo de un lenguaje técnico y correctamente utilizado favorecería su interpretación y aplicación. Sin embargo no solo los peritos en derecho son sujetos pasivos de la norma por lo que un lenguaje ordinario sería un elemento que favorecería la

²⁹ Cfr. CARBONELL, Miguel et al coordinadores. “**Elementos de técnica legislativa.**” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2000. Pág. 40

generalidad de la norma. Una buena técnica legislativa logrará el equilibrio perfecto.

Lo anterior conserva una relación estrecha con el hecho de que “la técnica de la legislación requiere un entrenamiento orientado específicamente a la adquisición de conocimientos para realizar la actividad generadora de normas...” puesto que “los abogados son “capacitados” para participar en contextos de interpretación y aplicación de normas, tales como la arena jurisdiccional o la de la administración pública, o bien las relaciones entre particulares. Pero la formación de un abogado parlamentario es prácticamente inexistente.”³⁰

3.2 FASES DE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA.

Todo procedimiento esta compuesto de una infinidad de etapas o fases, según lo considere el autor de tal procedimiento. Y el proceso de creación de leyes no escapa a esta máxima. Ya en el capítulo anterior analizamos el proceso legislativo, pero solo nos concentramos en lo que señala la Constitución y leyes reglamentarias; ordenamientos por mucho completos pero carentes, a nuestro parecer, de la verdadera dimensión que implica la elaboración de las leyes.

Mencionado lo anterior, es necesario señalar lo inmenso de esta disciplina; y para ello debemos adentrarnos a las fases que la componen.

3.2.1 Prelegislativa.

Esta etapa se debe buscar hacer que las normas sean legales y legítimas, asimismo debe procurarse hacer de ellas normas eficaces. Mediante una serie de procedimientos, entre los cuales se señalan:

³⁰ RAIGOSA Sotelo, Luis. “**¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación**”, Senado de la República LX Legislatura, ITAM. México, 2008. Pág. 37

- Percepción de la necesidad e identificación de actores involucrados. Es definir que es lo que se busca mejorar y para quién.
- Formulación del problema y la determinación de la importancia y necesidad de la institución.
- Construcción del modelo. Estableciendo los objetivos, operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos.
- Obtención de la solución eligiendo el diseño institucional idóneo y la justificación ética.

Todos estos procedimientos derivan del “**estimulo legislativo**”, el cual puede definirse como toda la serie de elementos de información que accionan el proceso decisorio legislativo.

3.2.2 Legislativa.

Esta etapa formalmente corresponde directamente al proceso legislativo, el cual es descrito en la Constitución. Proceso que implica cuestiones lógicas y técnicas que aseguren la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo, distinguiéndose dos subfases dentro de ésta.

- 1) Investigación y descripción de los insumos del trabajo legislativo:
 - a. Compilar y describir los antecedentes de la materia a regular.
 - b. Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos y normas formales existen en los diferentes niveles de gobierno relacionados con el nuevo arreglo legislativo.
 - c. Monitoreo de la opinión pública (de organizaciones públicas y privadas)
 - d. Motivar y fundamentar legalmente.
 - e. Revisión de supuestos conflictos en su redacción.

2) Creación y justificación institucional.

- a. Redacción del texto legislativo que se crea o modifica (aspectos lingüístico - formales de técnica legislativa).
- b. Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas.
- c. Analizar la institución con respecto a sus alcances, extensión y nivel de detalle.
- d. Analizar la comprensión, que de la institución tienen los particulares y las autoridades.
- e. Realizar un análisis costo-beneficio de la institución.
- f. Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para “amarrar” políticamente la norma (negociaciones).
- g. Elaborar documentos introductorios (exposición de motivos).³¹

Todas las etapas anteriormente descritas se llevan antes y durante el proceso legislativo.

3.2.3 Post-legislativa.

Evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico y cumplimiento de los objetivos buscados.

- Publicación y publicidad de la institución.
- Análisis del impacto sobre aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos.
- Monitoreo de la norma.
- Elaboración de indicadores que no permitan medir aspectos sobre la eficacia y eficiencia de la ley.

³¹ Cfr. CARBONELL, Miguel et al coordinadores. Op. Cit. Págs. 85-87.

- Recogen opiniones de autoridades administrativas y/o judiciales.
- Iniciar procesos de rediseño y modificación de la legislación

La etapa poslegislativa inicia con la entrada en vigor de una ley, con operaciones intermedias, examen de la adecuación de la ley en sus dimensiones: lingüística, sistemática, pragmática, teleológica, ética.

Termina con la propuesta de modificación de la ley, conocimientos y técnicas utilizables para controlar la racionalidad, se hacen estudios sobre impacto de las normas jurídicas, técnicas de implementación, dogmática y jurídica.

3.3 LEGISLACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA.

La creación de leyes justificadas racionalmente, parte del presupuesto del “legislador racional”, este presupuesto establece que quien legisla debe justificar la elaboración de normas desde una perspectiva racional, jurídica, teleológica y ética.

Lo anterior no descarta el hecho de que un posible éxito de cualquier trabajo legislativo, requiere la atención, además de lo antes mencionado, de tres elementos que se enumeran a continuación:

1. *El costo económico.* Como se ha mencionado, no existen acciones que no reporten algún costo económico, por tanto, es insoslayable su análisis.
2. *La viabilidad política.* En términos tanto de los apoyos como de las resistencias al proyecto.

3. *La eficacia normativa*. Medida en función de los mencionados elementos de impacto desde el sistema jurídico y, en sentido inverso, los que genere la iniciativa al sistema jurídico.³²

Todo acto normativo es un acto de aplicación del derecho, por lo que la decisión productora de derecho “se concibe en nuestra cultura jurídica como una actividad racional orientada hacia objetivos. Ello obliga al legislador, según Wróblewski, a:

- Determinar la finalidad que persigue;
- Determinar los medios adecuados para la finalidad perseguida;
- Determinar los medios jurídicos para la finalidad perseguida;
- Determinar una norma jurídica como instrumento para lograr la finalidad perseguida; y
- Promulgar una regla jurídica.”³³

Para el análisis de la racionalidad de un proyecto normativo, Manuel Atienza³⁴ propone cinco niveles de racionalidad, lo que tomaremos como base para fines del presente trabajo y complementaremos con algunos otros.

3.3.1 Racionalidad Lingüística.

Cualquier “editor” de la norma, quién la redacta, debe transmitir el mensaje con fluidez y claridad para que los “receptores” o destinatarios, estén en posibilidad de acatar su contenido.

³² RAIGOSA Sotelo, Luis. Op. Cit. Pág. 93.

³³ Cfr. EZQUIAGA, Francisco Javier, “**Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional**”, Isonomía, Revista de teoría y filosofía del derecho núm. 1., octubre de 1994, ITAM- Fontamara, México, D.F.,P.71.

³⁴ ATIENZA, Manuel, “**Contribuciones para una teoría de la legislación**”, en Doxa, núm. 6, CEC, Alicante, España, pp. 385 a 403.

Esta racionalidad tiene como fines la claridad, la precisión y la comprensión, y el valor que la justifica es la comunicación. Como nivel fundamental, y en ese sentido básico, se puede afirmar que lo menos que cabe exigir a una ley es que su contenido se exprese a través de enunciados lingüísticos claros, precisos y comprensibles.

Lo anterior lo describe Luis Raigosa Sotelo³⁵ en los siguientes términos:

“El lenguaje de las leyes es de un rigor mayor al lenguaje de las sentencias, por requerir al legislador que no repita textos innecesariamente, que no use sinónimos o que no incluya argumentos o razonamientos. En cambio, los jueces se encuentran con obligaciones de uso del lenguaje jurídico diversas, por ejemplo, ellos deben incorporar en sus textos normativos, especialmente en sus sentencias, todos los razonamientos que estimen necesarios para justificar el sentido de la decisión que han tomado en su correspondiente resolución.”

Tal es la importancia de la claridad de las leyes y del buen uso del lenguaje que el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala en los artículos 139 y 140 lo siguiente:

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

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

³⁵ Op. Cit.. Pág. 47.

Además el artículo 165 del Reglamento citado, señala lo siguiente:

“Artículo 165.- Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas...”

Si bien en un principio hablar de Técnica Legislativa era hacer meras críticas a la redacción de las normas, y con ello alusiones al correcto uso del lenguaje, la realidad hoy día supera por mucho esa concepción originaria.

Ahora bien el uso del lenguaje contempla reglas de ortografía, redacción, gramática, sintaxis, vocabulario; es decir un perfecto español; tanto técnico, cuando así sea requerido; como común, para el grueso de la redacción. Lo anterior puesto que si bien las reglas son de carácter general, no se debe dejar de lado que la ciencia, la tecnología; y todo lo que le rodea al hombre cambia y avanza, lo que genera nuevas artes y conocimientos; que lógicamente disfrutan de un lenguaje único que difícil y, en ocasiones imposible sería cambiar.

