

870109

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

FACULTAD DE DERECHO



**" NECESIDAD DE MODIFICAR Y ADICIONAR EL
ARTICULO 71 CONSTITUCIONAL "**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

EDUARDO OROZCO GONZALEZ

GUADALAJARA, JAL.

JUNIO 1952



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION	1
------------------------	---

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
I.1 EL PODER JUDICIAL NO CUENTA CON LA POTESTAD DE INICIAR LEYES ANTE EL PODER LEGISLATIVO	5
I.1.1. La función judicial	6
I.1.2. La función de control Constitucional. .	8
I.2 LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE - DE LA REPUBLICA Y LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTA- DOS SE TURNAN SIN PREVIO TRAMITE A LAS COMISIO- NES CORRESPONDIENTES	13

CAPITULO II

LA INICIATIVA DE LEY	21
II.1 GENERALIDADES DE UNA INICIATIVA DE LEY	21
II.1.1. Apreciación de la realidad social, eco- nómica, cultural y política a que habrá de dirigirse	23
II.1.2. Consideración de los precedentes de ju- risprudencia sobre la constitucionalii- dad de la ley	23
II.1.3. Determinación de las normas suscepti- bles de reglamentarse	23

II.1.4.	Concepción integral de la ley	24
II.1.5.	La brevedad	25
II.1.6.	Coherencia normativa	25
II.2	EXPOSICION DE MOTIVOS	26
II.2.1.	Reglas especiales	29
II.3	ESTRUCTURA	34
II.3.1.	Libros	34
II.3.2.	Títulos	35
II.3.3.	Capítulos	36
II.3.4.	Secciones	37
II.3.5.	Artículos	37
II.3.6.	Párrafos	39
II.3.7.	Apartados	39
II.3.8.	Fracciones	40
II.3.9.	Incisos	41
II.3.10.	Enumeración	41
II.4	CONTENIDO	43
II.4.1.	Reformas Constitucionales	43
II.4.2.	Nueva ley y reformas legales	47
II.5	DIFERENCIA ENTRE CODIGO, LEY Y DECRETO	48

C A P I T U L O III

	EL PROCEDIMIENTO PARA LA INICIACION DE UNA LEY	52
III.1	ELEMENTOS PRELIMINARES	52
III.1.1.	Diagnóstico del problema y planteamiento de soluciones	54

III.1.2. Acotación jurídica de la materia a legislar	57
III.2 ELEMENTOS PROCEDIMENTALES	58

C A P I T U L O I V

PROPUESTA PARA MODIFICAR Y ADICIONAR EL ARTICULO 71 CONSTITUCIONAL	61
IV.1 EL PODER JUDICIAL COMO ORGANO CON DERECHO A PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL PODER LEGISLATIVO	61
IV.2 LAS INICIATIVAS DEBEN TURNARSE A LAS COMISIONES RESPECTIVAS POR SU IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA Y NO POR EL CARACTER DE SU AUTOR	65
CONSIDERACIONES FINALES	70
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFIA	75

I N T R O D U C C I O N

El Poder Público es indivisible, ya que la función del imperio del Estado es única, lo que realmente sucede, es -- que para su funcionamiento opera mediante un sistema de distribución competencial diferente. Por lo que siempre ha --- existido una especie de fenómeno de colaboración entre diferentes órganos donde no se deposita el poder en una sola - persona.

El artículo 49 Constitucional establece que el Poder - Público sea dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, - con lo cual se pretende lograr un mejor desempeño en la ad- ministración del Estado. Sin embargo, en regímenes políti-- cos como los latinoamericanos, y México no es la excepción, el poder siempre se carga de manera prominente hacia el ti- tular del ejecutivo, desbalanceando así el sano equilibrio que debiera existir en un régimen verdaderamente democráti- co.

Otro aspecto sobresaliente de nuestra constitución, en materia de división de poderes, es que en su artículo 71 -- concede derecho a legislar únicamente al Presidente de la - República, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, haciendo a un lado las expectativas de partici- pación que en materia legislativa pudiera tener el poder ju- dicial.

El trabajo que se presenta a lo largo de las siguientes páginas se pretende el logro de distintos objetivos. En primer lugar, y sólo por seguir una metodología específica, serán dadas a conocer una serie de técnicas legislativas que permitirán al estudiante de derecho identificar ciertas técnicas legislativas que tienen que ver con el proceso de elaboración y presentación de iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Serán destacados los aspectos procedimentales relacionados con las iniciativas de Ley que presenta tanto el Poder Ejecutivo como las Legislaturas Federales y Estatales; y la acepción, que hace tanto la Constitución como el Reglamento de Gobierno del Congreso de la Unión, las cuales sin previo trámite pasarán, desde luego a comisión; no así las que presentan en forma individual los diputados y senadores al Congreso de la Unión, por lo que los temas centrales de este trabajo serán primeramente proponer que sea la importancia y trascendencia de una iniciativa de Ley la que sirva de parámetro para que sea turnada a Comisión y no que sea lo relevante quién presente dicha iniciativa; evidentemente, y como segundo tema, será analizar la función que constitucionalmente desempeña el Poder Judicial, tratando de identificarlo como organismo capaz, por las características funcionales que la constitución le atribuye de elaborar iniciativas de ley para aspectos específicos.

Considero que el resultado del presente trabajo es --
mostrar al estudiante de la ciencia del derecho, una serie
de técnicas legislativas, concretamente en el área de la -
iniciativa de ley, así como quedar plenamente demostrado -
que el poder judicial es un órgano con capacidad necesaria
para elaborar y plantear iniciativas de ley ante el poder-
legislativo, ya por su función judicial, ya por su función
de control constitucional; sobre todo ante el entorno de -
modernidad liderado por el actual Poder Ejecutivo Federal
en donde es oportuno equilibrar los poderes de la Unión, -
elevando a rango constitucional, la posibilidad de que el-
poder judicial inicie y suscriba las leyes ante el Congre-
so. Además el presente trabajo permite constatar la nece-
sidad de que sea lo importante y trascendente de una ini-
ciativa de ley lo que dé lugar a turnarla directamente a -
comisión y no como lo establece la constitución, dándole -
importancia a la autoría de dicho acto.

Desde luego que a pesar de que a nuestro juicio el --
presente trabajo reúne los requisitos de calidad y forma -
establecidos por nuestra Universidad, sometemos el mismo a
la mejor opinión de nuestros asesores y lectores, esperan-
do que al finalizar su consulta, se enriquezca el acervo -
de conocimientos en torno a la técnica legislativa aplica-
da a un aspecto específico.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El artículo 71 Constitucional establece:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República.

II. A los diputados y senadores al Congreso de la --
Unión, y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de los Debates". (1)

(1). RABASA, Emilio O., "Mexicano esta es tu constitución", LVI Legislatura, México, 1989, p. 210-211.

I.1 EL PODER JUDICIAL NO CUENTA CON LA POTESTAD DE -
INICIAR LEYES ANTE EL PODER LEGISLATIVO.

En términos generales, el proceso legislativo comprende una serie de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial, proceso en el que colaboran los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El artículo en relación se refiere al primer acto dentro de este proceso, o sea, la presentación de un proyecto de ley ante una de las dos cámaras para su discusión; ya sea de origen o revisora.

No cualquier persona está facultada, dentro de nuestro régimen jurídico, para iniciar una ley. Compete hacerlo sólo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, estas últimas, en virtud del pacto federal.

Resulta evidente en el artículo 71 constitucional la no inclusión del poder judicial como sujeto de derecho de iniciar las leyes.

Tiene el Poder Judicial Federal de acuerdo con el artículo 94 Constitucional las siguientes funciones medulares: proteger los derechos del hombre, interpretar y aplicar la

ley en cada caso concreto sometido a su consideración, y -- servir de fuerza equilibrada entre el Ejecutivo y el Legislativo Federales, así como entre los poderes de la Federación y los de los estados, manteniendo la supremacía de la Constitución de la República.

A continuación se comentan más ampliamente las funciones judicial y de control constitucional que de acuerdo con el artículo 94, debe desempeñar el poder judicial.

I.1.1. La función judicial.

Entre las facultades que la Constitución otorga a los Tribunales federales figuran las que entrañan, en cuanto a su ejercicio, una función que se desarrolla análogamente a la que se despliega en los procesos del orden común, pues tiene por finalidad la resolución de un problema jurídico -- que puede o no ser constitucional, sin que dichos Tribunales se sitúen en una relación de hegemonía sobre los demás -- órganos del Estado y sin que pretendan establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos. La función judicial propiamente dicha de los Tribunales federales consiste, por ende, en resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza sin perseguir ninguno de los objetivos indicados, traducándose su ejercicio en los llamados "juicios federales"; esencialmente distintos del amparo, y que pueden ser civiles, penales y administrativos, conociendo --

de ellos en primera instancia los Jueces de Distrito.

Ahora bien, son los Tribunales Unitarios de Circuito - los que conocen en segunda instancia de los juicios ventilados en primera ante los Jueces de Distrito en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, teniendo además el radio de competencia que el propio ordenamiento establece. Así mismo la competencia de la Suprema -- Corte de Justicia por lo que toca a la mencionada función. -- Desde luego, este máximo órgano jurisdiccional federal desempeña la función judicial propiamente dicha en competencia originaria, o sea, en única instancia, en los casos a -- que se refieren los artículos 105 y 106 Constitucionales -- que delimitan la competencia de la Suprema Corte dentro del artículo 104 de la constitución ⁽²⁾, que alude en general a los Tribunales Federales en relación con los preceptos conducentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Si hemos subrayado las expresiones "competencia originaria" y "única instancia", ha sido porque la Suprema Corte, tratándose de la función judicial propiamente dicha, sólo - bajo ese aspecto y en esa forma la realiza, pero actualmente no existe tercera instancia hablando con propiedad, por

(2) Código federal de procedimientos civiles; Porrúa, México, 1989.

lo que los juicios iniciados ante los Jueces de Distrito -- concluyen con la sentencia ejecutoria pronunciada por los - Tribunales Unitarios de Circuito, en los casos en que proce- da el recurso de apelación, o con la dictada por los pro--- pios jueces en la hipótesis contraria, pues el amparo direc- to que puede interponerse contra esas ejecutorias no es un recurso que provoque una tercera instancia, como prolonga- ción procesal del juicio fallado en segunda, sino un juicio sui generis con finalidades propias y distintivas, como ya dijimos.