Sin embargo, en la medida de lo posible deberá preferirse el lenguaje común al técnico; puesto que como he comentado anteriormente, las leyes son de carácter general y en la mayoría de los casos, son dirigidas al grueso de la población.

Ahora bien, ya antes se ha abordado el lenguaje, pero solo en su aspecto escrito y al momento de plasmar la ley como tal; sin embargo el uso del lenguaje debe cuidarse desde las primeras fases de la producción legislativa y aun en su arista verbal; es decir; gran parte de las fases de producción legislativa se desarrollan de manera verbal como es el caso de las negociaciones y discusiones en las Cámaras, donde se aprueban los proyectos de ley o modificaciones. Luego entonces un manejo adecuado del lenguaje hablado, de una adecuada expresión lingüística en público podrá favorecer o no en la aprobación de una ley.

Lo anterior amplía en mucho la habilidad y manejo de lenguaje de que deben gozar quienes tienen a su cargo la elaboración de la ley, puesto que si bien es cierto, la letra escrita es la que perdurará, las discusiones en las Cámaras, pueden ser retomadas con el fin de interpretar la norma ante una deficiencia de la misma (interpretación legislativa).

Mucho se podría decir respecto de las reglas que se deben seguir para un adecuado uso del lenguaje; sea este escrito o hablado; sin embargo no es mi intención, hacer de este trabajo un manual de redacción u oratoria, y mucho menos enfocarme en solo una de los requisitos que debe contemplar una eficaz Técnica Legislativa; baste la breve exposición que ha quedado plasmada, a fin de darle el debido reconocimiento de que goza el elemento lingüístico en la Técnica Legislativa.

3.3.2 Racionalidad Jurídica.

Este nivel de racionalidad, exige del órgano con facultades de iniciar o producir leyes, que las mismas se integren de forma adecuada al sistema jurídico y sean asimiladas por sus destinatarios.

El fin que persigue, por tanto, es el de la **sistematicidad**; entendida como la compatibilidad o armonía de la nueva ley con el conjunto más amplio al que se integra.

Lo anterior debe entenderse como una perfecta fusión de la nueva ley o reforma, con el sistema jurídico previo; buscando que esta norma no sufra de contradicciones y redundancias tanto internas, es decir, dentro del mismo cuerpo normativo, como externas, dentro del resto del sistema jurídico. Contradicciones y redundancias que llevarían no sólo a generar un panorama de perplejidad en el destinatario de la norma sino que da lugar, en algunos casos, a una total ineficacia de la misma.

Al igual que los demás niveles de racionalidad, este exige un cuidado delicado; pues si bien, en la mayoría de los casos quien aplique la ley podrá y deberá interpretarla; es función de la Técnica Legislativa procurar que la integración de la ley sea lo más perfecta posible. Así por ejemplo el estudio de un proyecto de ley de forma general y de forma particular, artículo por artículo, busca que los legisladores se percaten de las inconsistencias que puede tener el proyecto de ley; que como bien se mencionó, pueden ser hacia el interior de misma, las contradicciones que puedan suscitarse. Por lo que hace a las contradicciones externas el sistema jurídico, regula principios de interpretación, que facilitan su incorporación e interpretación en el sistema actual; por ejemplo: *la ley posterior deroga a la anterior* o *la ley especial se aplica por sobre la general*; sin embargo esa es una solución y la Técnica Legislativa; tiene además la consigna de ser previsor y anticipar el mayor caso de imperfecciones de que pudiera adolecer la norma jurídica.

En el caso del sistema jurídico mexicano el nivel de contradicción puede ser abrumador, lo anterior derivado de la mismísima forma de estado, es decir, gran parte de la problemática por contradicción deviene del hecho que cada estado regula de forma independiente unos de otros; e independientemente de la regulación federal; máxime aun cuando incorporamos como variable el derecho internacional. Lo anterior *vuelca* sobre el legislador una complejidad inmensa, y genera en el destinatario de la norma, confusión, dando lugar en muchas ocasiones a fenómenos como el *fraude a la ley*, el cual podríamos conceptualizar como la obtención de un resultado contrario al sistema jurídico, alcanzado por inconsistencias en la norma jurídica. Así por ejemplo, en todo un país se castiga penalmente la practica de la eutanasia, sin embargo en un estado se autoriza la practica de la misma; por lo que quien desee hacerlo solo tendrá que viajar a ese estado para obtener ese beneficio.

Estas contradicciones generan una serie de complicaciones al momento de aplicar la ley, las cuales son resueltas por la autoridad quien tiene a su cargo dicha función, sin embargo, la resolución en muchas de los casos es materialmente legislativa; al menos de manera individualizada al caso concreto.

Por lo que hace a las redundancias normativas, las mismas no implican en si un problema en tanto que son “*repeticiones*” entre un cuerpo normativo y otro, que solucionan el mismo caso de igual manera; sin embargo el problema se genera cuando el cuerpo normativo al que se remite se reforma o se abroga; dejando intacta la solución en la otra norma. Al igual que el problema de las contracciones, aumenta cuando valoramos la cantidad de normas jurídicas (federales, internacionales) con la cuales debe asimilarse.

Los valores que persigue este nivel de racionalidad son la seguridad jurídica y la previsibilidad de las conductas. Sin embargo es de reconocerse que aun al mejor legislador le es imposible prever todos los “*casos*” posibles; pero con una correcta formulación lógica de la norma si pueden preverse todos los “*casos*”; entendiéndose por los primeros “*casos individuales*” y por los segundos “*casos genéricos*”; es decir una correcta formulación de la norma puede incluir todos los casos individuales, dando como resultado un sistema sin lagunas.

Sin embargo el formular una norma que incluya todos los casos individuales resulta una tarea de mucho cuidado, puesto que deberá formar conjuntos exhaustivos y excluyentes entre sí a fin de dar solución al *caso individual*.

Por ejemplo, supongamos que para actualizar los valores de los contratos el legislador regula prescribiendo que todos los contratos celebrados con anterioridad a 1991, se actualizan con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, y los celebrados con posterioridad a 1991, no se actualizan; por lo que los contratos celebrados durante 1991 no se localizan en ninguna de las dos categorías. Por lo que la correcta formulación exige redefinir la división incluyendo ese período en alguno de los dos conjuntos antes o durante y después o al revés; antes y durante o después a 1991.

Otro aspecto importante y de resaltar en este nivel de racionalidad es la estructura del dispositivo normativo, puesto que la simple colocación de una norma en una parte o en otra del articulado, puede significar cosas distintas

aunque el texto sea exactamente el mismo. Por ejemplo podemos mencionar lo siguiente:

“Para la constitución de una sociedad se requerirá de un permiso emitido por la Secretaria de Relaciones Exteriores.”

En el caso anterior será distinto el resultado si dicha norma la encontramos ubicada en el capítulo denominado “De la sociedad anónima” que en otro denominado “De las sociedades mercantiles”. En el primero sería requisito expreso de la sociedad anónima, en el segundo caso de todo tipo de sociedad mercantil, aun cuando no se anónima.

3.3.3 Racionalidad Pragmática.

Lo que interesa en este nivel de racionalidad es garantizar la adecuación del comportamiento de los destinatarios, a lo previsto en la norma, por lo que el editor de la norma no sólo es quien tiene la facultad para dictarla, sino el órgano al que se presta obediencia y, los destinatarios, son todos aquellos individuos que deben prestar obediencia por ser los sujetos de la norma.

Una norma será más racional, en términos de la racionalidad pragmática, en la medida en que se asegure los medios y los procedimientos adecuados para ser obedecida. En este sentido podemos afirmar que en la medida que la ley se acerque más a la naturaleza misma del hombre, se obedecerá de mejor manera; además de que, dentro de los medios y procedimientos que aseguren su obediencia, deberá contemplarse sistema de coacción; a fin de evitar *normas imperfectas*; que se traduzcan en meras aspiraciones.

Desde luego que son diversos los factores que influirán en la eficacia de una ley, sin embargo, hay parámetros mínimos que garantizan su aplicabilidad tales como los consensos y legitimaciones que giren a su alrededor.

En este punto debemos de tener una premisa en mente “una cosa no es justa porque sea ley, sino que debe ser ley porque es justa”³⁶. Por lo tanto en la medida en que la norma se ajuste a la naturaleza de las cosas evitando que no puedan observarse comúnmente. Lo anterior resulta benéfico puesto que se omite crear leyes inútiles que sean violadas y que den como resultado la disminución en el respeto por el sistema jurídico, aun de aquellas que realmente son necesarias.

Como una subespecie de la racionalidad pragmática, ubicamos a la racionalidad económica; esta racionalidad es un criterio auxiliar para quien se encarga de formular o analizar las propuestas normativas, y parte del deber del Estado de hacer posible el intercambio con un máximo bienestar bajo un mínimo costo posible.

Así, un sistema jurídico será racional en la medida en que toda ley o medio jurídico que persiga y proteja un intercambio, lo haga utilizando los recursos menos costosos, en términos económicos y sociales, y obtengan los mayores beneficios a través de la generación de los incentivos y estrategias pertinentes para el desarrollo económico.

En muchas ocasiones una ley nueva trae consigo la creación de un organismo encargado exclusivamente de su vigilancia y cumplimiento, generando con ello un costo en la sociedad. Aunado a ello se hace más engorroso el cumplimiento de la misma; toda vez que un nuevo organismo trae aparejado una organización de personal y procedimientos de trabajo especiales, formatos nuevos, y más leyes que reglamenten esos procedimientos y las funciones de los nuevos cargos; dando con ello una red de elementos que no solo implican costos al Estado sino a la misma sociedad; costos que en muchos casos implican una inobservancia de la ley por ser incosteables. Por ejemplo, el caso de los permisos de construcción en casas, son tantos los requisitos que se exigen para obtenerlos que pocos son los

³⁶ Montesquieu, citado por SANTAELLA López, Manuel. “El legislador y el arte de legislar.” UPCO; Madrid, 1995. Pág. 94.

casos en los que se obtienen, aventurándome a decir que solo las obras grandes realizadas por contracturas cuentan con ellos. Pero no solo por el costo y lo complejo del procedimiento de obtención del permiso, sino porque es difícil concebir que para mejorar mi propia casa necesito permiso, a qué razón natural responde ese permiso; al hecho de garantizar una construcción responsable y no alterar los derechos de terceros, de no obstruir las calles; todo parece absurdo puesto que quien quisiera construir y vivir en algo donde no este seguro; que vecino no exigiría y acordaría con quien esta construyendo un mínimo de limpieza y respeto; es decir, naturalmente la construcción se da en los mejores términos; por qué es necesario entonces el permiso.

Lo anterior refleja uno entre muchos procedimientos que regulan sucesos de la vida diaria y que parecen no tener ningún sustento material. Quizás este en un error y que solo tendría que ver la exposición de motivos de la ley para ver el soporte de la misma; sin embargo, el punto importante aquí, mi punto, el cual quiero resaltar es; una ley es practica y económicamente correcta cuando responde a una necesidad, cuando se le dota de los medios para su observancia y cumplimiento y cuando su costo es menor a los gastos que se generarían ante su ausencia. En caso de no reunir lo anterior no debe existir; quien dice que la ley es lo mejor; en un principio ante la realidad del hombre salvaje e impulsado por sus instintos, la ley era practica y necesaria; pero ante una realidad distinta donde el hombre es civilizado y racional, la ley ya no es necesaria, y en muchos casos es una limitante. Un Derecho sin leyes escritas no es del todo impractico, toda vez que no todo lo que debe cambiarse y regularse debe ser mediante leyes; en ocasiones hábitos, costumbres y aprensión de valores genera mejores resultados.

3.3.4 Racionalidad Teleológica.

En términos generales la racionalidad teleológica se enfoca a determinar los **fin**s del proyecto normativo.

Desde este nivel, el sistema jurídico es considerado como el conjunto de medios para conseguir fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la promoción de esquemas productivos, el abatimiento de la pobreza, etcétera.

El valor que justifica dichos fines es el hacer efectivo, al máximo, los efectos sociales deseados y minimizar los indeseados; y procurando en la medida de lo posible efectos indeseados.

En este sentido debe tenerse en cuenta la siguiente premisa “una ley mala obliga siempre al legislador a hacer muchas otras, frecuentemente también malas para evitar los malos efectos o, al menos, para alcanzar el objetivo de la primera”.³⁷ De lo anterior resulta que en ocasiones es mejor ninguna ley que una mala que genere otras iguales.

La racionalidad teleológica exige que el mandato racional y justo, que constituye el núcleo fundamental de la ley, responda si caer en el exceso o en defecto, a lo querido por el legislador y a lo necesario por la sociedad; solo ello genera el resultado anhelado.

Esta racionalidad es principio y fin de ley misma, puesto que sirve de motivación y soporte de la creación de la ley y es el fin mismo donde se ve materializada la satisfacción de la necesidad.

3.3.5 Racionalidad Ética.

Desde esta perspectiva, el sistema jurídico es valuado éticamente y aun cuando los fines que puedan buscarse variarán, existen referencias objetivas como los valores de legitimidad, libertad, igualdad y justicia.

³⁷ Ibidem. Pág. 95.

Los valores que justifican esta racionalidad, son valores éticos que se plasman en teorías éticas y que guardan con respecto a los fines, una relación de equilibrio. Estos valores pueden ser entre otros el consenso, la dignidad, la autonomía e inviolabilidad de la persona. De ahí que una ley, o proyecto normativo, será irracional cuando los editores, los medios o los fines no estén legitimados.³⁸

El legislador debe cumplir su intención y plasmar en la ley lo indispensable sin aplicar un rigor que, cuando resulta desproporcionado y excesivo, se opone a los principios de justicia y equidad. Aun cuando en ocasiones resulta difícil cumplir con esto, la realidad es que el mismo Derecho lo exige, en la medida en que son normas jurídicas que recogen necesidades, valores y anhelos de la sociedad.

Asimismo debe procurar que todo cuerpo normativo recoja valores que si bien no hacen perfecta a la norma, le otorgan legitimación. Será el grado en que refleje dichos valores la norma lo que le ubique en una mejor posición respecto de esta racionalidad.

³⁸ MINOR Molina, José Rafael y otro. **Manual de técnica legislativa.** Ed. Miguel Ángel Porrúa; México, 2006. Pág. 87

CAPITULO IV

REALIDAD Y CRÍTICA.

4.1 DEL LEGISLADOR.

El legislador como ser humano es imperfecto y por ende todo lo que crea conserva esa característica, sin embargo el legislador y en este caso la ley que crea deben ser perfectibles por lo que el legislador mismo debe procurar ser ***perceptivo y abierto*** a los cambios que la sociedad experimenta, para modificar las leyes y con ello preservar la armonía social.

4.1.1 Características.

El legislador como todo ser humano goza de cualidades y defectos que favorecen o afectan, en cierto grado, su labor diaria. En el caso del legislador mexicano, se observan una serie de vicios y de virtudes los cuales se deben valorar.

Vicios del legislador.

1. *Prepotencia, arrogancia y despotismo.* Este es un defecto bastante usual en los legisladores mexicanos y además uno de los más detestables, toda vez que el legislador, si es un representante popular, puede tener mil y un defectos, menos éste. Por el contrario, un legislador debe ser carismático, amable y humilde.

2. *Exceso de disciplina y lealtad partidista.* Se observa como en los casos en que algún legislador no quieren apoyar determinada iniciativa por convicción personal, pero que acaban impulsándola por compromisos y disciplina hacia su partido.
3. *Tráfico de influencias.* Es común saber que algún pariente de algún diputado obtuvo alguna concesión o nombramiento; no por su capacidad, sino por el simple hecho de ser pariente o en algunos casos “buen amigo” del diputado

4. *Elitismo de la política.* Practicas como el “dedazo”, la eternización en los cargos políticos, las cuotas de poder y la compra de puestos son vicios que degeneran en una *cupulización del poder*, es decir, que el poder y el acceso a los cargos de elección popular se quedan prácticamente en posesión de pocos y muy específicos grupos, con lo que al público le da la impresión de que son *mafias* las que manejan la vida política nacional. Es un vicio que no sólo desacredita, sino que además deslegitima la actuación de los actores.

5. *Impreparación.* Los legisladores mexicanos no deben ser, forzosamente, maestros o doctores en Derecho o Ciencias Políticas, pero de ahí a ser ignorantes o analfabetas, hay mucha distancia. Y ese es otro gran defecto del legislador contemporáneo: aún llegan a los Cabildos o a los Congresos sin saber bien sus facultades y responsabilidades, y eso no tiene que ver necesariamente con su nivel académico, sino con su interés personal de prepararse para el cargo.

Estos son, entre otros, los principales vicios que acusa el legislador, sin embargo no es una regla que se repita en todos los casos, por el contrario, en algunos legisladores se encuentran cualidades bien definidas y dignas de reconocer.

Cualidades del legislador.