I.1.2. La función de control Constitucional.

Afirmamos anteriormente que el ejercicio de la función judicial propiamente dicha no entraña ninguna relación "po- lítica", de poder a poder, entre el Órgano jurisdiccional - titular de la misma y cualquiera otra autoridad, sea legis- lativa, ejecutiva o judicial federal o local, puesto que no tiene como objetivo primordial el mantenimiento del orden - constitucional, sino que su finalidad sólo estriba en resol- ver el problema jurídico que se somete a su conocimiento. - Por lo contrario, cuando los Órganos del Poder Judicial Fe- deral, con exclusión de los Tribunales Unitarios de Circui- to, despliegan su actividad jurisdiccional de control cons- titucional, se colocan en una relación política, en el am- plio sentido de la palabra, con los demás poderes federales o locales, al abordar el examen de los actos realizados por

éstos para establecer si contravienen o no el régimen constitucional, cuya protección y tutela son el principal objeto de la función de que tratamos, con las inherentes limitaciones legales.

De lo expuesto con antelación se infiere que el Poder Judicial Federal, en el desempeño de ambas funciones, se coloca en una situación jurídica distinta, a saber: cuando -- ejecuta la función judicial se traduce en un mero juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente, y en el caso del ejercicio de la función de control constitucional se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presentan a su conocimiento.

Encontramos pues, las siguientes diferencias principales que median entre la naturaleza jurídica de ambas funciones:

1. Al ejercer la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se coloca en una relación política, - de poder a poder, con las demás autoridades del Estado, federales y locales, mientras que cuando desempeña la función judicial propiamente dicha, no surge esa relación.

2. El objetivo primordial histórico y jurídico de la - función de control constitucional consiste en la protección

y el mantenimiento del orden constitucional, realizados en cada caso concreto que se presente. En cambio, la otra función, o sea, la judicial, no tiene dicha finalidad inmediata y primordial, ya que no tiende a impartir dicha protección, sino a resolver el problema de derecho que se presente, sin que se tenga la mira de salvaguardar el régimen constitucional violado por actos de autoridades estatales.

3. Por consiguiente, al desempeñar la función de control constitucional, el Poder Judicial Federal se erige en organismo tutelar del orden creado por la Ley Fundamental; en cambio, cuando la función que desarrolla es la judicial propiamente dicha, se le concibe con caracteres de mero juez, como mera autoridad jurisdiccional de simple resolución del conflicto de derecho que se suscite, sin pretender primordialmente, como ya se dijo, conservar la integridad y el respeto a la Constitución. Sin embargo, podemos decir que hay casos, como el previsto en el artículo 105 Constitucional, en los que la Suprema Corte en especial, al realizar la función judicial propiamente dicha, en realidad protege la Constitución al resolver sobre la constitucionalidad de los actos de los distintos poderes federales o locales, mas esta protección se imparte en forma mediata, como consecuencia lógica derivada de la resolución del conflicto y no como finalidad primaria e inmediata, como sucede cuando desempeña la función de control constitucional.

Debemos hacer la advertencia, por otra parte, de que - al indicar que con motivo del ejercicio de la función de -- control constitucional surge una relación política entre el órgano jurisdiccional federal y los demás órganos del Estado, dicha relación debe entenderse en su connctación jurisdiccional y no política propiamente dicha, en el sentido de dirimir contiendas o controversias con la finalidad expresa y distintiva de mantener el orden establecido por la Ley -- Fundamental.

Por lo anteriormente expuesto y señalado se concluye - que el Poder Judicial tanto en su función judicial, así como en cuanto al control constitucional, es quien verdaderamente conoce, valora y se nutre de los alcances, fallas y - deficiencias de las leyes en vigor, inclusive de la propia Carta Magna, por lo que está en plena capacidad por su actiuidad institucional para proponer proyectos de iniciativas de ley directamente al Poder Legislativo en donde se reformen, adicionen y se creen nuevas leyes adecuadas a la realiudad social de nuestro país. Independientemente de que dicho órgano es quien mejor conoce la evolución de nuestra legislación a través del derecho positivo; y no como hasta ahora, como generador de meras propuestas de proyectos que envía a la Secretaría de Gobernación y ésta a su vez al Presidente de la República para que sea este último quien presente disucrecionalmente a su interés y conveniencia al Legislativo; - traduciéndose lo anterior en falta de autonomía del Poder -

Judicial y así contraviniendo a la teoría pura del equili--
brio que debe prevalecer entre cada uno de los tres poderes.

I.2 LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SE TURNAN SIN PREVIO TRAMITE A LAS COMISIONES CORRESPONDIENTES. NO ASI LAS PRESENTADAS INDIVIDUALMENTE POR LOS DIPUTADOS Y SENADORES.

Una de las importantes atribuciones que tienen los diputados y senadores individualmente considerados consiste en la facultad de iniciar Leyes o decretos a la que se refiere el artículo 71 de la Constitución en su fracción II - previamente comentados. En lo tocante al ejercicio de esta facultad, los diputados y senadores se encuentran en una situación de inferioridad respecto del presidente de la república y de las legislaturas de los estados, a quienes también se atribuye su desempeño conforme al invocado precepto. Esta desigualdad se manifiesta en que las iniciativas de Leyes o decretos que formulen los diputados y senadores deben de sujetarse a los trámites consignados en la legislación interna del Congreso de la Unión y que señala concretamente el artículo 58; " Las proposiciones que no sean iniciativas de ley por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

I.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores; al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor o uno-

de ellos, si fueran varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.

II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara - uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del Proyecto o proposición, y

III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada". (3)

Por lo que toca a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal o las legislaturas Locales se turnan inmediatamente a comisión para su dictamen.

Las iniciativas contienen una proposición y constituye el acto formal para poner en marcha el proceso legislativo, a fin de lograr la expedición de Leyes o decretos. Es un documento que obliga a estudiar, dictaminar y resolver la promoción contenida en el proyecto, poniendo en movimiento al poder legislativo.

El poder legislativo Federal sólo puede crear Leyes o decretos cuando medie iniciativa formal del presidente de -

(3) Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos. 1990, p. 30.

la República, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados, o de las diputaciones de los mismos (art. 71 C). La asamblea de representantes del D.F., puede también presentar iniciativas ante el congreso, en materia relativa al Distrito Federal (art. 73, fracc. 3a. base, C.).

Si alguna entidad, sector o grupo de ciudadanos presenta una petición, a manera de iniciativa, ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, dicha petición no puede formalmente poner en actividad el proceso legislativo del mismo. El artículo 61 del reglamento para el gobierno interior del Congreso indica que dichas peticiones las turnará el presidente de la Cámara "a alguna de las comisiones que correspondan, según la naturaleza del asunto de que se trate, agregando que: las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". (4) El citado artículo no debe de entenderse en el sentido de que, si se dictamina favorablemente, la petición puede considerarse formalmente como iniciativa, porque se vulneraría el artículo 71 Constitucional, por lo que debe de interpretarse bajo el concepto de que sólo puede dar el contenido material de una iniciativa, en todo o en parte, si los diputados o senadores que dictaminaron hacen suyo dicho contenido formalmente y presentan co-

(4) Op. cit. p. 28 y 29.

mo propio el proyecto.

En cambio en el ámbito de las legislaturas locales varía según cada constitución local. En algunos estados aparte del poder Legislativo y ejecutivo, les otorga a los tribunales superiores de justicia y a los ayuntamientos la facultad de iniciar leyes inclusive, algunos conceden iniciativa popular.

El mayor número de iniciativas en el ámbito federal, son presentadas por el presidente de la República ya que éste está en contacto más directo con la realidad evolutiva del país en su conjunto por razones de sus atribuciones y la organización de la administración pública federal, consistentemente conoce los problemas y necesidades que deben de resolverse mediante la expedición de normas jurídicas, y cuenta con los mayores elementos y medios técnicos para poder elaborarlas en las dependencias del ejecutivo, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia. Con excepción de la Ley orgánica del Congreso de la Unión, que el ejecutivo no puede ni iniciar, ni vetar, ni promulgar (Art. 70 C.), el propio ejecutivo tiene las más amplias facultades para presentar toda clase de iniciativas para la expedición de leyes o decretos. Inclusive, del texto constitucional puede interpretarse que para la expedición de ciertas leyes o decretos debe de mediar iniciativa del presidente. Tal es el caso de la Ley mediante la cual se suspenden las

garantías (Art. 29 C.), del decreto mediante el cual se declara la guerra (art. 73, Fracc. XII, C.) de la Ley de ingresos y del decreto de presupuesto de egresos, tanto de la federación como del Departamento del Distrito Federal (Art. 74, Fracc. IV, C.).

Aun cuando ni la constitución, ni la Ley orgánica del congreso, ni el reglamento para el gobierno interior del congreso determinan nada al respecto, tomando en cuenta la naturaleza misma de las iniciativas del poder ejecutivo, entendidas como una proposición que un poder hace a otro, deberán formalizarse por comunicación escrita que el presidente de la república dirige al poder legislativo y que debe contener los siguientes elementos esenciales:

- a) La Cámara del Congreso de la Unión a la que se envía, que será la Cámara de origen; debiendo dirigirse a los secretarios de la misma;
- b) La exposición de motivos;
- c) El apoyo constitucional para iniciar leyes o decretos;
- d) La denominación de la ley o el decreto;
- e) El cuerpo normativo de la ley o decreto que se ini-

cia, con el texto de las normas que se proponen, incluyendo las principales y las transitorias; y

f) La fecha y firma del Presidente de la República.