- *Vocación y espíritu de servicio*, es decir, tiene ganas de ayudar a sus representados, de estar con ellos, de escucharlos, de rendirles cuentas. En resumen, de dar su testimonio de vida y de trabajo.
- *Combatividad, arrojo y pasión por su trabajo*. Legisladores que defienden hasta las últimas consecuencias los intereses y convicciones de su partido, de su electorado y de su conciencia; porque toman en serio sus responsabilidades.
- *Carisma*. Así como hay muchos legisladores grises, hay hombres y mujeres con talento, buena presencia, tanto física como a la pulcritud y empatía; simpatía y excelente trato, lo que favorece sus funciones.
- *Liderazgo*. No se habla sólo de liderazgo camaral o partidista, sino de verdadero liderazgo moral, capaz de poner en marcha muchos proyectos.
- *Capacidad técnica*. Así como los hay imprevistos, hay legisladores quienes se toman en serio su cargo y se instruyen a fin de ejercerlo de manera idónea.

A grandes rasgos se han señalado los vicios y las cualidades que se presentan en el legislador, por último debemos señalar las carencias del mismo.

Carencias del legislador.

1. *Ubicación, sentido del deber y ética personal.* Esto quiere decir que el actor debe centrarse en que su cargo es temporal, no es un privilegio, no, no lo hace impune y, en cambio, le obliga a responder al electorado que vota por él y que lo lleva al parlamento local o federal.
2. *Preparación, capacitación, evaluación y seguimiento de su actuación.* Lo anterior significa que los legisladores mexicanos deberían tener, por razones obvias, un nivel de escolaridad mínimo para ejercer sus funciones. Una preparación previa y durante el ejercicio del cargo.
3. *Sentido de la representación.* Deben recordar y mantener presente el vínculo que existe entre el legislador y el electorado. Aunque he de reconocer que se vuelve imposible este recordatorio cuando algunos han sido electos por el principio de mayoría u otros quienes en calidad de suplentes entraron en funciones una vez que el titular dejó el cargo; o más aun cuando históricamente no existe tal vínculo como el caso de los senadores.
4. *Responsabilidad parlamentaria.* Los legisladores son, en una gran parte, irresponsables de sus funciones parlamentarias, es decir, faltan a las sesiones plenarias de las cámaras, a las reuniones de comisiones y/o de comités, a las reuniones especiales tales como foros y consultas, entre

otros. Su cargo como cualquier otro trabajo implica responsabilidad; lo cual en ocasiones falta.

4.1.2 Obligaciones.

El legislador esta regido por una serie de ordenamientos que encaminan su actuar y quehacer diario, comprometiéndolo a cumplir con su función so pena de ser, no solo exhibido públicamente, sino sometido a responsabilidades civiles, penales y administrativas. Pero además, su conducta esta regida por la moral y una serie de valores y principios que debe respetar en el ejercicio de su cargo.

En este orden de ideas primeramente analicemos los deberes jurídicos comenzando desde luego por la Constitución, que en su titulo cuarto denominado *De las responsabilidades de los servidores públicos*, de los artículos 108 al 114 se hace mención de los valores que deben distinguir y de los cuales debe hacer gala el se servidor público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. “La legalidad se refiere a una actuación apegada a las leyes; la honradez, lealtad, imparcialidad a valores morales, y la eficiencia al resultado rápido, económico y positivo de sus actos concretos.”³⁹

Por lo que hace a las leyes federales tenemos a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos; la cual además de desarrollar los principios y valores antes citados, establece una serie de incompatibilidades y prohibiciones para la prestación del servicio, dotando con ello de independencia a los servidores públicos y con ello un actuar justo e imparcial. Asimismo señala una serie de sanciones por responsabilidad administrativa, tales como las amonestaciones y suspensión e inhabilitación del ejercicio público.

³⁹ PEREZ Fernández del Castillo, Bernardo. “Ética del legislador.” Editorial Porrúa; México, 2004. Pág. 50

Por otro lado la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en diversos artículos señala obligaciones a cargo de los legisladores, tales como el de guardar secreto cuando se trate de asuntos de estricta reserva (artículo 34), o bien la asistencia a las sesiones tanto a las Cámaras como a las comisiones, estableciendo en ella misma sus respectivas sanciones (artículos 45 al 52).

Dentro de las responsabilidades penales en que pueden incurrir los servidores públicos, en este caso, el legislador; son los señalados en el Código Penal Federal en su título décimo denominado “Delitos cometidos por servidores públicos”.

Este mismo ordenamiento señala que debe entenderse por servidor público en su artículo 212:

“Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los previstos en este Título, en materia federal.”

Pese a que hay un número considerable de tipos penales en los que pueden encuadrarse la conducta de los servidores públicos, de los legisladores; la realidad es que primeramente debe cumplirse un requisito para poder ser procesados, requieren juicio previo de procedencia, es decir desaforarlos.

En este sentido se enlistan las conductas sancionadas:

- Ejercicio indebido del servicio público. Artículo 214.
- Abuso de autoridad. Artículo 215.
- Coalición de servicios públicos. Artículo 216.
- Uso indebido de atribuciones y facultades. Artículo 217.
- Concusión. Artículo 218.
- Intimidación. Artículo 219.
- Ejercicio abusivo de funciones. Artículo 220.
- Tráfico de influencias. Artículo 221.
- Cohecho. Artículo 222.
- Cohecho a servidor público extranjero. Artículo 220 bis.
- Peculado. Artículo 223.
- Enriquecimiento ilícito. Artículo 224.

Por lo que hace a la responsabilidad civil el Código Civil Federal menciona en su artículo 1927:

“El estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, cuando el servidor publico directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios, causados por sus servidores públicos.

Por otro lado tenemos los deberes morales, los valores éticos que rigen la vida del servidor público y en particular del legislador, son entre otros:

- Justicia. La cual en palabras de Ulpiano se define como “La constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”; se considera a las personas como seres a quienes se les reconoce el valor intrínseco que

como ser humano tienen y, por ende, se respeta lo que por su naturaleza se desprende, es decir, derechos que por su naturaleza debe disfrutar.⁴⁰ En este sentido el legislador debe procurar y luchar por que se mantengan vigentes las leyes que hacen posibles el disfrute de los derechos universales del hombre y la mujer.

- Seguridad jurídica. Si bien no es un valor o virtud, si es una característica que se atribuye al Estado, el cual se traduce como la certeza y convicción de que ninguno de sus derechos será violado ni física ni jurídicamente. Es esta característica la que da sentido y razón de ser al Pacto Social. Así pues, el ciudadano se sentirá mayormente seguro en la medida que sabe que el legislador es una persona responsable, que al actuar como tal tiene por finalidad discutir y aprobar leyes justas, y padece inseguridad cuando el diputado o senador solo buscan interés propios o los de su partido.
- Bien común. Es la actuación de todos los participantes de una sociedad en busca de condiciones que sobre los individuos beneficien a todos por igual. Para lograr el óptimo desarrollo de este valor el legislador debe partir de que el bien común es superior al de los individuos, debe **equilibrar** los valores de la sociedad y los del individuo. Pero aun más que lo anterior debe procurar la superposición de los valores comunes, del bien común, al de los valores propios del legislador; pues el relativismo moral y la concepción utilitaria de la felicidad, generan una pérdida del sentido del deber.
- Verdad. La expresión sincera de lo que uno siente en su interior. Actuar conforme a la realidad de las cosas recibidas y enunciadas por la mente. Es la correspondencia que debe existir entre lo que se piensa y lo que se dice.

⁴⁰ Ibidem. Pág. 56

- Prudencia. Discernir y distinguir lo que es bueno de lo que no lo es, para seguirlo o huir de ello. La prudencia significa pues, la búsqueda del equilibrio en la aplicación de los valores, es la virtud de saber practicar el justo medio. En este sentido el legislador debe buscar la solución mas adecuada en la elaboración de las leyes y jamás ir a los extremos. En palabras de Bernardo Pérez Fernández del Castillo⁴¹ para ser prudente en la elaboración de las leyes se debe:
 - Conocer la circunstancia histórica y política, las opiniones de los ciudadanos para calcular la aplicabilidad.
 - Pedir asesoramiento a los profesionales en la materia y a los grupos interesados para que expresen cuales serán las reacciones ante la nueva ley.
 - Tomar el pulso a los medios de comunicación, indagando y considerando sus opiniones y argumentos y hacer campañas mediáticas para que las leyes tengan una recepción favorable en el momento de su aplicación.
 - Ejecutar firmemente lo que se ha convertido en una convicción.
 - Actuar en forma crítica y prepositiva ante los lineamientos de su partido, aportando juicios y argumentos a favor o en contra.