Lo expresado anteriormente con relación al contenido de las iniciativas presidenciales, se refiere a los proyectos que se presentan ante el Congreso de la Unión para promover la creación de nuevas leyes y la expedición de modificación a normas constitucionales o legales, siguiendo el sentido que corresponde al artículo 71 Constitucional. Existen otras resoluciones que dicta el Congreso o alguna de las Cámaras en uso de facultades exclusivas, que tienen el carácter de decreto por virtud de lo dispuesto en el artículo 70 Constitucional, cuyas promociones para provocar dichas resoluciones no pueden tomar la forma de las iniciativas a que antes se hace referencia y que, en consecuencia, serían ajenas al objeto de este trabajo. Tal es el caso de la aprobación de los tratados, que hace el Senado (art. 77, fracc. I, C.), o a las autorizaciones que otorga el Congreso para que los ciudadanos puedan recibir condecoraciones de países extranjeros o trabajar para gobiernos del exterior (art. 37, fracs. II y III, C.), o aprobar nombramientos.

Tratándose de iniciativas del Ejecutivo Federal, corresponde la elaboración del proyecto que la dependencia --

que resulte (art. 12, LOAPF). Ello resulta congruente con el artículo 90 Constitucional, que organiza la administración pública federal centralizada en dependencias que constituyen esferas de competencia.

En caso de leyes cuya materia no esté dentro de la esfera de competencia de otras dependencias, corresponderá a la Secretaría de Gobernación formular los proyectos de iniciativas (Art. 27, Fracc. XXIX. LOAPF).

Lo anterior no obsta para que el Presidente pueda encomendar algún proyecto a cierta dependencia, grupo o personal.

Resumiendo lo anterior se colige que el presidente de la república, ya por la estructura de la organización de la administración pública, ya por la atribución de encomendar proyectos a las diversas dependencias que integran el poder administrativo o bien, por el establecimiento de grupo de trabajo de asesores los cuales se coordinan intersecretarialmente en materia administrativa, en el caso de competencia de diversas dependencias que intervengan en la elaboración de las normas, debiéndose de cuidar sobre todo los intereses de todas ellas en forma congruente logrando con ello muchas veces que la población a quien van dirigidas en última instancia éstas sean beneficiadas con las nuevas disposiciones. Pero algunas veces no hay que olvidar: y AQUÍ EL -

INTERES DE MI PROPUESTA EN EL PRESENTE TRABAJO, QUE NO SE CUMPLE CON ELLO, pues tanto en la cámara baja (Diputados), como en la cámara alta (Senadores); existen diputados y senadores que alcanzaron dichas curules, desde luego por el voto popular pero sobre todo por ser representantes de ciertos sectores productivos del país (Empresarios, Dirigentes de la Pequeña Propiedad, etc..) que no cuentan con el número necesario de miembros y que por consiguiente tendrán que presentar sus proyectos de propuestas de iniciativas en forma por demás individual y que son, en muchos de los casos de gran trascendencia, cayendo por lo dispuesto en el Contenido del artículo 58 del reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos con relación a lo establecido en segundo párrafo del artículo 71 Constitucional; las cuales tendrán que pasar al trámite previo antes de pasar a comisión; corriéndose el gran riesgo de que sean desechadas antes de llegar al mismo; por lo que recalco que debe de ser lo trascendente del contenido de una propuesta y no la persona quien presente la iniciativa, lo que sirva de parámetro para impulsar el proceso legislativo.

C A P I T U L O I I

LA INICIATIVA DE LEY

Uno de los propósitos de este trabajo, como se ha señalado en la introducción del mismo, es el de procurar integrar un conjunto de reglas muy generales, que faciliten la elaboración de iniciativas de Leyes o decretos, dentro de una depurada técnica legislativa.

En este capítulo se trata de fijar un conjunto de principios básicos sistematizados, que sirvan de pauta para elaborar los proyectos que se presentan al Congreso de la Unión para mover el complejo proceso legislativo, a fin de lograr la expedición de una ley o decreto.

II.1. GENERALIDADES DE UNA INICIATIVA DE LEY.

En el sistema jurídico nacional, la estructura de una iniciativa de ley consta de dos partes genéricas: la exposición de motivos y el contenido normativo.

La primera es la argumentación que hace el autor de la iniciativa de ley, de las causas que motiven la proposición de la misma, señalando la forma en que se pretende resolver el problema.

El contenido normativo es el conjunto de disposiciones preceptivas que reglamentan el objeto de la iniciativa de ley.

La parte normativa de una iniciativa de ley se divide en disposiciones permanentes y transitorias. La validez en el tiempo de las primeras es indefinido hasta en tanto no se expida una ley o decreto posterior que las derogue, según sea el caso. Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, éstas únicamente habrán de regir durante cierta etapa, determinadas situaciones jurídicas que se agotan con el transcurso del tiempo.

Desde otro punto de vista, como se desarrolla posteriormente, la parte normativa de una iniciativa puede ser dividida en libros, títulos, capítulos, artículos, secciones, incisos, párrafos, entre otros. "El artículo constituye en la legislación mexicana la unidad de división elemental del contenido normativo⁽⁵⁾ y se compone de uno o más párrafos, pudiendo dividirse cuando las necesidades del numeral así lo exijan, utilizando letras o números romanos".

(5) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial, - Porrúa; México, 1981, P. 101.

II.1.1. La apreciación de la realidad social, económica, cultural y política a que habrá de dirigirse.

La cual debe ser perfectamente conocida y tenida en cuenta por el grupo encargado de la redacción del proyecto de iniciativa de ley.

A través del análisis de dicho conocimiento podrá el grupo acercarse a la realidad social y efectuar una predicción, sobre los verdaderos efectos que producirá el citado proyecto.

II.1.2. Consideración de los precedentes de jurisprudencia sobre la constitucionalidad de la ley.

El análisis de precedentes de jurisprudencia sobre la constitucionalidad de la ley vigente es un punto de apoyo valioso, pues permite prever y corregir a través de las reformas o de una nueva ley, las posibles lagunas o deficiencias de la legislación materia de revisión.

II.1.3. Determinación de las normas susceptibles de reglamentarse.

Existe la tendencia a incluir en los textos de las leyes, múltiples aspectos adjetivos y conceptuales que deri-

van de los elementos económicos, políticos, técnicos y sociales implícitos en la materia objeto de la ley, con lo cual se estructuran proyectos legislativos excesivamente amplos o prolijos en detalles que debieran ser materia de los reglamentos que corresponda desarrollar el Ejecutivo Federal.

En este sentido, la ley, por sus características propias de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad, debe establecer lineamientos generales respecto a la materia objeto de regulación, sujeto y órganos encargados de aplicarla, dejando al reglamento la tarea de dar operatividad a los mismos mediante la adopción de medios, métodos, conceptos y técnicas puestas en juego para hacer eficaz la aplicación de la ley.

II.1.4. Concepción integral de la ley.

Las normas jurídicas que se formulen han de ser completas, esto implica no omitir la regulación de los aspectos fundamentales del tema o materia del proyecto; de lo contrario, se presentarían algunas técnicas, y sería necesario expedir otras normas jurídicas -modificadorias o complementarias- tendientes a superarlas, generando así una complicación innecesaria en el régimen jurídico a que dio origen.

II.1.5. La brevedad.

Para que el proyecto de iniciativa de ley sea breve, debe contener solamente las normas necesarias, es decir, incluir sólo aquellas hipótesis normativas que se relacionen claramente con los objetivos y fines que se persigan; además, deben expresarse en el menor número posible de palabras y cuidar de que no se regule más de una misma vez una misma actuación.

En consecuencia, al redactar el proyecto de iniciativa de ley se usarán oraciones breves, simples y directas, de tal manera que se asegure la claridad y la concisión y se eviten redundancias y adjetivaciones innecesarias, ya que con ello se facilitará su interpretación y, por ende, su cumplimiento.

II.1.6. Coherencia normativa.

Esto implica que en el texto del proyecto de iniciativa de ley, debe haber unidad de pensamiento. Para lograrlo, es necesario cuidar que no haya contradicción entre dos o más preceptos contenidos en el mismo proyecto, o con cualquier otra disposición legal vigente (salvo aquellas que vayan a ser derogadas), y que no se apliquen soluciones totalmente diferentes en el caso de distintas hipótesis que requieran similar tratamiento.

II.2 EXPOSICION DE MOTIVOS

El propósito de la exposición de motivos es informar - acerca de las causas y consideraciones políticas, sociales, económicas o estrictamente jurídicas, que mueven al autor - de la iniciativa a proponer una medida legislativa y justificarla como la solución más adecuada para una necesidad social determinada.

Los motivos que apoyan una iniciativa comprenden una - descripción objetiva del o los problemas que originan la medida que se propone. Esa descripción en ocasiones puede implicar el análisis de determinados hechos o circunstancias sociales y del régimen normativo prevaleciente señalándose por qué razones este último resulta insuficiente o ineficaz para regular adecuadamente el fenómeno. En otras ocasiones la descripción del problema suele estar referida a una cuestión formalmente jurídica, de la cual se deriva el problema de que se trate, es decir, de normas vigentes que no resulten aptas para regular un fenómeno técnico jurídico, como - en el caso de un procedimiento jurisdiccional que ha llegado a ser inadecuado, una forma organizativa o estatutaria - obsoleta o perfectible, o en general una forma de acontecer cuya existencia depende de la regla que la autoriza y rige.

En algún caso, por la importancia especial de la materia, la exposición de motivos suele retrotraer, en mayor o menor medida, el examen de los hechos hasta su origen histórico, de manera que resulte más comprensible la naturaleza del problema y la regulación jurídica que requiere para su tratamiento. De la misma manera se presenta en ocasiones - la conveniencia de revisar los antecedentes normativos y el grado de eficacia que han tenido en la regulación de los fenómenos de que se trata.

La Exposición de motivos, aún cuando no forma parte en sentido estricto del texto legal, es por un lado, un documento útil en las fases posteriores del proceso legislativo, ya que explica el por qué de aquello que se propone, despejando eventuales dudas que al respecto se pudieran presentar, a los legisladores. Por otra parte, constituye un apoyo en la labor de interpretación de la Ley. Al respecto se han sentado la siguiente tesis de jurisprudencia: "INTERPRETACION DE LA LEY, ES CORRECTO ACUDIR A SU EXPOSICION DE MOTIVOS". "...porque cuando se estima que la ley no es del todo clara, uno de los medios que puede acudir para esclarecerla, es el atender al propósito perseguido en ella, que se contiene precisamente en su exposición de motivos" (6)

(6) Tesis número 224, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en Jurisprudencia, Precedente y Tesis Sobresaliente, Tribunales Colegiados. Tomo I, Administrativo, Mayo Ediciones, PP. 161 y 162.

La doctrina señala que las normas jurídicas deben adaptarse constantemente a la evolución y cambios que experimentan las ideas políticas, directrices y a las variaciones del ambiente social. Las normas y las fórmulas jurídicas tienen que ser dinámicas y hallarse en elaboración permanente, porque la sociedad y sus concepciones políticas tienen movilidad.

Como ya se apuntó, es conveniente ponderar la utilidad de hacer una breve referencia a todos los ordenamientos jurídicos que han tenido vigencia, y que se relacionan con la materia objeto del proyecto. Tanto la evolución como el desarrollo legislativo experimentado por la materia que es objeto de regulación, proporcionan elementos que permiten distinguir diversas alternativas que pudiesen ser propuestas para la solución de la situación que se pretende normar.

En este desarrollo puede darse la descripción de políticas y principios que guían la propuesta, como podrán ser las orientaciones o datos contenidos en algún discurso, mensaje o incluso también en los resultados de consultas a diversos sectores de la sociedad. Puede incluirse, en su caso, la referencia al convenio o tratado internacional del que México sea parte y que motiva la nueva regulación a nivel interno.

Es frecuente que la cita de las razones de la conve---

niencia u oportunidad de la iniciativa se haga identifican- do además las desventajas que ha presentado la legislación- vigente, así como los argumentos que justifican el cambio - de aquéllas y que se pretenden superar con el proyecto, los que pueden comprender cuestiones de carácter práctico, teó- rico o técnico.

II.2.1. Reglas especiales.

Además de los elementos de carácter general a que se - ha hecho mención, existen otros de carácter particular, se- gún se trate de reformas constitucionales, de reformas lega- les, o de la elaboración de un nuevo ordenamiento jurídico.

II.2.1.1. En reformas constitucionales.

La exposición de motivos de una iniciativa de decreto- de reformas a la Constitución es usual que se ocupe de los- antecedentes históricos de los preceptos a reformar y de -- las causas generales de la reforma propuesta exponiendo las razones específicas que apoyan a cada una de las modifica- ciones a artículos, párrafos o fracciones, o cualquiera -- otra especie de apartados. Si la reforma es a un solo pre- cepto, la exposición puede contraerse a una mera ordenación continuada de los motivos que se esgrimen, desde los más ge- nerales, hasta llegar la explicación del texto mismo de la norma.

La índole de la Constitución, como fundamento de nuestro sistema de derecho, impone algunas reflexiones acerca de la motivación de sus reformas. Se trata de las bases en que descansa la conformación de la sociedad nacional y que la explican; son el producto histórico de una sucesión de representantes de la soberanía del pueblo mexicano que han venido dando forma al sistema de vida en que ese pueblo procura, y las siguientes generaciones van a procurar su desarrollo y bienestar. Por ello la motivación retrocede generalmente hasta los orígenes de los textos y las circunstancias históricas que los explican, siguiendo su evolución y las razones que hubieren determinado las adecuaciones de -- que hayan sido objeto. La justificación de la reforma conviene asuma la significación que conllevará como pieza básica del sistema jurídico nacional.

El examen de la iniciativa estará a cargo del Congreso de la Unión y de las Legislaturas locales, por lo que los motivos conviene se elaboren para un interlocutor nacional, de una extensión mayor que la del que produce la legisla---ción ordinaria y en contextos sociales locales, que ponderran la convivencia de modificar, según se trate la expre---sión y alcance de los derechos individuales y sociales fundamentales, la estructura de los órganos de la Federación o del Distrito Federal, consagrados en el pacto federal, o -- las bases de la organización y atribuciones de los gobiernos locales y municipales.

Como las disposiciones constitucionales son fundamento de los ordenamientos secundarios, la amplitud y claridad de las exposiciones de motivos de que se trate se traducen en información de gran riqueza y fuente de consulta para una mejor comprensión de todo el sistema jurídico, así como para orientar el examen de la congruencia de este sistema con la norma fundamental.

Por su relevancia, los motivos de la Constitución a través de su conformación histórica, son fuentes importantes de conocimiento no sólo del derecho positivo sino de la historia de la nación, por lo que su expresión escrita demanda un especial esmero, que podrían juzgar con rigor científico sus consultantes.

II.2.1.1. En reformas legales.

Conviene generalmente incluir en las exposiciones de motivos de reformas legales, la referencia al precepto constitucional que atribuye facultades para legislar en la materia, así como también a aquellas disposiciones de la propia Constitución que contienen sus principios rectores. Esta recomendación es común para las reformas legales y para las nuevas leyes o códigos. En algunos casos la cita a preceptos de la Constitución se hace meramente como invocación de ese fundamento; en otras se cumple un mandato constitucional desarrollando las bases que ya se encuentran inscritas-

en el mismo, para hacer eficaz el precepto y que éste pueda aplicarse.

Si fuera el caso, conviene hacer la cita de que los artículos que se desarrollan a través del proyecto legislativo ordinario han sido recientemente reformados, lo que hace menester expedir un nuevo ordenamiento legal que instrumente su eficacia aplicativa.

Subsecuentemente, la exposición de motivos se ocupa - en su caso, de la descripción y explicación de los cambios fundamentales que conlleva la iniciativa en relación con el ordenamiento que se propone modificar.

En algunos casos de reformas extensas o complejas es frecuente se incluya el esquema de las reformas que se proponen. Cuando no son muy extensas las reformas legales resulta conveniente hacer referencia a cada precepto o varios de ellos, explicando en qué consisten las razones para hacerlo.

II.2.1.3. En una iniciativa de nueva ley o código, conviene hacer una comparación con la legislación vigente, así como la referencia a otros precedentes legislativos. Como ya se dijo, en estas iniciativas es importante citar el fundamento constitucional del proyecto y, en su caso, los principios o bases de la carta fundamental que desarro

llan y la competencia del Congreso de la Unión en materia.

Por tratarse de un nuevo ordenamiento, resulta útil - presentar el esquema general del cuerpo normativo que se propone, antes de exponer la motivación particular del articulado, es decir, explicar las partes más amplias y sus causas, propósitos de fondo y razones estructurales, para abordar después las causas específicas, los fundamentos y la explicación del articulado.

En cuanto al orden en que se estructura pudiera explicarse respecto de cada libro, título o capítulo, qué es lo que está regulando y bajo qué criterios. Conviene hacer énfasis en algunos capítulos o preceptos específicos que impliquen un régimen legal distinto al vigente, o cuando se requiera por la importancia de su contenido o el carácter del mismo; también resulta de utilidad aludir a aquellas partes del texto vigente que se producen y aquella cuya modificación es mínima. Otras disposiciones que usualmente se refieren en forma destacada, son aquellas que establecen principios y conceptos novedosos, haciendo además de una síntesis de su contenido o ejemplificación, la explicación de su origen, propio o de derecho comparado, y su significación en el proyecto, así como la referencia detallada sobre aquellas cuestiones de las que se ocupa la iniciativa y que involucran la eliminación de lagunas legales.

II.3 ESTRUCTURA

En la elaboración de un cuerpo normativo, cualquiera - que sea su naturaleza, existen ciertas reglas de estructura que conviene tener presentes. A continuación se tratan de manera somera las más frecuentemente utilizadas las cuales - pueden variar según la amplitud y de acuerdo a la diversi - dad del contenido: "Un código o ley pueden ser divididos en libros, títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos a su vez pueden subdividirse en párrafos, apartados, fraccio - nes e incisos" (7)

II.3.1. Libros.

El libro es "Cada una de las partes en que se suele di - vidir los códigos y leyes de gran extensión". El vocablo -- "libro" tiene su origen en el liber, palabra con la que se designaba al papiro o pergamino en donde se escribía. El - codex originalmente estaba constituido por una serie de ta - blillas; luego se compuso de pergaminos. De este modo el - liber (libro) fue adquiriendo el significado de ser parte - de un codex (código).

Todos los códigos vigentes en nuestro país tienen como

(7) PALOMAR de Miguel Juan, Diccionario para Juristas. - Ediciones, Mayo, México, 1981. P. 125.

división fundamental la de Libros. Así en la tradicional es tructura del Código Civil encontramos 4 libros: El primero dedicado a las personas, el segundo a los bienes, el tercero a las sucesiones y el cuarto a las obligaciones.

Así por ejemplo el Código Penal está dividido únicamen te en dos libros: En el primero está contenida la parte ge- neral y en el segundo los delitos en particular.

El Código Federal Electoral, recientemente expedido -- también siguió este sistema de estructura y se divide en 9 libros y los 8 siguientes tratan diversas instituciones -- electorales.

II.3.2. Títulos.

En términos generales título es la palabra o frase con que se da a conocer el asunto o materia de una obra o de ca da una de las partes o divisiones de un escrito. (8)

En materia jurídica, tradicionalmente los libros se -- han subdividido en títulos; aunque excepcionalmente, cuando se desean hacer divisiones más amplias, pueden dividirse en partes, como sería el caso del libro cuarto del Código Ci--

(8) Ibidem

vil que se divide en tres partes, las que a su vez se subdividen en títulos.

Los títulos han sido empleados como una de las principales divisiones de los cuerpos legales, pudiendo ser en -- ocasiones la división más general de una ley. Ejemplos de leyes divididas en títulos son las leyes Federal del Trabajo, General de Salud, Aduanera, Federal de Aguas, entre -- otras.

II.3.3. Capítulos.

Los títulos a su vez se dividen en capítulos. Los capítulos se han usado como división en diversos tipos de -- obras, para el mejor orden y más fácil inteligencia de la -- materia.

Los capítulos pueden ser la división más general de -- una ley cuando su materia no es muy amplia, o bien no necesita de mayores subdivisiones. Son ejemplos de leyes es-- estructuradas únicamente por capítulos, las leyes General de Bienes Nacionales, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Federal de Educación.