- Moderación. Por ultimo consideremos esta ultima virtud consiste esencialmente en regir a los excesos, las actitudes y las medidas desmesuradas hacia las que naturalmente se inclinan todos los hombres. Así pues la moderación constituye una buena dosis de humildad y de conciencia de auto limitación, procurando que las leyes que dicte puedan observarse comúnmente.

Anteriormente se han señalado algunos vicios, cualidades y carencias del legislador, sin embargo hagamos énfasis en los deberes que debe

⁴¹ Ibidem. Pág. 61.

satisfacer el legislador, de conformidad con Bernardo Pérez Fernández Del Castillo.

Imparcialidad.

La imparcialidad se encuentra estrechamente vinculada con la exclusión y la discriminación y se define como la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud. Así pues se debe buscar que los legisladores sean libres e independientes de manera que su actuación en las comisiones y votación en el Pleno no se incline a favor del rico, poderoso, amigo, político o del pariente. Más aun, los recursos obtenidos para la campaña de un legislador deber ser lícitas y de acuerdo con los parámetros establecidos por la ley, con el fin de no provocar compromisos posteriores en las decisiones legislativas.

Preparación.

Este apartado merece puntualizar que si bien el legislador requiere de una preparación especializada previa para el desarrollo de su función, la realidad es que no es requisito legal para ser legislador y menos aun requisito real o material. Es decir, por un lado es indispensable el conocimiento minucioso de la Constitución y del proceso legislativo; sin embargo, como antes se menciono el legislador debe ser **virtuoso**, puesto que el fin del legislador es conducir al hombre a la virtud mediante normas reales y necesarias; y dentro de las virtudes que debe vestir el legislador es la prudencia, como ya antes se menciono; luego entonces un legislador prudente no necesariamente es un letrado y perito en la materia constitucional o en el manejo del proceso legislativo. Lo anterior no excluye una cosa de la otra, sin embargo debe buscarse la combinación perfecta entre esas dos características; buscando consolidar un legislador virtuoso y preparado.

Conforme a lo comentado se requiere una preparación por parte del legislador, y no solo una vez se esta ya detentando el cargo, sino una **preparación previa**, preparación que bien podría corresponder a los partidos y al Poder Legislativo mismo, mediante el ofrecimiento de cursos. Cursos que los adiestren no solo en las cuestiones técnicas de su función, sino que desarrollo en ellos un conocimiento objetivo de la sociedad, conociendo su trayectoria histórica, las carencias y necesidades de los desprotegidos, de toda la sociedad.

No revelar los secretos.

Es decir, los legisladores deben ser discretos en el uso de la información que por su función y cargo, tienen acceso. Procurando no utilizar la información obtenida para realizar extorsiones, coaccionar a colegas o ex colegas, para realizar negocios propios o chantajear a personas involucradas en asuntos analizados o estudiados en el Pleno de la Cámara o en las comisiones.

No traficar con influencias.

Entendiéndose por esto cuando un servidor público se sirve de la posición privilegiada de la que goza para presionar u obligar a otra persona a que actúe de una forma determinada. Tal seria el ejemplo que aprovechándose de su puesto y de las “influencias” que tiene, resuelva asuntos particulares.

Independencia y libertad.

Íntimamente relacionado con la imparcialidad se debe procurar que los legisladores sean libres e independientes en la manifestación de sus ideas. Sin embargo este punto retoma una importancia relevante, en la medida en que nos percatamos que por el simple origen del legislador, es decir de su desarrollo y elección por medio de partidos políticos, la dependencia que se genera es tal que su actuación no busca el **bien común**, sino solo como medida de coacción a otro partido o al mismo ejecutivo.

Asistir a las sesiones y a las comisiones.

La actuación fundamental del legislador es conocer, estudiar, discutir y aprobar o desechar los proyectos de leyes, tanto en las plenarios como en las comisiones. Es de tanta importancia este deber que la misma constitución señala una sanción para el caso de ausencia injustificada a las sesiones.

Lo anterior son, a consideración del autor citado, los deberes mínimos que debiera satisfacer el legislador. En este mismo sentido el autor Luis Raigosa Sotelo señala “Los diez mandamientos del buen legislador”⁴², los cuales en sus palabras atienden a tres razones: el privilegio de la Constitución como elemento normativo fundamental de todo orden jurídico, la búsqueda de la racionalidad (según las racionalidades descritas en el capítulo tercero) en el actuar del legislador; y el la necesidad de tomar en cuenta el punto de vista judicial para elaborar buenas leyes. A continuación se citan los mandamientos:

LOS DIEZ MANDAMIENTOS DEL BUEN LEGISLADOR

PRIMERO: Respetarás la Constitución sobre todas las cosas.

SEGUNDO: No matarás los valores fundamentales del orden jurídico.

TERCERO: Honrarás los intereses de los padres de la ley, para que la ley pueda servir a esos intereses con flexibilidad por el resto de su vida, y las vidas de sus descendientes.

CUARTO: No hurtarás la aplicabilidad de la ley, incorporando medios legales inadecuados a los fines perseguidos.

QUINTO: No cometerás contradicciones.

SÈXTO: Te abstendrás de caer en imprevisiones innecesarias.

⁴² Op. Cit. Págs. 206-207.

SÈPTIMO: No desearas las ambigüedades.

OCTAVO: Te abstendrás de cometer vaguedades, sin contar con una buena justificación.

NOVENO: Te guardarás de cometer repeticiones y legalismos, y evitaras la verborrea, en la medida de lo posible.

DÈCIMO: Recuerda las reglas de interpretación de las leyes, para que los tribunales no tomen la palabra legislador en vano.

4.2 DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.

Ya antes se ha mencionado que se visualizara a la Técnica Legislativa como un conjunto de reglas para la elaboración de leyes; **reglas para legislar**. Como un “conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes”. Sin embargo, la técnica legislativa es mas bien un **arte**, y como todo arte requiere de un dominio perfecto de la técnica, es decir de los conocimientos necesarios e idóneos para su aplicación, pero también requiere de una sensibilidad, en la medida de que busca un **equilibrio**, puesto que deberá reunir en un texto, la satisfacción de una necesidad real y procurar dotar ese texto normativo de los valores mínimos de justicia y bien común. Un técnico podrá crear una norma perfectamente estructurada, pero solo un artista en la creación de leyes podrá también dotarla de valores que le permitan una inserción armónica en el sistema jurídico actual.

Ahora bien, el desarrollo que se ha venido dando en el estudio de la Técnica Legislativa responde, entre otras razones, a dos de vital importancia “la primera atiende a cuestiones de orden político, porque se refiere al cambio de la composición partidaria de las Cámaras del Congreso de la Unión,

generando un fortalecimiento de estos órganos de poder, situación que obliga a perfeccionar el trabajo legislativo que antes cumplía prácticamente el Poder Ejecutivo. Y la segunda razón se refiere a la mala calidad de la legislación federal, la cual contiene deficiencias tanto en su contenido, porque es posible apreciar leyes deficientemente elaboradas, como en lo referente a su ámbito de atención a problemas sociales, puesto que es posible también considerar que el legislador no ha atendido necesidades que ameritan un trabajo legislativo.”⁴³

4.2.3 Delimitación.

Delimitar un **arte** es sencillamente una empresa inabarcable, máxime cuando, en mi caso la concibo no solo como las reglas para una buena redacción de las normas jurídicas, aun cuando reconozco que gran parte de la problemática de las deficiencias legislativas, se corregirían con un buen uso del lenguaje. Sin embargo, una ley bien estructura podría ser como una falacia, donde las premisas son correctas pero el contenido falso; como podría ser una norma con ausente contenido ético, donde falte un mínimo de justicia y bien común. Tal maestría solo se obtiene con un conocimiento teórico y práctico, conociendo la naturaleza del hombre mismo en todas sus dimensiones, la naturaleza de aquellas sociedades de las que formamos parte y, en general del mundo que nos rodea; es decir, en palabras burdas “si quieres saber historia, has un libro de historia” además de estudiarla.

Así pues la Técnica Legislativa debe encaminar la misión del legislador “como un servicio a la comunidad, que con respeto escrupuloso a los principios típicos y naturales de la forma de gobierno, proporcione a los gobernados las mejores condiciones de vida que se puedan alcanzar, teniendo en cuenta los intereses generales y también los particulares.”⁴⁴

⁴³ Ibidem. Pág. 26

⁴⁴ SANTAELLA López, Manuel. “**El legislador y el arte de legislar.**” UPCO; Madrid, 1995.

Pág. 125.