Dentro de la técnica legislativa el uso del vocablo capítulos también tiene larga tradición. El término capitulario se empezó a usar a mediados del siglo VIII y sirvió pa-

ra designar a ciertas colecciones legislativas que tomaron ese nombre por ser disposiciones adoptadas en un capítulo, asamblea o cabildo.

II.3.4. Secciones.

La división de los capítulos en artículos se ha mantenido hasta nuestros días. Excepcionalmente un capítulo -- puede necesitar ser subdividido. A esta subdivisión se le ha llamado tradicionalmente sección. Sección es, en general, cada una de las partes en que se divide o considera - dividido un todo. (9)

En el Derecho Mexicano encontramos el uso de decisiones en el Capítulo III de la Ley Federal de Aguas y el Capítulo III de la ley de Profesiones, entre otras.

II.3.5. Artículos.

"Se define como cada una de las divisiones numeradas - de una ley, tratado o reglamento". (10)

El artículo es así la célula básica en un ordenamien-

(9) Ibidem;

(10) DICCIONARIO Práctico Español Moderno Larousse, Mayo 1990, p. 40.

to la unidad normativa más simple que contiene una hipóte--
sis conceptual reguladora, completa. Ello no obsta para --
que el artículo prevea, a propósito de un concepto unitario,
una o varias modalidades del mismo o una o más consecuen---
cias normativas, a través de un desmembramiento de su texto
en párrafos, fracciones e incisos.

Conforme a una depurada técnica legislativa, cada artículo
deberá contener una regla, tratando de evitar que en -
un precepto se contengan varias reglas de diferente contenido
o una regla se divida en varios artículos.

El anterior principio es válido tratándose de leyes ordi
narias, ya que respecto de la Constitución es frecuente -
encontrar artículos que contienen diversas reglas. En el caso
del artículo 14 Constitucional, por ejemplo, se regulanla
irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna,
la garantía de audiencia y los principios a que se sujetan
los juicios penales y civiles.

Hay leyes que por su reducida dimensión sólo están estr
ucturadas en artículos sin usar la división en libros, títu
los, capítulos o secciones. Tal es el caso de la Ley Expr
opriación y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federa
l en Materia Económica.

II.3.6. Párrafos.

Los Artículos de una ley se deben formar por un párrafo o por varios cuando se hace necesario dar mayor claridad, por tratarse de una regla que presente ciertas complejidades y requiere, en consecuencia, un mayor desarrollo; - debiendo tener cada párrafo, en estos casos, no la regla -- completa pero sí una oración que exprese un concepto cabal.

Gramaticalmente párrafo es "cada una de las divisiones de un escrito" (11)

II.3.7. Apartados.

Es posible que en un artículo se deseen prever dos o - tres grandes subdivisiones que, a su vez, requieren ser subdivididas y que aunque corresponda a la misma materia necesitan un tratamiento diferenciado. Para estos casos se ha - usado la figura del apartado.

Un ejemplo del uso de apartados lo encontramos en el - artículo 123 Constitucional que, al dar las bases generales en materia de trabajo, divide la regulación en dos aparta--dos: En el A quedan comprendidos los trabajadores en gene-

(11) DICCIONARIO Práctico Español Moderno, Larousse, Mé- xico, 1990. P. 404.

ral y en el B los trabajadores al servicio del Estado.

Se ha usado también el sistema de apartados para la -- distribución de competencias. Así, el artículo 13 de la - Ley General de Salud señala en el apartado A las que corres ponden al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría - de Salud, y en el apartado B las que corresponden a los go- biernos de las entidades federativas en materia de salubri- dad general.

II.3.8. Fracciones.

Fraccionar significa dividir un todo en partes. Las - fracciones constituyen uno de los medios más usuales para - subdividir el o los párrafos que integran cada artículo, so bre todo cuando necesitan enumerar sujetos, atribuciones, - supuestos, requisitos o autoridades, comprendidos dentro la hipótesis que desarrolla el párrafo.

Tal es el caso de aquellos que enumeran a los diversos suje tos comprendidos en la hipótesis normativa; los que mencio- nan diversos supuestos que se desean preveer en las disposi ción; los que señalan atribuciones a las autoridades; los - que expresan los requisitos que deben cumplir los sujetos a quienes es aplicable la regla; los que imponen formalida- des o modalidades de carácter procesal; etc., Cada fracción constituye, por lo general, parte de un supuesto normati- vo o diversos supuestos de una regla que completan el enca-

bezamiento del artículo.

II.3.9. Incisos.

Así mismo, una fracción puede estar subdividida en incisos. Los incisos "Constituyen cada una de las subdivisiones de los párrafos o fracción". (12)

Conviene recordar que en ocasiones los artículos se dividen directamente en incisos sin que existan fracciones, - pero como se mencionó anteriormente, parece más adecuado - utilizar los incisos como subdivisiones de las Fracciones.

II.3.10. Enumeración.

Las diversas subdivisiones aludidas han sido tradicionalmente numeradas para establecer un orden e identificar - cada porción.

La práctica muestra el uso de los números ordinales escritos con letra para los libros y títulos; números romanos para los capítulos y secciones; números ordinales del 1° al 9°, y cardinales del 10 en adelante para los artículos; letras mayúsculas para los apartados; números romanos para -- las fracciones y letras minúsculas o números arábigos con -

(12) PALOMAR de Miguel Juan, Diccionario para juristas.- Ediciones Mayo, México, 1981. P. 344.

medio paréntesis, o punto y guión para los incisos.

En derecho mexicano, los párrafos no se enumeran, aunque para efectos de hacer referencia a ellos, se les identifica con las palabras correspondientes a los números ordinales. Cada una de las divisiones determinadas por punto y -- aparte es un párrafo, incluyendo en éste las fracciones y - los incisos que contenga. Esto tiene importancia para identificar el párrafo que se desea modificar.

Los títulos y los capítulos conviene inicien una nueva numeración en los respectivos libros o títulos de los que - forman parte, por ejemplo: El Título primero del libro se-- gundo y el título primero del libro tercero del Código Ci-- vil; así como el Capítulo I del título segundo y el capítu- lo primero del título tercero, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En cambio para los particulares es aconsejable que tengan un número progresivo, independientemente de que se con- tengan en libros o capítulos diferentes. Casi todas las le- yes recogen este principio, sin embargo, existen casos como el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal al que se adicionó un título primero, denominado "De la Justi- cia de Paz", que comienza con el artículo no se le dio núme- ro cuando debería ser décimoséptimo.

II.4 C O N T E N I D O

El contenido de las iniciativas puede responder a ciertas bases particulares según se trate de reformas constitucionales, reformas legales o nuevas leyes o códigos.

II.4.1. Reformas Constitucionales.

No obstante que la constitución se encuentra en la cúspide del sistema normativo, y que formalmente sus preceptos no están condicionados por otro ordenamiento jurídico, existen una serie de principios que puede ser conveniente atender cuando se esté en el caso de elaborar proyectos de reformas constitucionales.

En primer término, la Constitución ha consagrado valores que conforman la conciencia de la nación y que le son peculiares.

En los casos de iniciativas que propongan modificaciones a la Constitución, conviene examinar todas aquellas de sus normas que guarden relación con la materia a regular, para determinar si pudieren consignarse en una simple adición, cuyo contenido sea congruente con los conceptos ya previstos en la propia Constitución; si consignándose en una adición deben adecuarse otros preceptos constitucionales; o finalmente, si la regulación suponga no una adición,

sino una reforma o derogación de preceptos vigentes de la misma Constitución.

En primer término convendría analizar la compatibilidad de la modificación constitucional con otros preceptos de ese rango, ya que es de gran importancia que todos ellos conformen un sistema congruente. La Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia firme, refiriéndose a la aplicación de los preceptos constitucionales, señalando que hay que procurar armonizarlos y si resultan unos en oposición con otros hay que considerar los especiales como excepción de aquellos que establecen principios o reglas generales.⁽¹³⁾

Como se advierte, resulta importante una cuidadosa revisión del contexto constitucional y los efectos que dentro de su mismo marco normativo fundamental pueda producir una modificación, frente a otras de sus provisiones vigentes, tomando en cuenta que no le regiría el principio de derogación tácita por incompatibilidad, sino el arriba apuntado, recogido en la tesis jurisprudencial.

Conviene que se tome en consideración que, dada su naturaleza de norma básica, la Constitución da lugar a la legislación ordinaria y, por ello, si se adiciona será de es-

(13) Apéndice 1985, Común a Pleno y Salas, Tesis 247.

perarse que sobrevenga la expedición de disposiciones cuyos alcances conviene advertir, de tal modo que se propicien adecuadamente los fundamentos de la regulación ordinaria requerida, pero que así mismo se preservan las normas legales cuya supervivencia es conveniente y, en lo previsible, no se auspicie un ensanchamiento del universo normativo y una sobrerregulación de las relaciones jurídicas.

Si se trata de una reforma a preceptos constitucionales vigentes, por la razón apuntada de que éstos son al mismo tiempo norma básica de observancia general y fundamento jurídico de normas secundarias, conviene analizar con precaución los efectos que pueda producir en forma directa, o en la legislación vigente y en las situaciones y derechos creados bajo su imperio, considerando que es principio general que los efectos, aún retroactivos, de las normas constitucionales, pueden prevalecer incluso sobre las garantías que ella consagra.

En relación a los efectos que en la legislación vigente puede producir la reforma a la Constitución, por ser ésta la ley suprema del sistema normativo, las normas que están subordinadas a un precepto constitucional que se deroga, pierden su apoyo, es decir son abrogadas o derogadas. En la práctica dicha abrogación o derogación es tácita, por lo que no siendo indispensable que se precisen en forma expresa las leyes o normas que en consecuencia de una -

reforma constitucional sufren esos efectos, sí resultaría -- necesario, si se pretende temporalmente que siga vigente -- una norma o ley inferior que deje de tener base constitucional, que el Constituyente Permanente prevea en forma expresa se prorrogue su vigencia, lo cual es conveniente se haga a través de alguna disposición transitoria.