4.2.4 Directrices.

En buen arte, requiere de disciplina y de reglas que dirijan sus resultados. En este sentido tenemos por primera regla la premisa consistente en renunciar a legislar sobre todo, para todos y para siempre. Es decir, por principio no debe tener un carácter uniforme. Con ello no se esta contraponiendo a la idea de uniformidad que impera aun en el plano internacional, sino simplemente se enfatiza en la labor del legislador como un artista en la creación de las leyes, es decir, cuando el legislador formula una ley lo hace independientemente una de otra (ello sin olvidar la inserción armoniosa en sistema jurídico imperante), diferentes entre sí y cada cual apropiada para las circunstancias precisas en las que se aplica o aplicara. No se puede regular igual lo que por naturaleza es diferente, donde quedaría el valor de justicia de dar a cada quien lo suyo, “si cada quien es diferente”, lo suyo también debe serlo”.

En algunos casos la uniformidad de la ley favorecerá su cumplimiento, sin embargo debe preferirse buenas leyes sobre aspectos concretos que sobre la perfección del sistema jurídico. Ante una variedad de factores que determinan las leyes es imposible adoptar soluciones de carácter uniforme; lo anterior no implica que se deba caer en el extremo de legislar de manera especial en cada uno de los casos; hay rasgos comunes a los pueblos que facilitan la adopción de normas comunes a ellos.

Por segunda premisa debemos tener presente la legislación comparada, es decir el estudio histórico-comparativo de las leyes. Pues si bien se le ataca a este método el hecho de que es estéril e ineficaz aplicar leyes idénticas en circunstancias diferentes. La realidad es que un buen legislador podrá apreciar y tendrá la *prudencia* de discernir que factores hicieron que el resultado de una ley sea malo, y el porque esa misma ley podría ser buena aquí. Esta directriz es de suma importancia en la medida que permite saber lo que una institución concreta ha sido en el pasado, para comprender bien su sentido presente y vislumbrar su provenir.

La comparación de leyes supone un estudio detallado del sistema jurídico al que pertenecen, puesto que la aplicación dependerá en gran medida de las leyes que le rodean y que puedan favorecer o no su observancia, además del resto de factores como el mismo gobierno y la composición social de esa sociedad en particular.

Por otro lado debemos de considerar como tercera directriz la finalidad de la ley, que en el capítulo anterior fue descrito como racionalidad teleológica. Sin embargo lo retomo aquí, por ser un elemento de suma importancia puesto que responde a la interrogante “para qué”. En otras palabras la ley nace para algo, persigue determinados objetivos en una realidad social. Es también pauta para interpretación y aplicación de la misma ley, puesto que soporta la creación de la misma.

En este punto se debe resolver con carácter previo la finalidad de la ley y la finalidad o propósito del legislador; conceptos que son distintos pero se complementan. En este sentido, existen distintas posturas los que consideran que la voluntad del legislador e identifican la de la ley con al de éste; así para averiguar lo que dice la ley debemos averiguar primero cual fue la voluntad del legislador. Sin embargo a la hora de aplicar la ley lo que el legislador quiso resulta no ser siempre decisivo considerando así la postura de que en el momento de que la ley se promulga adquiere una ***vida propia***. De esta manera dentro de la generalidad en la formulación normativa es indispensable que la técnica legislativa acoja la multiplicidad de los casos particulares; teniendo la mira puesta en que la aplicación de dicha ley será a manos del juzgador, el cual no puede consultar directamente al legislador.

Entre el legislador y la aplicación judicial del derecho, se encuentra la ley. Por ello el legislador debe tener en cuenta que lo único importante, porque al fin y al cabo es lo que permanece, es la ley misma.⁴⁵

⁴⁵ Cfr. Ibidem Pág. 152

Por último, y no menos importante, debo considerar dos textos los cuales deben servir de guía en la evolución de la Técnica Legislativa.

El primero trata un documento que data de 1995 en el que, como parte del mismo, contempla un listado de referencias para la toma de decisiones en materia de regulación el cual tiene por nombre: Recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁴⁶ para el mejoramiento de la regulación.

El documento señala una variedad de razones que soportan la necesidad de mejorar las leyes entre las que se encuentran las siguientes⁴⁷:

- El mejoramiento de la calidad de vida de los gobernados se soporta en sistemas jurídicos cada vez más complejos y con alcances mayores.
- La calidad de la función administrativa tiene un apoyo básico en la calidad del sistema normativo.
- El entorno de la acción de gobierno está cambiando, en tanto que la economía supone condiciones de mayor competencia, exigiendo la liberación de cargas burocráticas para las empresas.
- La calidad de las normas emitidas al interior del estado impacta en el contexto internacional.
- La globalización
- Muchos contenidos normativos son ya elaborados en un contexto internacional, lo cual impacta en la legislación nacional.

⁴⁶ Véase el documento Recommendation of the Council of the OCDE on improving the Quality of Government (adopted on 9 March 1995) Including the OCDE Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, consultable en [http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF)

⁴⁷ RAIGOSA Sotelo, Luis. Op. Cit. Pág. 100

- El aprendizaje legislativo se realiza en un contexto de comunicación internacional.
- Es necesario enfrentar una variedad de problemas, tales como:
 - ❖ Crecientes costos de la regulación.
 - ❖ Crecimiento de la regulación.
 - ❖ Se trata de regular mejor, no necesariamente de regular menos.
 - ❖ Los estándares de la calidad de la regulación.

Señalando por último Criterios⁴⁸ de referencia para la toma de decisiones en materia de regulación los cuales están elaborados a manera de preguntas:

1. ¿El problema está correctamente precisado?

Enfatiza la OCDE que el problema ha de estar definido con precisión, su naturaleza y magnitud, explicando las causas que lo provocaron, así como los incentivos y las entidades afectadas.

2. ¿Se justifica la acción de gobierno?

La acción de gobierno debe estar justificada tomando en cuenta la naturaleza del problema, los beneficios esperados y los costos en que incurrirá, así como en los mecanismos alternativos para enfrentar el problema.

3. ¿La regulación es la acción de gobierno más adecuada?

⁴⁸ Ibidem. Págs. 101-103

La OCDE pone énfasis en la ponderación suficientemente informada de los instrumentos de acción política tanto regulatorios como no regulatorios, que contemplen los costos, beneficios, efectos distributivos y requerimientos administrativos, para dar respuesta adecuada a esta pregunta, en un momento temprano de la acción del órgano legislador.

4. ¿La regulación está jurídicamente fundamentada?

No menos importante es la debida fundamentación jurídica de la acción de regulación, es decir, satisfacer el principio de legalidad. Esto implica la existencia de competencia del órgano sustentada adecuadamente en disposiciones superiores, así como acorde con los tratados y los principios jurídicos tales como la certeza, la proporcionalidad y las exigencias procedimentales aplicables.

5. ¿Cuál es el nivel de gobierno que debe participar?

El órgano emisor de las normas debe prestar especial atención al momento de establecer los órganos competentes para actuar, tomando en cuenta el nivel más apropiado o, en su caso, la necesaria coordinación entre varios de ellos.

6. ¿Los beneficios esperados justifican los costos de la regulación?

Los beneficios esperados son los argumentos para justificar una acción de gobierno. Para tomar la decisión, es necesario estimar el monto total de los costos y los beneficios, así como de alternativas viables, expresadas en términos asequibles para quien tome la decisión.

7. ¿Se distribuyen los costos entre diversos grupos sociales de manera transparente?

También requiere atención una transparente distribución de los costos y beneficios entre la sociedad, por razones de equidad.

8. ¿La regulación está redactada de manera clara, consistente, comprensible y es accesible por los destinatarios de ella?

Este principio enfatiza la necesidad de que los legisladores procuren que el texto legal y su estructura estén elaborados de manera comprensible por los usuarios potenciales de la norma.

9. ¿Se les ha brindado la oportunidad de participar en el proceso de creación de la ley a todas las entidades interesadas en ella?

El proceso de elaboración de una ley ha de desarrollarse de manera abierta y transparente, y abrirse a la participación de los diversos grupos interesados, tales como los sindicatos, los empresarios, la academia, otras oficinas gubernamentales.

10. ¿Cómo obtener la aceptación de la ley?

El legislador requiere incorporar incentivos e instituciones para lograr la eficacia de la ley, para lo cual ha de diseñar estrategias de implementación eficaces.

El segundo documento es un extracto de la obra de Manuel Santaella López en el que señala un decálogo del legislador⁴⁹, el cual a diferencia de los

⁴⁹ Cfr. SANTAELLA López, Manuel. Op. Cit. Pág. 156.

“Mandamientos del legislador” descritos en el capítulo anterior; incorpora elementos de corte sociológico y valorativos; con los cuales estoy harto inclinado; por lo que añado al presente trabajo.

- En las leyes ha de existir cierto candor.

El candor de la ley, en palabras del Manuel Santaella López, determina que las sanciones inherentes al mandato legal sean establecidas y dispensadas con serenidad y equilibrio, armonizadas plenamente con el espíritu de moderación del legislador, el cual no puede olvidar, que el bien político lo mismo que el bien moral, esta siempre entre dos límites. En consecuencia el legislador actúa sin ningún tipo de segundas intenciones, lo que hay de bueno y malo en la naturaleza humana lo ha de afrontar directamente la ley, sin ambigüedades ni tergiversaciones que el nivel normativo no permiten.

- Estilo conciso, sencillo y lacónico.

El estilo debe ser conciso, al grado casi de memorizar; además debe ser lacónico y de suma sencillez puesto que la expresión directa se comprende siempre mejor que la figurada.

- La letra de la ley tiene una importancia fundamental.

Lo esencial es que las letras de las leyes despierte las mismas ideas en todos. Precisamente el carácter escrito es un elemento distintivo de la norma jurídica legal, por lo que la letra de la misma debe transmitir con fidelidad y exactitud el contenido del mandato legal y las sanciones eventualmente previstas para su cumplimiento.

- Las sutilezas legales resultan inútiles.

Al ser la ley un mandato que necesita ser difundido y comunicado para ser posible su cumplimiento debe ser entendida por todos los que tienen capacidad natural para ello, ya que todos están obligados a su cumplimiento. Por ello las leyes, todas “han de estar al alcance de la razón vulgar de un padre de familia” tal y como lo manejaba Montesquieu. Lo anterior dista que la ciencia jurídica o ciencia del derecho la cual como cualquier otra necesita de razonamientos y de una lógica técnica que la lleven inevitablemente a la formulación de sutilezas y complejas distinciones. No solo son inútiles las sutilezas en el texto legal sino que además resultan inconvenientes y perjudiciales.

- Deben evitarse las excepciones, prohibiciones, limitaciones y modificaciones innecesarias.

Si bien las excepciones, prohibiciones y limitaciones sirven para configurar y concretar el mandato legal, haciéndolas con ello necesarias al momento de crear la ley; deben evitarse en lo posible en cuanto resulten innecesarias o no se hallen justificadas de algún modo.

- La ley debe expresar las ideas con fijeza y claridad.

La medida de la claridad de la ley se encuentra en su contenido simple, claro, directo, accesible y estrictamente necesario. Lo inútil y lo superfluo resulta inconveniente en el campo de la legislación, puesto que aquello que no se expresa con fijeza y claridad contribuye a fomentar el incumplimiento de la ley y a eludir su aplicación. La claridad y fijeza de la ley dará lugar de forma decisiva a que una ley produzca sus efectos propios.

- Cuando la ley tiene que determinar algo, es necesario evitar que se traduzca en dinero.

Las variaciones que experimenta cualquier moneda, ya sea por inflación o situaciones de estabilización en la economía alteran la seguridad que debe

brindar la ley, por lo que por consideraciones de justicia debe evitarse como único valor la expresión de dinero.

- No conviene introducir modificaciones en ninguna ley sin razón suficiente.

La ley debe ser considerada como una obra completa y acabada. Por lo que el autor opina que ante la tensión originada entre el sedentarismo legal y el cambio producido en la realidad social en la que se aplica la ley es preferible la derogación total y absoluta de la ley obsoleta que producir modificaciones en la misma.

- Si se quiere dar la razón de una ley es preciso que sea digna de ella.

El legislador no tiene por qué dar explicaciones en la ley acerca de las causas que lo impulsan a legislar ni del propósito que propone lograr, sin embargo cuando el legislador considere necesario motivar el texto legal, esa motivación o preámbulo debe hallarse a la altura de la propia ley y, por supuesto, se requiere que las exposiciones de motivos sean coherentes y mantengan la congruencia debida con el contenido de la regulación legal.

- Es menester que las leyes no estén en pugna con al naturaleza de las cosas.

La adecuaron a la naturaleza de las cosas constituye la gran medida del valor intrínseco de la ley. No hay posibilidad real o política de plantear una legislación que no encuentre correspondencia con al naturaleza de las cosas. Lo que contribuye en cierta medida en la obtención de lo justo pero también en lo que es bueno, equitativo y conveniente para la sociedad en un momento y en unas circunstancias determinadas.

CONCLUSIONES.

No es mi intención justificar el tema, para lo cual basta decir “es el que me gusta” (y que aun me atrae); pero si dejar claro el por qué, de tal manera de abordarlo. He de plasmar las ideas que me impulsaron para el desarrollo del mismo, las que he constatado y, también, en las que he errado.

Si es tan necesario el Derecho en la vida social diaria, por qué no es sencillo, por qué tan abundante, quién se encarga de crearlo, qué reglas y procedimientos son los necesarios para la elaboración de leyes idóneas.

Si bien el tema principal de este trabajo se refiere a la Técnica Legislativa y a la figura del Legislador he tenido a bien abordar temas que aunque parecieran periféricos, son indispensables para soportar mi propuesta.

Por qué considerar como fuente del derecho solo a las reales, porque solo las necesidades reales; son las que deben satisfacerse y deben dar lugar a la creación de una norma. La doctrina considera las formales y las históricas; las primeras solo son procedimientos que materializan la satisfacción de las **necesidades reales**, en el mejor de los casos; en el peor solo dotan de validez y coacción en la sociedad, criterios particulares, sean estos de una sola persona o de un grupo de ellas. Las segundas son **historia**, luego entonces como bagaje cultural y buenos consejos, son útiles; pero considerarlas como fuente del derecho es tanto como oponerse al devenir natural de las cosas.

Se dice que una buena respuesta solo se obtiene de una buena pregunta, es decir que en la medida que la pregunta se formule correctamente, la contestación será la ideal. De esta manera, y abusando de la analogía, la

forma que adopta el Estado y el gobierno imprime en la sociedad una pauta a seguir; que resultara en la manera en que esta última se desarrollara. Sin embargo, que sucede cuando no se respeta el orden natural de las cosas, es decir, es el Estado el que debe tomar la forma que la sociedad dicta, tan aceptado es esto que la doctrina señala que el Estado se *compone* de entre otros elementos de la población y no a la inversa. La democracia y representación exige una participación activa y constante, un amor por la “*cosa pública*”, que esta sociedad no detenta. Lo anterior deviene en la poca exigencia que el pueblo puede requerir de los representantes, y muy particularmente de los Legisladores.

En este orden de ideas la situación se invierte cuando la representación no se vive e interioriza por parte de quienes se dicen *representantes* del pueblo, mas aun cuando la misma ley autoriza desvirtuar dicho principio, autorizando la elección de “***seudo-representantes***” que representan a sus partidos. Lo anterior me lleva al extremo de opinar que seria preferible una tiranía, puesto que al menos generaría, así quiero pensar, una conciencia común y un deseo de participación por una mejoría; situación que en la actual sociedad no se presenta porque se vive la mentira y conformismo de que estamos inmersos en la mas perfecta forma de gobierno y estado.

Por lo que hace a la forma de estado, como estado federado; se generan conflictos desde el momento en que se reconocen tres órdenes de gobierno, con atribuciones legislativas en cada uno de ellos. Lo que me lleva a la siguiente postura de si es necesaria la federación y con ello el reconocimiento de “soberanía” por parte de sus estados federados con facultades legislativas cada unos de ellos; máxime cuando la realidad mundial cada vez exige mas la uniformidad. Es decir, en el caso de la firma de un tratado, por ser necesario e ideal, a criterio de nuestros “*representantes*”; se debe modificar no solo las leyes federales, sino también las locales que van en contra del tratado. Lo anterior refleja el panorama ante la “uniformidad internacional”, sin embargo qué hay con la “uniformidad nacional”; ¿es útil tener decenas de códigos civiles o penales? Desconozco si estando en un estado

centralista se gozarían de mayores o menores garantías, sin embargo, si con ello se restaran decenas de leyes, eso ya sería una gran ventaja.

Como se señaló en un principio las dos vertientes que tomaría este trabajo serían la figura del Legislador y la Técnica Legislativa, y una vez que ya sea han comentado las conclusiones respecto de los temas anteriores, es necesario verter las respectivas conclusiones sobre los dos temas principales.

Al inicio del trabajo la figura del Legislador se representaba en mi mente tal y como se observa en los medios de comunicación: desatendido de las necesidades reales de la sociedad, con poca o nula preparación, arrogante; vaya como “un tipo cualquiera con suerte”; sin embargo ahora reconozco que dicha imagen solo representa la figura del legislador mexicano de nuestros días; sin embargo, el Legislador tal y como debe ser se representa con una imagen de una persona preparada y digna para el desempeño del cargo y moderada en su función.