Un ejemplo reciente de lo expresado, se encuentra en -- el artículo tercero transitorio del decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial ⁽¹⁴⁾ de la Federación del 10 de agosto del mismo año, por el que se reformaron los artículos 73, 79, 89, 110 y 74 de la Constitución, -- el cual dispone que la Ley sobre Justicia, en Materia de -- Faltas de Policía y Buen Gobierno, expedida por el Congreso en uso de facultades que se sustituyeron por las concedidas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su Reglamento y las disposiciones administrativas relativas al -- Distrito Federal, en las materias a que se refiere en el inciso a) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la propia Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto dicha Asamblea de Representantes dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes.

Igualmente, debiera considerarse la necesidad de promoc

(14) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 10 de Agosto de 1987.

ver las modificaciones a las normas o leyes inferiores que resulten afectadas con la reforma a preceptos constitucionales.

II.4.2. Nueva ley y reformas legales.

Dentro del orden constitucional, un importante ejercicio de técnica legislativa tendrá que darse al determinar la naturaleza y el carácter del contenido que deba corresponder a un nuevo ordenamiento legal, sea que aquéllos consistan en una ley local para el Distrito Federal, en una ley federal o en una ley "general" que deba regir en la esfera federal de competencia y en las locales, lo cual deberá inferirse del alcance que la Constitución dé a las facultades del Congreso en la materia de que se trate, como se ve con mayor detalle al examinar el ámbito espacial de vigencia de las leyes.

Es fundamental guiarse por el principio de supremacía constitucional, como ya se expuso, buscando que el contenido de las iniciativas tenga un pleno enmarcamiento dentro de la norma suprema, ya que la incongruencia de las leyes inferiores con la norma superior produce su inconstitucionalidad, haciéndolas susceptibles de impugnación por violación de la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 Constitucional, al carecer de la debida fundamentación material.

II.5 DIFERENCIA ENTRE CODIGO, LEY Y DECRETO.

En general, denominar implica nombrar, señalar o distinguir con un título particular alguna cosa. En algunos países se estila identificar a las leyes mediante números o fecha de expedición. Recurrir a la práctica de identificar únicamente con un número la disposición, reviste dificultades de localización. En nuestro país se ha seguido la práctica de dar a los cuerpos normativo denominaciones que atiendan a la materia regulada, lo que tiene como propósito su identificación y la fácil referencia a ellos.

Son muchos los factores que hay que considerar para dar una denominación precisa al cuerpo normativo. La denominación idónea sería aquella que, siendo concisa y sencilla, permita distinguir al cuerpo normativo, de otros, dando al mismo tiempo idea tanto de su ámbito material como espectral de aplicación y, en algunos casos, el código personal de su aplicación.

Distinción entre Código, Ley y Decreto.

Tradicionalmente, las disposiciones legislativas comienzan por precisar si se trata de un código, de una ley o de un decreto. La diferencia entre código y ley ha sido objeto de opiniones encontradas. Sin pretender dar una definición de lo que se debe entender por código, a continua---

ción se recogen algunas acepciones de este término.

La palabra "código", proviene del latín *codex*, vocablo que se usó para calificar la obra compiladora de Justiniano. Por antonomasia recibe el nombre de Código el de Justiniano... que contiene una colección completa y ordenada de constituciones imperiales romanas, leyes, rescriptos, ordenanzas y otras disposiciones. Se agrega que en la actualidad la significación jurídica de la palabra es "cuerpo de leyes dispuestas según un plan metódico y sistemático". (15)

Se usa además la figura del código para designar al cuerpo normativo que aunque no contiene en su totalidad la regulación de una rama del derecho, sí da reglas generales en la materia y es supletorio de leyes especiales. Este uso del término código se da en México con el Código Fiscal de la Federación, ya que existen diversas leyes fiscales que no forman parte de él pero siguen su pauta. De acuerdo con esto, puede ser código aquel ordenamiento que está en el centro de una diversidad de leyes a las que irradia conceptos uniformes, terminológicos y normativos, dándoles homogeneidad.

Por lo tanto, para efectos de buscar la denominación -

(15) DICCIONARIO PRACTICO LAROUSSE, México, 1990. P.104.

idónea es recomendable revisar si el cuerpo normativo en cuestión abarca toda una rama del derecho, o si sólo regula una parte de ella; el nombre aconsejable para este segundo tipo de ordenamiento sería el de ley. En cambio, se trata de una compilación integral de las diversas instituciones de una rama del derecho, o si es un todo homogéneo, que unifica los aspectos conceptuales, orgánicos, sustantivos, y a veces adjetivos, el nombre adecuado sería el de código.

La distinción entre ley o decreto presenta otras particularidades. El vocablo "decreto" puede emplearse tanto para disposiciones emanadas del congreso de la Unión, como para ciertas disposiciones que emite el Presidente de la República. Para efectos de denominación, se necesita diferenciar entre ley y decreto del Congreso. Sobre el particular, la Constitución Mexicana, en su artículo 70 señala que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.

En doctrina se ha controvertido la distinción entre ley o decreto. Al margen de esta controversia, de la tradición legislativa pueden desprenderse algunas reglas:

Cuando el Congreso de la Unión tiene como propósito específico reformar, adicionar o derogar una ley se emplea la figura del decreto, con algunas de las siguientes fórmu

las:

- a) "Decreto que reforma...";
- b) "Decreto que reforma y deroga...";
- c) "Decreto que reforma y adiciona...";
- d) "Decreto que reforma, deroga y adiciona...";
- e) "Decreto que modifica..."

Cabe señalar que, rompiendo esta práctica, el legislador ha optado por denominar ley al cuerpo normativo conocido como "miscelánea fiscal", que siendo un decreto de modificaciones le ha denominado "ley que adiciona, reforma y de roga diversas disposiciones fiscales".

También se denominan decretos, por aludir a actos determinados y no contener normas abstractas impersonales, -- las que aprueban tratados, y las que autorizan a recibir -- condecoraciones de países extranjeros, o al Presidente de -- la República a ausentarse del país.

52

C A P I T U L O I I I

EL PROCEDIMIENTO PARA LA INICIACION DE UNA LEY

Para determinar la necesidad de formular una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político, técnico u operativo, con objeto de apreciar si las causas y efectos del problema justifican que sea a través de un acto legislativo como deben ser abordadas las alternativas de solución.

III.1 ELEMENTOS PRELIMINARES.

Para determinar la necesidad del proyecto se debe contemplar la ubicación del problema en el contexto político y social. Supone ello identificar las causas y naturaleza -- del problema en cuestión, con objeto de ir descartando o de terminando vías o medios alternativos de solución, pues este ejercicio contribuirá muy probablemente a eliminar la in deseable tendencia a dar solución a todo problema con la ex pedición de nuevas leyes o reglamentos, cuando los problemas pueden ser resueltos a través de medidas administrati-- vas, sean operativas, ejecutivas, o de promoción y concien-- tización política que se adecúen a los vigentes textos nor-- mativos. En este orden de ideas cabría plantearse un con-- junto de interrogantes en torno a la necesidad de la ley, y

entre las cuales pueden citarse las siguientes, ¿cuál es la materia de la nueva ley propuesta?; ¿qué aspectos de los -- asuntos humanos, económicos, sociales o políticos toca dicha ley?; ¿cuál es el objetivo amplio de la nueva ley?; -- ¿cuáles son las situaciones de hecho específicas para las - cuales se alega que la ley vigente provee una solución inadecuada o inconveniente?; ¿cuál es el objetivo y propósito inmediato y específico de la nueva ley que se propone?; --- ¿existe realmente la necesidad de legislar o de reformar la legislación en esa materia?

Es factible que de este análisis se desprenda no solamente la conclusión de que es indispensable reformar el respectivo ordenamiento legal vigente o expedir uno nuevo, sino dar el paso siguiente para formular un diagnóstico preciso del problema y de los medios que debería prever la ley - por darle adecuada solución.

Como consecuencia de lo anterior, el factor a ponderar es el de los efectos que el problema está induciendo en el ámbito político y social, ya sea para justificar que por la vía de la ley se mediatizarían o cancelarían dichos efectos, ya sea para medir la dimensión del problema y determinar si es de carácter político, jurídico, técnico o social. Estas reflexiones pueden estar vinculadas con la viabilidad del proyecto y las expectativas de la realización de los propósitos que orientarían su concepción.

De las reflexiones anteriores se deben desprender los elementos preliminares a considerar para que, si el proyecto es necesario y viable, su contenido resulte adecuado a la realidad política, jurídica y sociológica del país. Entre otros, los de mayor relevancia serían:

III.1.1. Diagnóstico del problema y planteamiento de soluciones.

La elaboración de proyectos complejos, por la materia que regulan, o por tratarse de una nueva ley o de profundas reformas a leyes vigentes o modificaciones constitucionales, obligan a que el trabajo se realice de manera interdisciplinaria, considerando las distintas áreas especializadas que han de participar para realizar un diagnóstico de la problemática a resolver.

En este caso debe organizarse el trabajo por grupos para lograr como primera meta el desglose de las diferentes aristas que tiene el problema, dependiendo de la naturaleza de éstas: económicas, sociológicas, administrativas, jurídicas, técnicas, operativas o políticas. A cada grupo corresponderá reunir los elementos del diagnóstico a partir del cual girarán los trabajos de integración del proyecto y desde luego las alternativas de solución que con aquél se pretende resolver.

III.1.1.1. Organización del trabajo. Programa calendarizado y formación de grupos de trabajo.

Siguiendo una debida coordinación se procedería a identificar, con respecto a los elementos de análisis y solución del problema, las actividades y los temas objeto de estudio, para establecer una calendarización de las primeras y la integración de los grupos que habrán de dedicarse a profundizar en la temática que previamente se habrá denominado. Cabe considerar que la materia a normar determinará el universo de temas a tratar, habida cuenta de que de la materia depende incluso la complejidad de las tareas que cada grupo tendrá en la investigación de los elementos constitutivos del diagnóstico.

Esto significa que, en algunos casos, lo obvio del problema y de las soluciones no hace necesaria siquiera la integración de grupos de trabajo, o bien de una labor de éstos tan profunda, calendarizándose las actividades en orden cronológico de tareas y objetivos. Dicha integración de grupos comprende la intervención de personas calificadas o especializadas en todas y cada una de las disciplinas que inciden en la materia del proyecto de ley.

III.1.1.2. Integración del diagnóstico.

La integración del diagnóstico comprende la síntesis -

de los estudios realizados por los grupos de trabajo y las conclusiones sobre el problema y alternativas de solución, tomando en consideración los elementos doctrinales o de -- apoyo adicional que los especialistas en la materia hubieran proporcionado, con objeto de analizar y ponderar las - propuestas.

Partiendo de la base de que cada grupo de trabajo pre sentará su enfoque sobre el problema y las posibles solu-- ciones, es indispensable que la integración de trabajos -- tenga un enfoque interdisciplinario, para que el diagnóstico abarque todos los aspectos comprendidos en el plantea-- miento.

Es probable que en la etapa de integración del diag-- nóstico hubiera necesidad de consultar a otros sectores so bre el análisis del problema y sus posibles soluciones, pa ra lo cual resulta recomendable organizar seminarios, con-- gresos o conferencias relativos al tema que se trata y así captar las opiniones de todos los sectores.

Cuando la necesidad de formular el proyecto de ley o de reformas hubiere sido un reclamo de los sectores social o privado o si de la complejidad del problema deriva la -- conveniencia de conocer de antemano una apreciación y el - posible comportamiento de dichos sectores sobre el mismo, - se puede ponderar la realización de una consulta directa.-

Esto último podría ser determinante en el diseño de las medidas y estrategias a adoptar dentro del proyecto legislativo para lograr que los propósitos del Estado puedan realizarse, cuidando en forma justa los intereses del grupo o gremio involucrados.

III.1.2. Acotación Jurídica de la materia a legislar.

En esta actividad, al igual que en la anterior, el propósito es allegarse toda la información posible sobre las cuestiones jurídicas que han sido detectadas en el planteamiento del problema y las soluciones que se pretendan dar en el texto de las reformas o de la Ley, según quedó establecido en páginas anteriores. Se trata de dar un paso adelante sobre el conocimiento de la realidad concreta y material que el diagnóstico ha proporcionado y sobre la problemática en cuestión, para profundizar en la realidad formal de la misma y en la situación que guarda la legislación vigente, con respecto a los elementos conceptuales del Universo que pretenden normarse.

En este orden de ideas habrán de manejarse aspectos doctrinarios históricos, de la técnica legislativa y jurisprudencia de la materia, así como su estudio en el derecho comparado. A partir de estos elementos teóricos habrá de caracterizarse a las leyes, en virtud de su ámbito espacial y personal de validez, general, federal, o local, o bien --

atendiendo a su contenido o naturaleza (entre las que podrían estar las orgánicas, que comprenden la formación y competencia de los poderes y órganos públicos de orden federal, las reglamentarias de la Constitución, así como también las leyes federales ordinarias), puesto que éste es el esquema de clasificación del universo de la legislación del Estado federalista mexicano.

La aproximación de la realidad concreta y material del problema y sus soluciones a su contexto formal, comprende análisis y estudios de índole eminentemente jurídica.

III.2 ELEMENTOS PROCEDIMENTALES.

En un sistema bicameral, como nuestro Poder Legislativo de la Federación, las iniciativas deben ser dirigidas a una de las Cámaras que lo componen, la cual, dentro del proceso legislativo, actuará como Cámara de origen, correspondiendo a la otra fungir como Cámara revisora. Lo anterior se entiende cuando se trata de decretos que deban aprobarse ambas Cámaras, pero no cuando se trata de asuntos de competencia exclusiva de una de ellas.

El proyecto no puede dirigirse de manera general al Congreso, porque afectaría el mecanismo del proceso legislativo y vulneraría lo dispuesto en el texto constitucional (arts. 71, 72, y 79, fracc. III).

La Constitución (art. 72,), establece que la formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. En igual sentido el artículo 74, fracción IV, establece que los proyectos de leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del D.F., se envíen primero a la Cámara de Diputados a fin de discutir las contribuciones que deban decretarse para cubrir los presupuestos. En cuanto a los proyectos de decretos de presupuestos, se envían a la misma Cámara de Diputados, puesto que es ella a quien, sin intervención de la otra Cámara, le corresponde aprobarlos.

Salvo los casos antes citados, es el Presidente de la República quien decide cuál será la Cámara de origen. Ha sido costumbre inclinarse a enviar a cierta Cámara algunos asuntos, según la materia que regulan. Por ejemplo, se ha señalado normalmente al Senado como Cámara de origen en asuntos que versen sobre derecho internacional, y a la Cámara de Diputados los que versan sobre monedas y temas financieros.

En los periodos en que el Congreso de la Unión se encuentra en receso, las iniciativas también deben ser dirigidas a la que será Cámara de origen, aunque se entreguen a -

la Comisión Permanente, para que ésta las turne a las comisiones respectivas de la Cámara a la que van dirigidas, para su dictamen y despacho en el inmediato período de sesiones (art. 79, fracc. III, de la C., 113 de la LOCG, 85, 94- y 179 del RGICG). Lo anterior no rige cuando compete a la Comisión por sí misma resolver la proposición, por estar en receso el Congreso de la Unión, como cuando se trate de autorizar al Presidente a ausentarse del país, en cuyo caso se dirigen a dicha Comisión.

Tratándose de iniciativas de decretos para promover re formas a la Constitución, también corresponde dirigirlas a una de las Cámaras del Congreso de la Unión, puesto que es a través de éste como el Ejecutivo se remite al Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente, como sue le llamársele, integrado (art. 135, C.) por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Presentada la iniciativa ante la que será Cámara de -- origen, tiene que seguir su curso normal el proceso legislativo, sin que el Ejecutivo pueda variar de destinatario. La Constitución establece, sin embargo, una excepción (art. -- 72, inciso I) cuando transcurra un mes sin que la comisión-respectiva de la Cámara de origen rinda dictamen, en cuyo -- caso puede el Presidente presentar el mismo proyecto ante -- la otra Cámara.

C A P I T U L O I V

PROPUESTA PARA MODIFICAR Y ADICIONAR EL ARTICULO
71 CONSTITUCIONAL

El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o de decreto.

IV.1. EL PODER JUDICIAL COMO ORGANO CON DERECHO A PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY ANTE EL PODER LEGISLATIVO.

No cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, según lo dispone el art. 71. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial), Órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene ninguna facultad, por considerarse que debe haber completa separación --

entre la del juez, que es intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa; concepto con el cual, desde luego, no comulgamos, ya que tal y como se esbozó en el apartado 1.2 anterior, los Órganos del Poder Judicial de la Federación, cuyo ejercicio traduce una de las funciones en que se manifiesta el Poder Público del Estado, ocupan una posición de inferioridad frente al Ejecutivo y Legislativo en lo que atañe a la creación del derecho positivo. Ha quedado establecido que el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados tienen la facultad de iniciar leyes conforme al artículo 71 Constitucional, sin que a la Suprema Corte se le otorgue o reconozca. Por consiguiente, para situar a este alto tribunal en un plano de igualdad con los demás Órganos estatales a quienes compete la iniciativa de leyes, es menester que dicha facultad se le atribuya. Este buen deseo, además, se justifica plenamente desde un punto de vista pragmático, ya que es la Suprema Corte, por su contacto diario con los problemas y necesidades de la Justicia Federal y con las instituciones e instrumentos jurídicos -- que en su impartición constantemente maneja y aplica, la -- que con mejor conocimiento está capacitada para proponer -- las medidas legales que estime convenientes a efecto de perfeccionar esa importantísima función pública. En la actualidad y precisamente por no tener la consabida facultad, la Suprema Corte se limita a formular sugerencias o anteproyec

tos de leyes o de reformas legales en materia de justicia federal para que, previa aprobación del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores y hasta de las legislaturas locales, se pueden elegir a la categoría de iniciativas. Esta situación se antoja paradójica y absurda, ya que en cuestiones eminentemente jurídicas, que para su tratamiento profundo y exhaustivo requieren una sólida preparación y una nutrida y fecunda experiencia, la Suprema Corte de Justicia tenga que someterlas a la consideración de funcionarios (Secretaría de Gobernación), que por la índole de su misma actividad pública no están debidamente enterados de la problemática de la justicia federal, de suyo tan compleja.

En apoyo de esta opinión debemos recordar que la facultad de la Suprema Corte para iniciar leyes ya no es extraña a nuestro Constitucionalismo, pues se consignaba en la ley tercera de las siete leyes constitucionales de 1836 (Art. - 26, frac. III); en el "Voto" de don José Fernando Ramírez de 30 de junio de 1840; en el proyecto de la mayoría de --- 1842 (Art. 63, fracc. II); en el proyecto de la comisión de la constitución del mismo año (Art. 53); y en las bases orgánicas de 1843 (Art. 53); además en el congreso constituyente de 1856-57 el Diputado Ruiz propuso que se estableciera la mencionada facultad, proposición que inexplicablemente fue rechazada (16) No existe ninguna razón valedera pa-

(16) BURGOA, IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano" Porrúa, México, 1982, P. 810.

ra que la Suprema Corte no pueda formular iniciativas de -
Ley en lo tocante al ramo de la administración de la Justi-
cia federal, puesto que, por lo contrario, esa atribución-
es legítima plenamente como medida aconsejable para lograr
el mejoramiento de esa trascendental función pública, toda
vez que ninguna entidad u Órgano del estado es más idóneo
para proponer directamente al Congreso de la Unión las mo-
dificaciones constitucionales y Legales atañederas a ese -
urgente necesidad jurídico-social.

IV.2 LAS INICIATIVAS DEBEN TURNARSE A LAS COMISIONES -
RESPECTIVAS POR SU IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA Y
NO POR EL CARACTER DE SU AUTOR.

Tal y como mencionamos en el apartado anterior, no ---
cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decre-
tos, sino sólo el Poder Ejecutivo y Legislativo según el ar-
tículo 71 Constitucional.

El artículo 71 que venimos comentando consagra una di-
ferencia fundamental en la tramitación entre las iniciati-
vas del Presidente de la República, de las Legislaturas de
los Estados y de las Diputaciones por una parte, y la de --
los diputados y senadores que no forman diputación, por la
otra: las primeras pasarán desde luego a comisión; las se-
gundas se sujetarán a los trámites que designe el Reglamen-
to de Debates, no destacándose la importancia de la inicia-
tiva, sino el proceso.

Para el despacho de los negocios de cada una de las Cá-
maras, los miembros de las mismas se distribuyen en Comisio-
nes, las que señala en número de cuarenta y siete el art. -
60 del Reglamento. ⁽¹⁷⁾ Las iniciativas del primer grupo a -
que nos hemos referido pasarán desde luego a la Comisión --

(17) Op. cit. art. 66.

respectiva; las del segundo grupo, cuya tramitación reserva la Constitución al Reglamento, deben tener lógicamente trámite distinto al anterior. Pero no por ello debemos estimar inconstitucional que el artículo 56 ⁽¹⁸⁾ del Reglamento iguale en la secuela del procedimiento a todas las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, - por las legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, "pasarán luego a Comisión". ⁽¹⁹⁾

Lo que el Reglamento no puede hacer es alterar el trámite que la Constitución asigna a las iniciativas privilegiadas.

El art. 57 del Reglamento establece que las proposiciones que no sean iniciativas de ley, presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar las que suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a varios trámites los cuales consisten en que la proposición se lleve directamente ante la Cámara, para que ésta decida si se admite o no discusión; en el primer caso se pasará a la Comisión y en el segundo se tendrá por desechada, no importando el alcance de la iniciativa.

(18) Op. cit. art. 56

(19) Op. cit. art. 56.

Es esta última tramitación la que en nuestro concepto debe servir para tratar las proposiciones, sean o no iniciativas de ley emanadas de diputados o senadores, que no integren diputación. Tratándose de tales iniciativas hay un trámite previo, que no existe respecto de las demás y que estriba en consultar a la Cámara si la proposición debe pasar o no a Comisión, aludiendo que dicho trámite obedece a la conveniencia de no entorpecer la labor de las Comisiones con proposiciones que en concepto de la Cámara no merezcan ser tomadas en consideración. Pero corriéndose en gran riesgo de tomarlas o bien a la ligera por falta de un análisis exhaustivo o bien rechazarlas por tener línea en contrario por parte de otro grupo de Legisladores o bien del Ejecutivo.

La constitución estima que las demás iniciativas, que podríamos llamar privilegiadas, como son las del Presidente, de las legislaturas y las diputaciones, merecerán siempre el estudio y dictamen de la Comisión respectiva, para que posteriormente la Cámara las apruebe, modifique o rechace.

Como puede observarse, el Reglamento Interior del Congreso, rescata de alguna manera, las iniciativas presentadas por particulares, reservándose, sin embarco, el derecho a rechazarlas o a perderlas.

Aunque se asume que las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo, por las legislaturas de los Estados no caerán de importancia, es innegable que el procedimiento - al cual se sujetan las iniciativas emanadas por uno o varios miembros de la Cámara, corren mayor riesgo de ser frenadas por las comisiones respectivas, o bien, por el propio Ejecutivo, al aplicar el Derecho de veto consagrado en el artículo 22 Constitucional. Con lo cual se destaca que no se atiende al alcance o importancia de las iniciativas de ley que son presentadas al Congreso, sino más bien, a la fuente o autoría de procedencia, por lo que debe reformarse el párrafo Segundo del art. 71 Constitucional.

Ahora bien, por lo que hace a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza al otorgar el derecho relativo tan sólo a los funcionarios que enumera el art. 71; sin embargo, el Reglamento del Congreso las tiene en cuenta, pues su art. 61 dispone lo siguiente: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". (20) Así pues, queda

(20) CONGRESO DE LA UNIÓN, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, México.

subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan -- por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus Comisiones. Aunque el Reglamento no lo dice, debe entenderse que cuando se admite una proposición de particulares, la hace suya la Comisión para presentarla como iniciativa propia, pues si se presentara como iniciativa de particular se infringiría el art. 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de ella. Regístrase, sin embargo, un caso en que la promoción de particulares alcanza rango constitucional lo que ocurre cuando en ejercicio de la acción popular, se denuncian ante la Cámara de Diputados de los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación (art. 111, párrafo cuarto).⁽²¹⁾

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

(21) Op. cit. art. 111.

CONSIDERACIONES FINALES.

I.- Dentro de la amplia gama de actividades profesionales en que se desenvuelve el Licenciado en Derecho, existe una que en particular, se distingue y trasciende a la sociedad en general. Nos estamos refiriendo a la actividad legislativa que el abogado puede desarrollar principalmente cuando presta sus servicios en áreas específicas de la administración pública. Sin embargo, resulta complicado para el profesional en derecho, el allegarse información o bibliografía que lo oriente en cuanto a la técnica jurídica y formal básica que tiene que observarse en el proceso de elaboración y presentación de iniciativas de Ley ante el Congreso. Tal situación de escasez de información puede provocar el que una iniciativa no prospere o bien, sea rechazada, por no cumplir con los requisitos formales y procesales que la Constitución y la reglamentación interna del Congreso imponen.

II.- De la mano con esta problemática, surge el hecho de la discriminación que nuestra Constitución hace del Poder Judicial como sujeto con poder para suscribir iniciativas de Ley ante el Congreso.

A lo largo de las páginas anteriores fueron contemplados principalmente estos aspectos, y a través del análisis desarrollado se pretendió demostrar la necesidad que existe.

de incorporar, a este sector del artículo 71 Constitucional, concediéndole, al igual que los otros dos poderes, la capacidad de poder suscribir iniciativas de ley.

La mecánica legislativa y la problemática jurídica relacionada con la incapacidad del poder judicial para suscribir iniciativas de ley aquí presentadas, tienen forma en este mismo trabajo, al presentar lo que a nuestro juicio, podría ser una iniciativa de Ley para adicionar una cuarta --fracción al artículo 71 de nuestra Carta Magna incorporando así al Poder Judicial como sujeto generador de iniciativas de Ley.

III.- Así mismo se planteó en el presente trabajo, la diferenciación que la Carta Magna hace en relación a la tramitación entre las iniciativas del Presidente de la República; de las Legislaturas Locales y de las Diputaciones cuando éstas son mayoría; por una parte, y la de los Diputados y Senadores que no forman Diputación, no destacándose la importancia de las mismas, sino el Autor del Proyecto.

Así mismo se señalaron los inconvenientes y riesgos --que representa lo anterior. Por lo que se propuso en este --trabajo las posibles soluciones proyectando una reforma al párrafo segundo del multicitado artículo 71 Constitucional; y cuyo contenido esencial de la propuesta es el tratamiento por demás igualitario que deben de tener todas las iniciati

vas de Ley que sean presentadas al Congreso de la Unión; y que no sea como hasta ahora que la fuente o autoría sea lo que prevalezca para darle mayor agilidad y trámite de las mismas.

Consideramos que el equilibrio que esta situación acarrearía al ejercicio legislativo en nuestro país, contribuiría a depurar el régimen democrático y jurídico que vive en nuestra patria.

Lo expuesto a lo largo de este trabajo es perfectible; con esto queremos decir que no pensamos que sea la última palabra en cuanto a las posibilidades de reformar nuestro régimen jurídico. Sin embargo, si creemos que su contenido viene a dar un poco de brillo a la completa oscuridad que en cuanto a la bibliografía especializada sobre técnica legislativa existe en nuestro país.

Consideramos que la principal aportación profesional de este trabajo, debe situarse en el contexto del conocimiento de la técnica y al mismo nivel, la problemática jurídica que limita la participación del Poder Judicial en los procesos legislativos en México y la posibilidad de que en un mismo plano sean tratadas todas y cada una de las iniciativas de Ley independientemente de quien o quienes las presenten.

Esperamos que este trabajo se constituya en una humilde aunque no por ello menos importante aportación a la bibliografía jurídica mexicana tan monopolizada por unos cuantos autores de renombre tan atrasada por falta de investigadores de este tipo.

C O N C L U S I O N E S :

Se Reforme y Adicione el Artículo 71, para quedar como sigue.

ARTICULO 71

I.-

II.-

III.-

IV.- Al Poder Judicial en lo tocante al ramo de la -
Administración de la Justicia Federal.

- El párrafo Segundo se propone en los siguientes --
términos:

"toda iniciativa de Ley presentada tanto por el --
Presidente de la República, por las Legislaturas-
de los Estados, por las Diputaciones de las mis--
mas; las que presenten los Diputados y Senadores-
en forma individual y las que presenten el Poder-
Judicial pasarán desde luego a Comisión".

BIBLIOGRAFIA

Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1982.

Burgoa, Ignacio, García, La Guardia I y otros, "El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos", UNAM, México, - 1982.

Cámara de Diputados, "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", Cámara de Diputados, México, 1984.

Camposeco, Cadena, Miguel Angel, "El Legislador Federal, - prontuario Jurídico", Congreso de la Unión, México, 1989.

De Piña, Rafael, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, México, 1981.

Diccionario Práctico Español Moderno, Larousse, Mayo, 1990.

Diccionario Práctico, Larousse, México, 1990.

Diversas Iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso.

- Iniciativa de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Agravio Fiscal 1990.
- Iniciativa de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1989.
- Iniciativa de Decreto que establece Reformas y Adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, Exposición de Motivos y Textos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, - México, 1989.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación "Leyes Mexicanas", México, 1988.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1990.

Palomar de Miguel Juan, Diccionario, Ediciones Mayo, México, 1981.

Pallares, Jacinto, "El Poder Judicial", Porrúa, México, 1979.

Pérez Ayala, R., "El Presidencialismo Mexicano", Pac, México, 1983.

Portes Gil, Emilio, "La Misión Constitucional del Procurador General de la República", Porrúa, México, 1967.

Rabasa, O. Emilio y Caballero, Gloria, "Mexicano: Esta es tu Constitución", Cámara de Diputados del H. Congreso de la --- Unión, México, 1989.

Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, México.

Sarmiento, Domingo, Fautisno, "Gobierno Unitario, CEN, PRI, México.

Suárez Francisco, "Tratado de Leyes" Kratos, México, 1983.

Tena, Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1981.

Tena, Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Porrúa, México, 1976.

Universidad Nacional Autónoma de México, "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, México, 1987.