Es una realidad que la función del Legislador es tan inmensa como la de sostener a la sociedad misma, y es por ello que debe exigirse de ellos las mejores cualidades y aptitudes. No basta un Legislador carismático que logre convencer, debe tener además la capacidad de reconocer la realidad, abordarla y encaminarla por el mejor rumbo mediante una práctica correcta de sus funciones.

Que debe dotárseles de la mayor cantidad de medios posibles para el cumplimiento de su función, es cierto; pero en la misma medida debe exigirse de ellos resultados exitosos.

Por último tenemos a la Técnica Legislativa, la cual como se ha señalado anteriormente ha venido de ser una mera crítica de redacción de la norma jurídica, a ser una herramienta completa y multidisciplinaria necesaria en la labor diaria del Legislador. Ya no vista desde un estricto sentido jurídico sino por el contrario desde una perspectiva más extensa que incorpora en ella elementos, lingüísticos, lógicos, sociológicos, económicos, axiológicos; por

mencionar algunos. Es decir, referirse a Técnica Legislativa, es hablar de una multitud de herramientas y áreas del conocimiento inmersas en ella.

De las conclusiones anteriores, así como de todo lo vertido en el trabajo enumero a continuación las propuestas necesarias:

1. El desapego a los conceptos preestablecidos en orden de buscar una nueva realidad. Lo práctico debe colocarse por encima de lo preestablecido y conceptos inamovibles como la forma de estado deben sopesarse contra la realidad.

2. Eliminar medios legales e instituciones que desvirtúen principios como la representación y la república. Representantes plurinominales y los senadores (que en un plano de igualdad representan a cada uno de las entidades federativas que integran el territorio nacional, en un régimen federalista⁵⁰), se apartan de la representación popular directa.

3. La integración de medios legales idóneos y ajenos a procedimientos internos de las Cámaras para la exigencia de una debida representación y sanción ante su incumplimiento.

4. La reforma Constitucional del artículo 55, estableciendo como requisito una preparación académica básica. Debiendo preferirse la utilidad que debe generar un buen Legislador sobre el principio de representación popular.

5. La incorporación de normas perfectas (que prescriban y señalen las sanciones correspondientes ante el incumplimiento), que obliguen al Legislador Mexicano a una previa y constante preparación.

6. La disminución en el número de Legisladores (Diputados y Senadores). Entre más cabezas más ideas, pero esta regla no se cumple en

⁵⁰ Cfr. Senado de la República. **“Breve introducción al Senado de la República.”** LIX Legislatura. Pág. 31

tanto la mayoría de las cabezas presentes solo acuden y suman votos en la idea de unos pocos.

7. La promoción y difusión de la Técnica Legislativa, primeramente entre los Legisladores y secundamente entre el público en general. Debiendo incorporarse como obligación para los Legisladores el cursar y aprobar talleres o seminarios donde se impartan temas de Técnica Legislativa.

8. Perfeccionar el Servicio de Carrera de ambas Cámaras en atención a la verdadera y completa acepción de la Técnica Legislativa como herramienta multidisciplinaria. Reconociendo la utilidad del mismo, procurando su desarrollo y aprovechando al tope su existencia.

Por último he de citar el pensamiento de Tomas Moro, en su obra Utopía⁵¹, cuando aludiendo a la forma en que piensan los utópicos, señala:

“Consideran extremadamente injusto encadenar a los hombres con tantas leyes, más numerosas de lo que es posible leer y más obscuras de lo que cualquiera puede comprender.”

Confiemos en la llegada del día en que el Derecho no sea necesario; mientras llega, forjemos el más justo.

⁵¹ MORO, Tomas. **Utopía**. Grupo Editorial Tomo S.A. de C.V. 4ª Ed. México, 2005. Págs.144-145

BIBLIOGRAFÍA.

Libros.

- ALVAREZ Ledesma, Mario I. "Introducción al Derecho." McGraw-Hill, México, 2002.
- ATIENZA, Manuel, "Contribuciones para una teoría de la legislación", en Doxa, núm. 6, CEC, Alicante, España.
- BACA Olamendi, Laura *et al* compiladores. "Léxico de la política." Fondo de Cultura Económica, Fundación Heinrich Böll, CONACYT y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; México, 2000.
- BERLIN Valenzuela, Francisco. "Derecho parlamentario." Fondo de Cultura Económica; México, 1995.
- CARBONELL, Miguel *et al* coordinadores. "Elementos de técnica legislativa." Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2000.
- CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. UNAM, México, 1980.
- ESPINOZA Toledo, Ricardo *et al*; coordinadores. "Para que sirve el poder legislativo." Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados LX Legislatura; México, 2007.
- FERNANDEZ Ruiz, Jorge. "Poder Legislativo." Porrúa; México, 2003.
- GALINDO Garfias, Ignacio. Derecho civil, primer curso, parte general. Personas - Familia. 11ª ed. México, Porrúa.
- GAMIZ Parral, Máximo N. "Legislar: quién y cómo hacerlo." Limusa; México, 2000.
- GARCIA Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho, 38 ed., México Porrúa, 1986.
- LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. "Técnica legislativa." Ed. McGraw-Hill; México, 2001.
- LÓPEZ Ruiz, Miguel. "Redacción legislativa." Senado de la República LVIII Legislatura; México, 2002.
- MINOR Molina, José Rafael y otro. "Manual de técnica legislativa." Ed. Miguel Ángel Porrúa; México, 2006.
- MONTESQUIEU. "Del espíritu de las leyes." Colección "Sepan Cuantos". Ed. Porrúa. México, 2007.

- MORO, Tomas. **Utopía**. Grupo Editorial Tomo S.A. de C.V. 4ª Ed. México, 2005.
- PEREZ Fernández del Castillo, Bernardo. "**Ética del legislador.**" Editorial Porrúa; México, 2004.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION; Suprema Corte de Justicia de la Nación, **La Jurisprudencia en México**, México, 2002.
- QUINTANA Valtierra, Jesús et al. "**Derecho parlamentario y técnica legislativa en México. Principios generales.**" Porrúa; México, 2006.
- RAIGOSA Sotelo, Luis. "**¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legisprudencia y eficacia de la legislación**", Senado de la República LX Legislatura, ITAM. México, 2008.
- ROUSSEAU Jean- Jacques. "**El contrato social**". Colección Grandes Obras del pensamiento Ed. Altaya, España.
- SAENZ Arroyo, José; et al. "**Técnica legislativa.**" Porrúa; México, 1988.
- SALAZAR Abaroa, Enrique Armando. "**Derecho político parlamentario. Principios, valores y fines.**" Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados LIX Legislatura; México, 2005.
- SANTAELLA López, Manuel. "**El legislador y el arte de legislar.**" UPCO; Madrid, 1995.
- SENADO DE LA REPÚBLICA. "**Breve introducción al Senado de la República.**" LIX Legislatura
- SEPULVEDA Iguiniz, Ricardo. "**Derecho parlamentario constitucional mexicano**" Themis; México, 1999.
- SERRA Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. 2ª ed. Porrúa, México, 1961.
- TENA Ramírez, Felipe. "**Leyes fundamentales de México 1808-2002**" Porrúa; México, 2002.

Diccionarios y enciclopedias.

- BERLIN Valenzuela, Francisco. "**Diccionario universal de términos parlamentarios.**" 2ª ed. H. Cámara de Diputados LVII Legislatura; México, 1998.

- BURGOA Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000.
- FERNANDEZ Vázquez, Emilio. “Diccionario de derecho público. Administrativo-Constitucional-Fiscal” Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma; Buenos Aires, 1981.
- “Nuevo diccionario jurídico mexicano.” Tomo P-Z. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2001.
- SAINZ Moreno, Fernando. “Enciclopedia Jurídica Básica.” Civitas, Madrid, 1995.
- SCHOECK, Helmut. “Diccionario de sociología.” 4ª ed. Herder; Barcelona, 1985.

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.
- Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley orgánica de la administración pública federal.
- Código civil federal.
- Código penal federal.
- Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de la organización técnica y administrativa y de servicio de carrera de la Cámara de Diputados.
- Estatuto del servicio civil de carrera de la Cámara de Senadores.
- Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados.

Hemerografía.

- CAMPOSECO Cadena, Miguel A. “**Técnica legislativa.**” Revista del Senado de la República México Vol. 6 Num. 18. Enero-Marzo de 2000.
- EZQUIAGA, Francisco Javier, “**Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional**”, Isonomía, Revista de teoría y filosofía del derecho núm. 1., octubre de 1994, ITAM- Fontamara, México, D.F.
- RODRÍGUEZ y Rodríguez, Jesús. **La administración del Congreso General.** “El proceso legislativo”. Revista de administración pública, No. 92. Instituto nacional de Administración Pública A.C

Internet.

[http://www.olis.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF)