

878509

8
2y.

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO
Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EFICIENCIA
DE LAS LEYES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Derecho
P R E S E N T A
DORAYE RUEDA DEL VALLE
MEXICO, D. F. 1989



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.

INTRODUCCION.

Pág. 6

CAPITULO I

CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO.

Pág. 9

- a) Generalidades.
- b) Características fundamentales del Estado de Derecho.
- c) Sistema mexicano.

CAPITULO II

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Pág. 25

- a) Generalidades.
- b) Ley en sentido material.
- c) Ley en sentido formal.
- d) Legislación secundaria.

CAPITULO III

EFICIENCIA DE LAS LEYES.

Pág. 41

- a) Función legislativa.
- b) Condiciones para la eficiencia de las leyes:
 - 1) Deben ser constitucionales.
 - 2) Deben ser completas.
 - 3) Deben ser claras y precisas.
 - 4) Deben ser realistas.
 - 5) Deben ser congruentes.
 - 6) Deben facilitar su obediencia.

- 7) Deben tener una vigencia relativamente perdurable.
- 8) Deben publicarse con razonable anticipación a su entrada en vigor.

CAPITULO IV

CONSECUENCIAS DE LA DEFICIENCIA DE LAS LEYES.	Pág. 60
a) Alteración al orden constitucional.	
b) Desequilibrio de los poderes públicos.	
c) Costo social, económico y político.	
d) Inmoralidad y Corrupción.	
e) Abandono del marco legal.	
f) Resistencia violenta.	

CAPITULO V

SUGERENCIAS PARA CORREGIR LA DEFICIENCIA DE LAS LEYES.	Pág. 70
a) Asesoría especializada.	
b) Simplificación y transparencia.	
c) Educación general.	
d) Amplia difusión.	
e) Colaboración ciudadana.	

CAPITULO VI

ALGUNOS CASOS DE DEFICIENCIA DE LAS LEYES.	Pág. 89
CONCLUSIONES.	Pág. 108
TEXTOS CONSULTADOS.	Pág. 111

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

Cursé la instrucción primaria y el bachillerato en el Centro Educativo Albatros, y la Licenciatura de Derecho en su correspondiente Universidad del Nuevo Mundo ; y es por cariño y gratitud a ambas instituciones, que he aceptado el encargo de impartir las clases de Civismo y de Derecho Positivo Mexicano, en el propio Centro.

Con ese motivo, estoy dedicando mi mejor empeño en que los alumnos de esas asignaturas, comprendan la trascendencia de nociones fundamentales que han de servirles para integrarse constructivamente a la ciudadanía, cualquiera que sea la ocupación que les depare el futuro.

De esas mismas nociones provienen los seis capítulos del presente ensayo, ya que en ellos, partiendo del concepto de un Estado de Derecho en el que constitucionalmente convivimos los habitantes de la República Mexicana, se examinan el inherente principio de legalidad y la naturaleza jurídica de las normas legislativas mediante las cuales opera dicho principio; se enuncian las condiciones que tales normas deben satisfacer para ser eficientes, -

así como las consecuencias de su deficiencia; se apuntan sugerencias para corregirla; se presentan algunos ejemplos ilustrativos; y se formulan conclusiones sumarias - que, al igual que los razonamientos que las preceden, - pretenden ser una contribución a que en nuestro país se alcance cada vez más, la justicia, la seguridad y el bien estar común, como fines del Derecho, a los que aspira - incesantemente todo régimen democrático contemporáneo.

Considero que mis puntos de vista sobre las - condiciones para que las leyes sean eficientes, el señalamiento de las consecuencias de su deficiencia y las su gerencias para corregirla, son las partes medulares de - mi aportación; y espero que, por discutibles que fueren, merezcan la aprobación de mis aptitudes para iniciar el ejercicio de la Licenciatura.

C A P I T U L O I

CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO.

a) Generalidades.

Históricamente y en todo agrupamiento humano, puede percibirse una separación entre gobernantes y gobernados, hasta llegar a los elementos que actualmente componen el concepto de Estado y que son: población, territorio, gobierno y orden jurídico.

Así, la organización estatal más primitiva fue - la tribu que evolucionó hacia otras formas entre las que destaca la gran "polis" griega, durante la edad antigua; su estructura fue modificándose hacia la época feudal en la que cada pueblo y cada territorio se consideraban propiedad de un señor feudal cuya autoridad sólo estaba limitada por los pactos de vasallaje concertados con sus feudatarios en una relación de prestaciones recíprocas.

Más tarde, a partir del Renacimiento, apareció en Europa el "Estado de Policía" o absolutista, caracterizado por la supremacía de la voluntad soberana de un rey por sobre un pueblo de súbditos. Esta forma monárquica - subsistió en la era moderna; y el suceso histórico que --

marca un cambio radical hacia la época contemporánea, fue la Revolución Francesa en la que los súbditos se proclaman ciudadanos y nace el "Estado de Derecho" o "Estado Constitucional".

En tal Estado de Derecho, la ley rige sobre la voluntad de los gobernantes, es decir, los poderes públicos se encuentran limitados por preceptos legales preestablecidos, en tanto que a los gobernados corresponde cumplir con las obligaciones que esos preceptos legales les imponen. Queda así eliminada la arbitrariedad en todo acto de gobierno, lo cual propicia el desarrollo de la convivencia civil, económica y política de los pueblos:

Sentado pues, que en el Estado de Derecho la norma jurídica rige toda conducta, debido es también que en ella se capten elementos de seguridad y justicia encaminados al bien común.

Al respecto, comenta el maestro Héctor González Uribe, que para que se logre realizar el Estado de Dere--

cho se requieren dos condiciones esenciales que son:

"El reconocimiento de la primacía de los valores -
éticos del derecho, con la consiguiente voluntad
de someterse a ellos, y una técnica o conjunto
de técnicas que hagan hacadera y práctica -
esa sumisión. Cuáles sean esas técnicas será -
la Constitución Política de cada país y las
leyes que de ella se deriven las que lo --
decidan." (1)

Y concluye, que "todo Estado que trate de justifi--
carse ante la conciencia jurídica y moral de los -
hombres tiene que ser un Estado de Derecho. El -
Estado debe vivir normalmente en el ambiente de un
orden jurídico claro, definido y eficaz, en el cual
sus funciones y atribuciones estén especificadas -
con exactitud y los abusos de las mismas puedan ser
sancionados." (2)

(1) González Uribe, Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa,
S.A., México, D.F., 1984, Pág. 224

(2) Op. Cit., Pág. 204.

El tratadista Manuel Pedroso sostiene que el Estado - sin el Derecho, es nada; que el Derecho sin el Estado también es nada; que el Estado sin el Derecho es un simple fenómeno de fuerza; y que el Derecho sin el Estado es una -- mera idealidad normativa. (3)

Sí bien el Estado de Derecho significa un notable progreso sobre las formas de organización política que han sido someramente analizadas, ello no implica que esas otras - formas se hayan extinguido por completo en nuestros días o vayan a extinguirse en un futuro próximo, pues es bien sabido que aún existen tribus primitivas, ciudades de cabal - Independencia política, monarquías absolutas y gobiernos - autoritarios de minorías racistas o elitistas, que no constituyen verdaderos Estados de Derecho.

Finalmente, hay autores que sostienen que ya puede - tipificarse una forma más evolucionada de Estado que no sólo supera al Estado de Derecho, sino que parte de una base completamente distinta, de contenido más económico que jurídico. El tratadista español Juan Fernando Badía, lo esta blece de esta manera:

(3) Citado por González Uribe, Héctor, Idem., pág. 223.

"El Estado de democracia progresiva o democracia socialista se apoya en el dogma de que los factores económicos sociales tienen un primado absoluto sobre las normas jurídicas. En el ámbito capitalista -argumentan sus teóricos- los temas constitucionales se plantean de una manera falsa. Se habla de división de poderes, de garantía de derechos, de libertad electoral, - etc., sin tener en cuenta que en la base de -- todas esas cuestiones formales se encuentra un hecho real: La desigualdad económica y social. Este hecho básico es el que hay que atacar: en una primera fase revolucionaria, el Estado seguirá siendo un instrumento de fuerza (con la dictadura del proletariado); en una fase final, se alcanzará el Estado verdaderamente democrático, es decir, un sistema de vida -comunismo sin Estado. Hoy la teoría de la dictadura del proletariado está siendo arrinconada y sustituida por la del 'gobierno del pueblo entero',

...##

pero en realidad continúa el partido comunista concentrando el poder."(4)

b) Características fundamentales del Estado de Derecho.

En el apartado precedente se ha hecho un análisis escueto de la evolución histórica del Estado; y conviene ahora profundizar en las características fundamentales del Estado de Derecho porque éste es el marco constitucional de nuestro país, mismo al que estarán enfocadas las reflexiones y sugerencias de esta tesis.

Como ya se indicó, en un Estado de Derecho la ley prevalece sobre la voluntad de los órganos de gobierno, de lo que se desprende una serie de consecuencias jurídico-políticas. Esa prevalencia significa antes que nada, que el fundamento de un Estado de Derecho es el principio de legalidad, mismo que requiere un conjunto de nor

(4) Citado por Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, págs. 401 a 402.

mas jurídicas preestablecidas, conforme a las cuales se debe actuar, siendo precisamente la Constitución un código supremo, al que corresponde la más alta jerarquía.

La Constitución se encarga de establecer una serie de garantías individuales y de precisar cuáles son los órganos del gobierno, distribuyendo y delimitando sus facultades y competencias, para equilibrar los poderes públicos, de manera que si se apartan, exceden o desvían en sus funciones y atribuciones, existan vías procesales para enmendar o anular los actos ilegales de los funcionarios que resulten responsables.

Con ello se logra la seguridad jurídica de lo que se puede hacer y de lo que está prohibido; se suprimen privilegios, pues el régimen que se pretende es el de igualdad frente a la ley; se previenen abusos en el ejercicio del poder y se elimina la arbitrariedad en las decisiones de cualquier especie.

Para el maestro Héctor González Uribe, coincidentemente con lo acabado de exponer, los principios bá-

sicos del Estado de Derecho, son los siguientes:

"1. La existencia de una Constitución o ley - fundamental, de preferencia escrita y rfgida, - que establezca con toda claridad cuáles son los órganos del Estado y delimite sus atribuciones y competencias respectivas.

Esa Constitución tendrá siempre la supremacía - jurídica y a ella deberán ajustarse todas las - leyes, reglamentos o decretos.

2. El establecimiento por la Constitución de - una serie de garantías para la persona humana, - tanto individuales como sociales que no pueden ser alteradas o violadas por ninguna ley o autoridad, de cualquier jerarquía que sean, sin que automáticamente se incurra en el vicio de anti-constitucionalidad.

3. El reconocimiento estricto del principio de legalidad, conforme al cual ninguna autoridad - podrá actuar, en el ámbito de su competencia, - si no hay alguna ley o norma de carácter gene-ral que se lo permita. Junto con este princi- pio se da la garantía de audiencia que impide -

privar a alguien de sus derechos sin previo juicio en que se le de oportunidad de defenderse, o sea, sin el debido proceso legal.

4. La división y equilibrio fundamental de los poderes públicos con un sistema de frenos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones, de tal manera que se logre que el poder quede delimitado en sus funciones desde dentro, por la organización misma institucional del Estado.

5. La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo, con organización electoral, que permite controlar el poder desde afuera.

6. El libre juego de los medios de información social -prensa, radio, televisión, cine, publicidad- que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos de los poderes públicos y de censura de las arbitrariedades.

7. La organización por la Constitución y las leyes fundamentales del país de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, -- por medio de los cuales se pueden modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteran el orden constitucional. Según la legislación de cada Estado, este sistema de recursos puede llevar a una verdadera supremacía del Poder Judicial, que enjuicia y modera los actos de los poderes legislativo y administrativo. Se habla por ejemplo de un gobierno de los jueces, en los Estados Unidos de América. Y algo semejante existe en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que por medio del juicio de amparo, permite ejercer un constante control jurisdiccional sobre las leyes o actos de las autoridades públicas." (5)

(5) González Uribe, Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, págs. 224 a 225.

c) Sistema mexicano.

El contenido de la Constitución Política de --
los Estados Unidos Mexicanos está dividido en dos partes:
la parte dogmática, que enumera ciertos derechos funda---
mentales del individuo bajo el rubro de garantías indi--
viduales; y la parte orgánica, que tiene por objeto
la integración de los poderes públicos y la regula---
ción de sus funciones. (6)

En dicha Constitución se consigna una serie de -
garantías para la persona, que no pueden ser transgredi--
das por ninguna ley secundaria ni por autoridad alguna; --
y asimismo se concede el más amplio reconocimiento al prin--
cipio de legalidad que no solamente se desprende de la par--
te orgánica de la propia Constitución, sino que especffi--
camente se define como una verdadera garantía individual--
en sus artículos 14 y 16 conforme a los cuales "nadie -- -

(6) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexica--
no, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1984, págs. 23 a 25.

puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio -- seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"; y "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en -- virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Por otra parte, no debe perderse de vista que -- el Presidente de la República, al tomar posesión de su -- cargo, tal como lo manda el artículo 87 Constitucional de -- be prestar ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta solemne: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente -- el cargo de Presidente de la República que el pueblo me -- ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad -- de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande"; e igualmente a otros altos funcionarios y ser--

vidores públicos, se les toma una protesta similar. Todo esto obviamente asegura el debido acatamiento del principio de legalidad; y lo que debe entenderse como demanda de la Nación es la apertura de un proceso mediante el cual se sancionará al responsable.

Complementariamente, la Constitución da al juicio de amparo un carácter eminentemente protector de las garantías individuales, ya que tiene por objeto restituir a los quejosos en el disfrute de tales garantías, cuando se han violado. Este proceso está a cargo de tribunales federales que resuelven además, las controversias que se susciten sobre la constitucionalidad de cualquier ley, así como las que surjan por virtud de leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por las leyes o actos de las autoridades estatales que invadan la esfera de autoridades federales.

También la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esas materias, es una fuente de Derecho que procura el respeto al principio

de legalidad.

Como por otra parte, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de acuerdo con el artículo 49 Constitucional, queda así preservado el principio de separación de esos poderes, pero no de una manera rígida, sino colaborante, pues materialmente cada uno puede realizar funciones que formalmente corresponderían a otro poder. La idea primordial de la división de poderes consiste en la distribución de atribuciones entre diferentes órganos, -- no para aislarlos o enfrentarlos, sino para permitir un cierto control recíproco e impedir la predominancia de uno sobre los demás. Consecuentemente la división de poderes no es más que la forma de equilibrar el ejercicio del poder político. Por lo mismo, el citado artículo 49 termina disponiendo que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La forma de gobierno queda también establecida en la Constitución. Los Estados Unidos Mexicanos integran una República representativa, democrática y federal; el jefe de Estado, los legisladores y los municipes son ele

gidos libremente por los ciudadanos con carácter temporal, ejerciendo su cargo en representación del pueblo, que de esa manera participa con su voto en la marcha de los asuntos públicos y puede previsóramente controlar desde afuera el ejercicio de los poderes políticos.

De conformidad con lo acabado de exponer, no - existe la menor duda de que la estructura constitucional de nuestro país encuadra perfectamente en los lineamientos de un Estado de Derecho.

C A P I T U L O I I

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

a) Generalidades.

Dicho ya, que el principio de legalidad es un elemento primordial del orden jurfido en un Estado de -- Derecho, ha de analizarse la consistencia de tal principio en nuestro r3gimen.

El tratadista Ignacio Burgoa sostiene:

"La garantfa que mayor protecci3n imparte al -- gobernado dentro de nuestro orden jurfido constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artfculo 16 de la Ley Suprema, a tal punto, que la garantfa de competencia que da comprendida dentro de ella. La eficacia jurfida de la garantfa de legalidad reside en el hecho de que por su mediaci3n se protege todo -- el sistema de derecho objetivo de M3xico, desde la misma Constituci3n hasta el reglamento administrativo m3s minucioso." (7)

(7) Burgoa, Ignacio, Las Garantfas Individuales, Ed. Porrúa, S.A., M3xico, D.F., 1988, p3g.595.

Conforme al principio de legalidad, ningún órgano del poder público puede tomar una decisión que no esté de acuerdo con una normatividad jurídica dictada con anterioridad, o sea, que toda la actividad del Estado debe realizarse de conformidad con el derecho.

Se advierte entonces, que la Constitución impone a las autoridades gubernativas el deber de aplicar le yes que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho. Les ordena además, actuar dentro de la competencia que les señalan las normas jurídicas en cada caso; fundar y motivar la causa legal del procedimiento; y expedir sus mandamientos por escrito. En cuanto a esto último, aunque no existe disposición alguna que declare oficial el uso del idioma que prevalece muy preponderantemente en la República, de hecho y por tradición, no puede ser otro que el castellano, mismo en el que está redactada la propia Constitución.

Por otra parte, y para asegurar el debido comportamiento de las autoridades legislativas, ejecutivas

y judiciales, lo mismo que el de cualquier otro servidor público, el Título Cuarto de la Constitución los somete a juicios de responsabilidad política, administrativa - y/o penal, de manera que los culpables quedarán suspendidos, destituidos o inhabilitados en el desempeño de sus cargos, así como obligados a cumplir sanciones corporales y económicas, según el caso.

Y es de hacerse notar que tanto la fracción - III del artículo 109, como el 113 de dicho Título, re-- firiéndose a la responsabilidad administrativa de los -- servidores públicos, les está imponiendo el deber de ac tuar con "Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia"; es decir, respetar en primer término el -- principio de legalidad.

Ese mismo principio de legalidad o de reserva de la ley como también se le denomina, está reconocido - reiteradamente en tesis jurisprudenciales del Pleno de - la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo

enfáticamente que:

"Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite." (8)

b) Ley en sentido material.

Sentado que el principio de legalidad o de reserva de la ley impide que cualquier órgano del Estado - pueda tomar decisiones que no sean conforme a una norma jurídica dictada con anterioridad al hecho, es de tenerse en cuenta que las leyes revisten dos aspectos, uno material y otro formal, cuya distinción conduce a determinar cuándo se está en presencia de una verdadera ley y, por consiguiente, cuándo opera adecuadamente el susodicho principio.

La ley en sentido material es una norma de observancia obligatoria, dotada de generalidad, abstracción

(8) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1975, 8a. Parte, Pleno y Salas, Tesis 53, pág. 93.

e impersonalidad, en lo cual están de acuerdo los tratadistas.

El maestro Gabino Fraga, sostiene que en sentido material, la ley prescinde de su autor y de la forma - como se realiza y sólo considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza; y al respecto expone:

"La ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico. El efecto de derecho que produce la ley es el que viene a darle su carácter distintivo, el efecto jurídico que a consecuencia de ello se origina.

Ahora bien, podemos afirmar que la ley en sentido material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que debe definirse como lo hace Duguit (Op.Cit.,t.II,p.145), diciendo que 'es todo acto emanado del Estado, conteniendo -

una regla de derecho objetivo'.

Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres que a ésta corresponden, es decir, que es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es permanente, o sea que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley." (9)

Así pues, la ley es una norma imperativa y esto implica la orden de someterse a sus disposiciones; y debe prever los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la ley debe señalar una sanción por su incumplimiento.

(9) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, pág. 42.

Si la ley no se obedece voluntariamente, como - suele pasar en muchos casos y por varios motivos, es necesario que el poder público intervenga e imponga el cumplimiento forzoso; con esto se quiere decir que la ley debe cumplirse necesariamente para satisfacer el interés social que existe en su acatamiento; y puesto que su incumplimiento perjudica la normalidad del orden jurídico, el correctivo adecuado es la sanción aplicada por la vía de un proceso. En esto consiste la obligatoriedad de la norma, su carácter coactivo.

La generalidad de la ley es una característica que está implícita en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, nadie puede ser juzgado conforme a "leyes privativas", es decir, que no sean generales, lo que entraña igualdad ante la ley, o sea, la aplicabilidad de la norma de derecho a todas las personas que se encuentren en el supuesto que la misma determine.

El carácter abstracto de la ley estriba en que la misma debe invariablemente contener una hipótesis, pre

misa o idea general, sin referirse a situaciones particulares.

Además del carácter general y abstracto de la ley, ésta debe ser impersonal, pues se dirige a la comunidad; no se expide para individuos determinados; su objeto, como norma de conducta, es regirla, pero no aisladamente considerada, sino en relación con otros comportamientos.

Una vez mencionados los caracteres de la ley, puede intentarse su definición desde un punto de vista material, como una regla general de observancia obligatoria, abstracta e impersonal que tiene por objeto regular la conducta de los seres humanos, estableciendo los medios conducentes a esa finalidad.

c) Ley en sentido formal.

No basta la satisfacción de los elementos materiales analizados en el apartado inmediato anterior para

que pueda afirmarse que se está en presencia de una ley válida, pues también es menester que se observen ciertos requisitos para la formación de la ley, a través de los cuales la norma cobra su cabal existencia jurídica.

La ley, en sentido formal, es una disposición expedida por el poder público que conforme al régimen - constitucional correspondiente, está normalmente encargado de la función legislativa, siguiendo el procedimiento establecido para ese efecto.

En nuestro país, y por cuanto respecta al orden federal, el artículo 50 Constitucional establece - que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores"; y el artículo 70 determina que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto."

El procedimiento legislativo previsto en los - artículos 71 y 72, que se ocupan de la iniciativa y for

mación de las leyes, es sintéticamente como sigue:

" a) Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. - 'El derecho de iniciar leyes o decretos compete según el artículo 71 de la Constitución Federal:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates' (alude al Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras, es decir, al conjunto de -

normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley).

b) **Discusión.**- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. - 'Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos, y modo de proceder en las discusiones y votaciones'.

'La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados'. (fracción H del artículo 72 constitucional).

A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de

origen; a la otra se le da el calificativo de -
revisora.

c) Aprobación.- Es el acto por el cual las --
Cámaras aceptan un proyecto de ley. La apro--
bación puede ser total o parcial.

d) Sanción.- Se da este nombre a la acepta--
ción de una iniciativa por el Poder Ejecutivo.
La sanción debe ser posterior a la aprobación -
del proyecto por las Cámaras.

El Presidente de la República puede negar su --
sanción a un proyecto ya admitido por el Congre
so (Derecho de veto). Esta facultad no es, --
absoluta.

e) Publicación.- Es el acto por el cual la ley
ya aprobada y sancionada se da a conocer a - -
quienes deben cumplirla. La publicación se ha-
ce en el llamado Diario Oficial de la Federa--
ción. Además de éste, existen en México los -
Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. -

Publicanse en tales Diarios las leyes de carácter local." (10)

d) Legislación secundaria.

De la propia Constitución se deriva, escalonada y descendientemente, una serie de normas jurídicas que configuran la "legislación secundaria", contenida en muy diversos códigos, leyes, decretos, reglamentos y otras disposiciones de observancia general. Algunos provienen del Poder Legislativo, y, por ende, satisfacen en sí los requisitos de validez material y formal antes enunciados. Otras provienen del Poder Ejecutivo que, pese al principio de separación de los poderes públicos, está dotado de, por ejemplo, la facultad reglamentaria que otorga el artículo 89 fracción I de la Constitución, sin perjuicio de que algunas leyes secundarias le den también facultades para dictar normas complementarias de esas mismas leyes; y tales reglamentaciones pueden considerarse leyes en sentido material, pero no formal.

(10) García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1963, págs. 54 a 55.

También, complementariamente, diversas autoridades administrativas expiden circulares, acuerdos, instructivos, etc., por cuyo contenido pueden considerarse normas jurídicas en lo material y no así en lo formal.

De igual manera, el Poder Judicial necesita dictar algunas normas reglamentarias u organizativas para su propio funcionamiento; y en tal caso dichas normas revisten carácter legislativo material, pero tampoco -- formal.

Por todo esto resulta prudente cuidar en cada caso que las disposiciones generales que emitan las autoridades formal o materialmente legislativas, se ajusten a las que les son jerárquicamente superiores, de manera que, por ejemplo, una circular no exceda los límites del reglamento del que proviene, ni el reglamento los de la ley que lo origina, ni ésta sea inconstitucional.

Un tanto semejante a la legislación secundaria, se producen actos jurídicos de naturaleza consensual, que alcanzan generalidad, vigencia y fuerza obligatoria para

determinados sectores sociales. Nos referimos a los --
contratos colectivos celebrados entre sindicatos obreros
y sus patrones, y con mayor razón a los contratos ley que
extienden sus efectos a un mayor número de empresarios y
obrerros; a los contratos de adhesión para el suministro -
de algunos servicios al público, sin que los usuarios --
puedan apartarse de las cláusulas preestablecidas por las
empresas que los prestan; y a las recientes concertacio--
nes de actualidad, entre el gobierno federal y sectores -
empresariales, obreros y campesinos de nuestro país, me--
diante pactos tendientes a sanear la crítica situación --
económica por la que atravesamos. Tales contrataciones -
y pactos deben también respetar en todo lo posible, el --
marco constitucional y legal en el que surten sus efectos
indudablemente jurídicos.

...##

C A P I T U L O I I I

E F I C I E N C I A D E L A S L E Y E S .

a) La función legislativa.

De las tres funciones que corresponden al gobierno en un Estado de Derecho, la legislativa es primordial, puesto que las otras dos, la ejecutiva y la judicial, tienen a su cargo aplicar las leyes y exigir su cumplimiento. Por lo mismo, legislar es una labor pública de suma trascendencia.

En los regímenes democráticos, esa función está confiada a órganos colegiados representativos de la voluntad popular; y en aquellos, como el nuestro, que admiten la universalidad del sufragio, sin imponer a los electores ni a los electos, requisito alguno de instrucción en cuestiones jurídicas, los cuerpos legisladores se integran por lo general, con individuos supuestamente capaces de comprender la intención política de las leyes que expiden, en cuanto expresan la voluntad popular tendiente al bienestar común; pero en su mayoría, no lo son para saber si una ley se ajusta o no a ciertas condiciones que garanticen su eficiencia, a fin de que el principio de legalidad opere plena y finalmente.

A partir de 1917, año en que entró a regir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha venido debatiendo acerca de la interpretación y debida aplicación de sus textos; y se han venido sucediendo reformas que, según los comentaristas, se cuentan a la fecha en más de trescientas, dando incluso lugar a publicaciones comerciales en hojas sustituyibles, para un conocimiento inmediato de su trayecto histórico. Se dice también que el nuestro es el único país en el que la Constitución se edita en esa forma.

Lo anterior conduce a admitir que aunque aquellos textos hayan sido cuidadosamente pensados, discutidos y redactados, a grado tal que sus autores han merecido reiterados elogios de la opinión nacional y extranjera, no resultaron ni tan claros en sus propósitos o expresión, ni tan perdurables frente a nuevas realidades sociales; y ellos mismos lo comprendieron previsivamente al disponer en el artículo 135 de la propia Constitución original, que para adicionarla o reformarla, los órganos legislativos federales y estatales asumieran en su oportunidad, como las siguen asumiendo,

funciones extraordinarias de un Poder Constituyente. - La secuela que debe agotarse para tan supremas modificaciones, es más o menos la que ya se indicó en el apartado c) del Capítulo II, salvo que para su aprobación - se requieren las dos terceras partes de los votos de - los miembros del Congreso de la Unión, un cómputo de los votos aprobatorios de las legislaturas estatales y la - declaración formal de haberse aprobado así, las adiciones o reformas.

No deja de ser interesante lo que el tratadista Felipe Tena Ramírez ya citado, sostiene en los comentarios que a continuación se transcriben:

"Los inconvenientes prácticos que se derivan de nuestra tesis no provienen de ella misma, sino del defecto de organizar la función constituyente en la forma en que lo hace el artículo 135. El defecto consiste en que las cámaras federales y locales, integrantes del órgano constituyente, no se forman por individuos designados para una función constituyente, la cual requiere aptitudes distintas a

las del legislador ordinario; de ese modo la voluntad de los electores no tiene por objeto la designación de representantes constituyentes. Además, como los legisladores ordinarios pueden convertirse en cualquier momento, por su sola voluntad, en constituyentes, los electores que carecieron de oportunidad para nombrar mandatarios precisamente constituyentes, tampoco la tienen para aceptar o no el acto reformativo de unos representantes no designados expresamente para ese objeto. Por último, la facilidad de realizar las reformas en un solo proceso, dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores sino también permite la prodigalidad de las reformas, que hasta la fecha alcanzan en la Constitución de 17 un número excesivo."

.....

"La Constitución actual conserva el mismo número de 136 artículos de la Carta originaria, -

sin incluir los artículos transitorios, de vigencia efímera."

"En esa totalidad de 136 artículos, son 67 los que se mantienen intactos, tal como los produjo el Constituyente de Querétaro. Los restantes 69 son los que hasta ahora han sido objeto de alteraciones, sea por meras modificaciones dentro de su texto, o bien por derogación parcial sin substitución, o al contrario mediante adición, todo ello en relación con artículos preexistentes."

"La derrama de las enmiendas entre los 69 artículos afectados, está lejos de ser proporcional. Mientras algunos han sido objeto de una sola enmienda, otros han sido frecuentados por ellas, tales como el art., 27 con 11 enmiendas y el 73 con 26. Regístrase, además, que varias innovaciones inciden sucesivamente sobre una sola entre las distintas disposiciones de un mismo artículo."

"...hemos intentado introducir cierto orden,-- que acaso ofrezca una idea de conjunto dentro de la inestabilidad caótica de nuestra ley su prema y que se resume así, hasta finales del año de 1982: modificaciones, 215; adiciones, 109; derogaciones, 14. Total de alteraciones 338." (11)

En el fuero federal al que primordialmente se enfocan las reflexiones de esta tesis, el Congreso de la Unión consta de dos cámaras colegiadoras. Los requisitos para ser diputado de una o senador de la otra, están respectivamente señalados por los artículos 55 y 58 de la Constitución, y referidos a nacionalidad, edad, oriundez o vecindad y otras circunstancias personales, pero no a estudios o experiencia en ciencias jurídicas, sociología, economía, estadística u otras disciplinas -- conexas a la formación de un criterio político, ni siquiera en gramática, puesto que dichos preceptos no exigen que el candidato elegible sepa leer y escribir.

(11) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1984, págs. 60 a 64.

Es cierto que en el seno de ambas cámaras, de acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, deben nombrarse las comisiones que éste enumera, señalándoles sus actividades; pero precisamente porque quienes las integran son los mismos diputados y senadores cuya instrucción suele ser mayoritariamente -- escasa, no puede esperarse un óptimo resultado de su cometido; y cabe observar desde luego, que entre ellas figura una Comisión de Corrección de Estilo que interviene una vez que las leyes quedan aprobadas, lo cual se presta a que una pretendida corrección gramatical pudiera confundir o cambiar el sentido de la verdadera intención legislativa.

b) Condiciones para la eficiencia de las leyes.

En razón de que la operancia del principio de legalidad, ligado a la concepción de un Estado de Derecho, depende en buena parte, de que las normas jurídicas sean por sí eficientes, la sustentante encuentra que -- esas normas deben satisfacer ciertas condiciones, a saber:

1) Deben ser constitucionales.

Tratándose de enmiendas a la propia Constitución, han de respetar escrupulosamente a los principios fundamentales de la estructura del Estado de Derecho; y si se trata de legislación secundaria, tiene que ajustarse a esos mismos principios, y no menos, a los preceptos constitucionales de los que se deriva cada ley.

Pero en ambos casos, quedan afectas a otras condiciones no menos importantes que a continuación se esbozan.

2) Deben ser completas.

En ese sentido han de prever en lo humanamente posible todas las hipótesis a las que van a aplicarse, de manera que no incurran demasiado en lagunas que necesiten ser suplidas por los órganos ejecutivos o judiciales que las apliquen.

3) Deben ser claras y precisas.

Esto significa que en su texto y hasta donde sea también posible, no empleen una terminología complicada o confusa, o bien, tecnicismos muy ajenos al promedio del nivel cultural del común de sus destinatarios; que estén redactadas en un lenguaje gramaticalmente correcto; y que, por tanto, no den lugar a interpretaciones equívocas que puedan alterar sus verdaderos propósitos.

La condición de que se trata es de la mayor importancia porque en nuestro país las leyes deben ser escritas en idioma castellano que es en el que se comunica la gran mayoría de los mexicanos aunque es de reconocerse que los hay analfabetas y que existen núcleos marginados de población indígena que sólo hablan lenguajes o dialectos nativos.

4) Deben ser realistas.

Tal condición conjuga la voluntad legislativa y la realidad que quiere regirse, para lo cual es menester conocer a fondo costumbres y usos de los estratos sociales en los que va a aplicarse, sea para respetarlos o sea para modificarlos si así conviene; y asimismo enterarse de las posibilidades efectivas de quienes resulten obligados. De otra manera, las leyes no alcanzan vigencia, y quedan como letra muerta, es decir, inservibles.

5) Deben ser congruentes.

Ello tiende a eliminar contradicciones en las que inadvertidamente se incurra con relación a otras normas que componen el sistema coherente al que pertenecen por razón de su materia.

6) Deben facilitar su obediencia.

Cuando las leyes demandan una excesiva instrumentación o complicados y reiterativos requisitos, o

dan lugar a sucesivas instancias burocráticas, fomentan el incumplimiento de sus mandatos.

7) Deben tener una vigencia relativamente - perdurable.

Derogarlas, modificarlas, sustituirlas o suprimirlas a corto plazo, ocasiona inseguridad jurídica, pues aunque toda ley ha de responder a las cambiantes - realidades sociales y, por lo mismo, no llegar al extremo de ser inconvencional, si necesita un tiempo prudente de vigencia para probar las bondades o los defectos de su aplicación.

8) Deben publicarse con razonable anticipación a su entrada en vigor.

Dos artículos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que rigen desde el 1o. de octu-

bre de 1932, dispone a la letra:

"ART.3o.- Las leyes, reglamentos, circula---
res o cualesquiera otras disposiciones de ob-
servancia general, obligan y surten sus efectos
tres días después de su publicación en el pe-
riódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique
el periódico oficial, para que las leyes, regla
mentos, etc., se reputen publicados y sean --
obligatorios, se necesita que además del plazo
que fija el párrafo anterior, transcurra un día
más por cada cuarenta kilómetros de distancia o
fracción que exceda de la mitad."

"ART. 4o.- Si la ley, reglamento, circular o -
disposición de observancia general fija el -
día en que deberá comenzar a regir, obliga -
desde ese día con tal de que su publicación -
haya sido anterior."

En opinión del maestro García Máynez, las reglas que enuncia el artículo 3o. corresponden a un sistema "sucesivo de vigencia"; las que enuncia el artículo 4o., corresponden a un sistema "sincrónico de vigencia"; y aunque estaban de acuerdo con las condiciones de la época, en las actuales el sistema sucesivo resulta anacrónico, siendo preferible el sincrónico. (12)

Al mismo respecto y como se sabe, hace más de 56 años, el Distrito Federal no estaba tan intensa y extensamente poblado como ahora, ni los medios de traslado eran tan complicados y lentos, por lo que dadas las actuales condiciones, un plazo de tres días no parece suficiente. Por lo contrario, de entonces para acá y en el resto de la República, los medios de transporte se han multiplicado y facilitado, de manera que

(12) García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1963, págs. 57 a 60.

la distancia de cuarenta kilómetros podría ampliarse.

Por cuanto a la regla que a manera de excepción contiene el artículo 4o., salta a la vista que - hace casi nugatorias las del artículo 3o., pues no señalando cuántos días debe ser anterior la publicación, deja al arbitrio de los autores de leyes y demás disposiciones de observancia general, la posibilidad de - que entren en vigor sólo uno o dos días después de publicadas.

Es cierto que algunas leyes y otras disposiciones jurídicas señalan su vigencia a diez, quince o más días de su publicación; pero las hay también que - la ordenan de inmediato, o sea, desde la misma fecha - de su expedición. Esta precipitación se justifica políticamente en verdaderos casos de emergencia, pero no en situaciones normales. Sin embargo es frecuente y censurable que en las cámaras del Congreso de la Unión se posponga para los últimos días de diciembre de cada

año, la discusión de iniciativas pendientes, procurando que una vez aprobadas se publiquen y entren en vigor lo antes posible, incluso el mismo día de su publicación.

Finalmente son de citarse algunos conceptos - que sobre las deficiencias de la técnica legislativa en países latinoamericanos, expone el tratadista Eduardo - Novoa Monreal, quien independientemente de sus tesis - para modernizar la formación y el ejercicio del Derecho, incide en ciertos puntos de vista que nos parecen ciertos:

"Con fundada razón se critica hoy a las leyes el que carezcan de esa elegancia y perfección técnica que exhibían las elaboraciones legislativas de otras épocas. Actualmente los defectos de forma abundan y contribuyen en gran medida a aumentar la confusión legislativa, a dificultar la aplicación de las leyes y a disminuir el prestigio del legislador. Preceptos mal redactados, disposiciones contradic-

torias y oscuridades incomprensibles, abonan -
tal crítica en casi todos los países. Varias
son las causas que determinan tan lamentable
efecto.

Una de ellas puede encontrarse en la forma ur-
gida y precipitada en que se dicta la mayor -
parte de las nuevas leyes. La gran movilidad
social de hoy, a la que antes nos hemos refe-
rido, plantea inúmeros problemas que corres-
ponde resolver por vía legislativa, y éstos,
a su vez, colocan a las legislaturas actuales
en la imposibilidad práctica de absorber la -
vastísima labor legiferante que ello signifi-
caría satisfacer.

Impedido el legislador para dar cima a esa in-
gente tarea, empieza a actuar sin plan previo
alguno y desconcertadamente, procurando, en -
vano, cubrir uno y otro problema que aparece
ante sus ojos, picoteando aquí y allá, sin -
calma ni sosiego; prefiriendo aquellas mate-
rias que, a primera vista, le parecen más - -

urgentes.

Tal sistema legislativo muestra muy ostensiblemente sus defectos: confunde lo urgente - con lo importante, con grave daño colectivo, - y excluye la posibilidad de toda planificación de conjunto. Además, impide toda reflexión o estudio serio y provoca acciones atolondradas y rara vez eficaces."

.....

"El método del "parche" a la ley antigua tiene el gravísimo inconveniente de que casi nunca - ajusta con el espíritu de la ley de base, con lo que ni ésta ni la enmienda resultan fáciles de interpretar jurídicamente."

.....

"La consecuencia de lo anterior es que la legislación - más reciente se presenta como un conjunto de -

reglas más bien empíricas, destinadas a apuntalar malamente problemas creados por las - nuevas condiciones de vida social, pero no a darles solución eficaz; carentes de coordinación entre sí o con la legislación antigua, y faltas de esa trabazón lógica que podía admirarse en las grandes leyes y códigos de otras épocas." (13)

(13) Novoa Monreal, Eduardo, El Derecho como obstáculo al cambio social, Siglo XXI, Editores, S.A., México, 1975, págs. 56 a 58.

C A P I T U L O I V

CONSECUENCIAS DE LA DEFICIENCIA DE LAS LEYES.

Si las leyes son inconstitucionales, incompletas, oscuras e imprecisas, alejadas de la realidad, incongruentes, no fáciles de acatar, de precaria vigencia o de vigencia sorpresiva, resulta evidente que entorpecen la operancia del principio de legalidad. Y son de señalarse como consecuencias también negativas las que a continuación se exponen:

a) Alteración del orden constitucional.

Tal alteración se presenta en distintos aspectos como efecto de una legislación deficiente, ya que pueden violarse tanto las garantías individuales como las sociales; así también, la autoridad federal puede vulnerar o restringir la soberanía de los Estados, y éstos pueden invadir la esfera de la autoridad federal. Por tanto, la alteración del orden constitucional causa también el rompimiento de la estructura orgánica.

b) Desequilibrio de los poderes públicos.

De hecho, el Poder Ejecutivo es el verdadero promotor de la formación de las leyes y sus reformas, en uso de la facultad de iniciativa que le concede el artículo 71 Constitucional, para lo cual cuenta con el apoyo técnico que le proviene de cada una de las Secretarías de Estado y demás dependencias que forman su gabinete; cuenta también con un presupuesto que le permite sostener ese apoyo; y no es de perderse de vista, que las iniciativas del Ejecutivo tienen a su favor grandes probabilidades de aprobación en las Cámaras, debido a que, como se sabe, nuestro régimen es de perfil presidencialista.

Si bien, en los términos del citado artículo 71, a los diputados y senadores que integran las Cámaras del Congreso de la Unión, les corresponde esa misma facultad de iniciativa, dicha facultad no se ejerce en la misma medida que la ejerce el Ejecutivo,

y ello a causa igualmente de la corriente presidencialista a que antes se alude.

Es más, a través del uso de facultades reglamentarias, dicho Poder Ejecutivo ejercita una importante porción de la función legislativa, tanto si se limita a suplir la imprevisión de una ley, como cuando a pretexto de aclararla, va más allá de la norma sustantiva, pudiendo incurrir en arbitrariedades.

Por cuanto hace al Poder Judicial que es el encargado de aplicar la ley a situaciones concretas, es de observarse que si la ley presenta lagunas o es deficiente por otros motivos, el juez debe acudir a su interpretación, y puede ir también más allá de la verdadera intención de la ley e incurrir en arbitrariedad o injusticia, sea de buena o de mala fe.

De las observaciones anteriores se deduce claramente que en el orden federal, el Poder Legislativo

es más débil que el Ejecutivo y el Judicial; y que semejante debilidad es por sí misma inconveniente y anti-democrática.

c) Costo social, económico y político.

Es de fácil entendimiento que cuando las leyes no satisfacen las condiciones de eficiencia que se anotaron en el Capítulo anterior, sus destinatarios se ven expuestos, para cumplir con sus obligaciones, a la erogación de ciertos gastos de asesoría legal, documentación excesiva que consiste, por ejemplo, en libros de contabilidad, obtención de licencias o permisos, y diversos trámites que implican también pérdida de tiempo y de oportunidades; y todo esto significa desaliento en la puntual observancia de algunas normas jurídicas, tanto más si se trata de personas de escasos recursos económicos que integran la mayor parte de la población nacional.

Por su parte el gobierno, a nivel administrativo, necesita también erogaciones considerables destinadas a mantener un numeroso personal de control capacitado para ejercer vigilancia, practicar inspecciones, llevar registros, recibir documentos, dar informes, atender consultas, etc.; y esto requiere mayor gasto público en el despacho de los asuntos que, además, se rezagan en perjuicio del interés público y -- privado.

A nivel judicial obviamente se suscitará un mayor número de controversias y juicios, y por consiguiente, la necesidad de más juzgados y tribunales a fin de que la justicia sea, como debe serlo, de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución, expedita, -- pronta, completa, imparcial y gratuita.

En fin, una legislación deficiente, desaliena a los particulares en el debido cumplimiento de -- sus obligaciones, da lugar a molestias, gastos, errores, arbitrariedades, tardanzas e injusticias; y en --

lo político hace no sólo que el gobierno pierda la -
confianza y la credibilidad ciudadanas, sino que pue-
de motivar inconformidades y protestas que alteran el
orden público.

d) Inmoralidad y corrupción.

Desde el punto de vista de los funcionarios -
públicos, el manejo de leyes o reglamentos oscuros, in-
completos o complejos, da lugar a la inmoralidad de un
tratamiento desigual, según ellos quieran favorecer o -
desfavorecer a determinados particulares; y de esa in-
moralidad puede llegarse fácilmente a comportamientos -
delictuosos tales como el cohecho y el enriquecimiento -
ilícito.

Desde el punto de vista del particular obli-
gado, la ineficiencia de las leyes puede inducirlo a -
solucionar sus problemas por vías de hecho, ofreciendo
obsequios, gratificaciones o cualquier otra dádiva, -

para atenuar las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, o bien, para abreviar procedimientos largos o complicados, lo que también entraña inmoralidad y fomenta la corrupción de los mismos funcionarios encargados de aplicar las leyes cuya observancia no debe prestarse a ninguna componenda de esa índole; y hace al oferente, corresponsable del mencionado delito de cohecho.

e) Abandono del marco legal.

Una actitud negativa que pueden adoptar los particulares ante una legislación deficiente, sobre todo cuando impone obligaciones numerosas o difíciles de cumplir, es la de abandonar por completo el orden jurídico, es decir, evadir el cumplimiento de esas obligaciones, ateniéndose de plano, en caso de ser descubiertos, a cualquier sanción por severa que sea, contando por anticipado de alguna manera con posibles arreglos inmorales y corruptos que les resulten menos onerosos que el cabal cumplimiento de la ley. Tal sucede, particularmente en los países subdesarrollados, en los --

que se practica la llamada economía informal o subterránea como un fenómeno antijurídico que actualmente trata de eliminarse simplificando en todo lo posible, las leyes y su acatamiento.

f) Resistencia violenta.

No puede ignorarse que aun en un Estado de -- Derecho, cuando los gobiernos se apartan de los -- principios políticos y jurídicos de su estructura constitucional, la inconformidad de los pueblos llega a manifestarse con la violencia que traen consigo las revoluciones armadas de las cuales, pasado un tiempo -- más o menos prolongado y si triunfan, nacen nuevas estructuras democráticas. Pero mientras tanto, el orden constitucional, la seguridad jurídica, el principio de legalidad, la vigencia de las leyes y las funciones públicas, quedan eliminados. En cambio, si esos valores se respetan y los sistemas establecidos son flexi

bles y evolucionan de acuerdo con las realidades cambiantes, la inconformidad popular no llega a tales -- extremos.

...##

C A P I T U L O V

**SUGERENCIAS PARA CORREGIR
LA DEFICIENCIA DE LAS LEYES.**

a) Asesoría especializada.

Ya quedó expuesto que el Poder Legislativo - que reside en el Congreso de la unión, se subdivide en comisiones internas, integradas respectivamente por diputados y por senadores; que cuando una iniciativa de ley proviene del Presidente de la República es de suponerse digna de confianza, dado que él cuenta con la información y la asesoría de sus colaboradores en los distintos ramos de la administración pública; pero que aun siendo así, los diputados y los senadores no están provistos, en su mayoría, de los conocimientos referidos a los principios y las técnicas a los que debe ceñirse todo acto legislativo para lograr sus finalidades.

Lo mismo es de tenerse en cuenta cuando se trata de iniciativas presentadas por los diputados y los senadores, ya que de ellos, se repite, la mayoría carece de aquellos conocimientos.

Resulta entonces aconsejable y provechoso, -
crear con cargo al Presupuesto del Congreso de la --
Unión un cuerpo de asesoría especializada, formado --
no sólomente por juristas connotados y expertos en --
las técnicas legislativas que han de seguirse para --
que las leyes resulten eficientes, según lo que se --
dijo en el Capítulo III de esta tesis, sino también --
por peritos en las materias multidisciplinarias a las --
que correspondan las iniciativas que oportunamente ha--
brán de discutirse, aprobarse en sus términos o modi--
ficarse según convenga.

Sus emolumentos serían con cargo a una par--
tida generosa, lo cual no representaría un gasto pú--
blico considerable, si se tiene en cuenta que, confor--
me a los artículos 2o. y 4o., del Presupuesto de Egre--
sos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988,
correspondieron al Poder Legislativo Federal --
\$ 69,761'400,000 (sesenta y nueve mil setecientos --
sesenta y un millones, cuatrocientos mil pesos), en --
tanto que el Poder Ejecutivo dispuso de - - - - -

\$ 39,425,136,200,000 (treinta y nueve billones, cuatrocientos veinticinco mil con ciento treinta y seis millones, más doscientos mil pesos). Es decir, el presupuesto del Poder Legislativo fue apenas el 0.176% del asignado al Ejecutivo.

b) Simplificación y transparencia.

Existe un esfuerzo serio dirigido a la simplificación administrativa, con el fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites, según se -- aprecia en el Acuerdo Presidencial del 7 de agosto de 1984. Con mayor razón en la ley misma deberfan acogerse las recomendaciones prácticas que contiene ese Acuerdo tales como: Conferir la máxima vigencia posible a las autorizaciones, - evitar duplicidad de trámites o requisitos, fijar plazos -- para que las autoridades resuelvan asuntos de su competencia y eliminar requerimientos excesivos de información; es decir, que además de llenar las condiciones de eficiencia, sean fácilmente entendidas y cómodamente cumplidas, lo que evitarfa su reglamentación e instrumentación excesivas, -- así como interpretaciones equívocas y diversas que entorpe cen la seguridad jurídica y el imperio del principio de -- legalidad.

En los Considerandos del mencionado Acuerdo se habla de la conveniencia de que las autoridades administrativas residan lo más cerca posible de los administrados, mediante su desconcentración por regiones. Tal inmediatez es beneficiosa no solamente para facilitar el cumplimiento puntual de los actos que esas leyes imponen a los funcionarios públicos y a los gobernados, economizando tiempo y gestiones, sino que podría incluir en los funcionarios de las dependencias desconcentradas, el deber de instruir a las personas con quienes establezcan las relaciones de sus respectivas competencias, del contenido y alcance de las leyes correspondientes y agilizar los trámites a través de todas y cada una de las medidas prácticas, listadas en el artículo Cuarto del mencionado Acuerdo, que es la más esencial de sus disposiciones.

Por lo que respecta al ámbito en el que actúan las autoridades judiciales, y para solventar las dudas de los particulares demandantes o demandados ante ellas, ya existen algunos servicios gratuitos de defensoría jurídica para quienes los

soliciten; y en esos servicios también debería instruirse ampliamente a los interesados, coadyuvando así a la transparencia de las leyes en cuestión, siendo lo ideal que dichos servicios se multipliquen en todo lo posible a imagen y semejanza de los que ahora presta la Procuraduría del Consumidor, cuyos abogados -- ilustran a los reclamantes sobre sus derechos y -- obligaciones, sin perjuicio de conducir las pretensiones de las partes en pugna, hacia una conciliación o hacia el veredicto de un tribunal competente.

c) Educación general.

Es indudable que si la población de cualquier país adolece de alfabetización, instrucción escolar o extraescolar, aprendizaje del civismo y, por ende, de una conciencia política que le permita comprender y practicar la democracia, la naturaleza de un Estado de Derecho, los alcances del principio de legalidad y la trascendencia de la función legislativa, no se estará en aptitud de seleccionar servidores públicos -

suficientemente capacitados para ser representantes populares ni para asumir atribuciones ejecutivas, ni para impartir justicia.

Luego entonces, lo primero que en México se hace necesario, es alfabetizar a la ciudadanía, mejorar la instrucción elemental y aun superior, a fin de que tal selección recaiga en personas preparadas y honestas. De esa manera se lograría que tanto los funcionarios elegidos como los designados y demás burócratas, estuvieran capacitados para el desempeño consciente de sus atribuciones y labores.

En nuestro país, la educación no alcanza los niveles necesarios para la formación de una conciencia política que garantice la convicción del cumplimiento de los deberes jurídicos que imponen las leyes. Es más, la mayoría de los mexicanos las desconocen y quedan atentos a la sapiencia de juristas que no siempre sirven con lealtad a quienes ponen en sus manos la solución de sus problemas.

No quiere esto decir que cada ciudadano debiera ser un experto en la correcta expedición, interpretación y aplicación de las leyes; pero sí, - que tenga información y criterio bastantes para interesarse en la formación y en la marcha de un gobierno que garantice el bienestar común.

En consecuencia, deben atenderse en todo lo posible, los aspectos de la educación, a fin de - que los gobernados acaten las leyes, en tanto que - los gobernantes conozcan sus altos deberes como depositarios de cada uno de los tres poderes públicos - en sus respectivas áreas.

De otro lado, si los gobernantes ya en funciones, no las estuvieren cumpliendo satisfactoriamente, un pueblo educado sabrá también como corregir las deficiencias y en los casos extremos, exigir responsabilidades hasta obtener la destitución y el castigo de los responsables.

d) Amplia difusión.

El artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, enuncia una regla ideal en el sentido de que "la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento"; pero a continuación y realísticamente, permite atenuar las consecuencias del incumplimiento atendiendo al "notorio atraso intelectual de algunos individuos", a "su apartamiento de las vías de comunicación" o a "su miserable situación económica".

Cabe agregar que la publicación formal de las leyes en órganos periodísticos tales como el Diario Oficial de la Federación, es insuficiente para que sean en verdad conocidas por los habitantes de la República, ya que en su inmensa mayoría no compran ni leen los ejemplares de dicho Diario, a su alcance.

En cambio el grueso de la población alfabetizada si se interesa por adquirir y leer otros -- periódicos comerciales que bien podrían dedicar -- alguna sección permanente a informar de la entrada en vigor y aspectos sobresalientes de las disposiciones generales de acatamiento obligatorio. Por -- tanto, el gobierno debiera procurar que así como en -- esos periódicos los particulares pagan la inserción de edictos, avisos, convocatorias y otras comunicaciones de carácter oficial, las empresas editoras se comprometieran a publicar oportuna y gratuitamente, -- por lo menos un extracto del contenido de las -- leyes que se van expidiendo.

Por otra parte, las emisiones radiofónicas y televisivas que son ya un medio popular de esparcimiento, podrían también dedicar algún tiempo del -- porcentaje disponible para el gobierno y aun recientemente para la propaganda de partidos políticos, a la difusión informativa de los ordenamientos jurídicos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En la situación actual de ignorancia que se padece en los países iberoamericanos y en los de otros continentes, podrían, por una parte, vigorizarse las campañas de alfabetización, y, por la otra, institucionalizarse un servicio de intérpretes bilingües que traduzcan a los pobladores que sólo hablan lenguajes o dialectos autóctonos, o que no entienden bien el idioma que emplea el gobierno, todas las leyes que desconocen, sea que les beneficien o que les afecten.

e) Colaboración ciudadana.

La gran mayoría de las personas cuyos intereses particulares resultan lesionados en sus relaciones con otras que se niegan a cumplir las leyes del caso o las transgreden en la impunidad; y también en sus relaciones con autoridades gubernativas que aplican esas leyes arbitrariamente, renuncia a la defensa formal de sus derechos, ya sea porque los ignora, porque desconoce las vías legales de que puede disponer o porque intentarlas -

requiere invertir tiempo y dinero. Por tanto, se resigna a sufrir el abuso o se aviene a cualquier arreglo extrajurfdico.

Esta lenidad personal, enraizada en la idiosincracia del pueblo mexicano, levanta una barrera contra la operancia del principio de legalidad y la eficiencia de las leyes. Para removerla es necesario fomentar la colaboración ciudadana de manera que esté dispuesta a ventilar su inconformidad por los cauces de la denuncia, la testificación, el recurso y hasta la demanda, a condición de que tales cauces se propalen, se simplifiquen y sean capaces de enmendar y restituir el orden jurídico.

Otra forma de aprestar dicha colaboración, será participar activamente en las consultas populares que en algunos foros suelen abrirse a la opinión pública, acerca de lo que conviene o no,

a la buena marcha de nuestras instituciones; y prevalezca la opinión que mejor redunde en el bienestar social.

En apoyo de las anteriores sugerencias, más --
otras en las que pudiera también reflexionarse, es
interesante reproducir lo expuesto por el Licenciado Agustín López Padilla en un comentario a la Ley del Impuesto sobre la Renta que estaba por entrar en vigor para el año 1988, diciendo:

"La Reforma de 1987 que se le hace a la Ley del Impuesto Sobre la Renta es por esencia sumamente compleja, difícil de entender, en muchos casos muy mal redactada, y esto --- sin considerar que cuando el proyecto inicial enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, fue corregido por las propias autoridades fiscales en colaboración con la Comisión de Hacienda de la Cámara en cuestión y de otros asesores en gran medida, ---- aclarándose muchos conceptos que se en---

contraban redactados sin pies ni cabeza, - existiendo errores en la numeración de Artículos, etc., errores que definitivamente no pueden pasarse por alto en una Reforma de esta embergadura.

Con esta complejidad, lo único que van a -- lograr las autoridades fiscales es que el contribuyente mexicano siga dejando de pagar tributos, pues ahora tendrá el pretexto de que la obscuridad de la Ley no le permite cumplir cabalmente con sus obligaciones fiscales. Siempre hemos sostenido que una Ley en la medida que menos se modifica, que es clara y que ésta se integra y se enriquece con una adecuada interpretación tanto en lo doctrinal como jurisprudencial, son Leyes auténticas, justas, que crean condiciones de estabilidad y seguridad jurídicas, pero - cuando el gobernado se encuentra ante Leyes complejas y que además se ven continuamente modificadas con Reformas anuales e inclu-

so en algunos casos como ya ocurrió en 1986 - con reformas a medio año, aunado a una serie de explicaciones que las autoridades hacen - mediante las famosas circulares, y reglamentos, llega un momento en que lo único que logran es crear un auténtico embrollo legal, en donde ni el más pintado en la materia es capaz de conocerlas en toda su integridad; cosa muy distinta sucede con otras Leyes -- que han permanecido en vigor por muchos -- años y que son conocidas ampliamente por - especialistas de la Materia, tal es el caso de un Código Penal o de un Código Civil.

En segundo término, llama mucho la atención - que se esté programando una Reforma estruc- tural que entrará en vigor de lleno hasta - 1991. Nosotros nos preguntamos si realmen- te en los últimos quince años hemos tenido estabilidad legislativa, si nos basamos en la experiencia llegaremos a la conclusión de que ha sucedido todo lo contrario, máxi

...##

me en el aspecto fiscal, que año con año las Leyes van cambiando diametralmente, incluso perdiendo su esencia y causa que en algún momento dado dieron origen a su creación, tal es el caso de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en donde una de las razones por las cuales se aconsejaba su creación era el que se repercutiera indefectiblemente en la mayor parte de los casos el Impuesto en forma expresa y por separado para que de esta forma conociera el contribuyente y al mismo tiempo el propio consumidor cuál era el valor que se le había agregado a la mercancía adquirida y al mismo tiempo el impuesto correspondiente. En este aspecto bien es sabido que el Impuesto al Valor Agregado por regla general ahora debe de incorporarse a los precios. Ante estos cambios, dudamos muy seriamente que esta estructuración que se hace sea respetada hasta 1991, máxime si tomamos en consideración que en 1988 ha

brá un cambio de bártulos en la direcci3n del país y que los programas implementados en administraciones anteriores nunca se han respetado ni mucho menos complementado. En fin el tiempo dirá si tenemos o no raz3n y por el bien de nuestro país esperamos que la presente Reforma que ahora se implementa cumpla su objetivo y con la ayuda de autoridades y contribuyentes pueda el país salir de la crisis en la que se encuentra." (14)

Añadiremos al comentario transcrito y en cuanto a las tan frecuentes reformas a las leyes fiscales, que la prensa nacional informó que una vez más y en las últimas horas del período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión que se dió por concluido el 29 de diciembre de 1988, se aprobaron con algunas modificaciones, las iniciativas -

(14) López Padilla, Agustín, Exposición Práctica y comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta 1988, Tomo I, Dofiscal Editores, México, D.F., 1988, págs. XVII a XVIII.

presidenciales correspondientes a la Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos y reformas a diversas leyes fiscales, entre ellas, las tributarias que provienen de lo que dispone la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, en el sentido de que "los mexicanos" están obligados a "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Dicho sea de paso, tal obligación recae no únicamente en mexicanos sino también en extranjeros; y los muy abstractos conceptos de proporcionalidad y equidad - han tenido que explorarse por la doctrina y la jurisprudencia. No obstante, el texto constitucional subsiste - en sus términos originales.

Las reformas que año con año se introducen en las leyes fiscales, se conjuntan en un solo cuerpo o - decreto que se conoce como "miscelánea fiscal", lo -

cual complica su consulta minuciosa para ordenarlas, entenderlas, aplicarlas y cumplirlas. Sería muy preferible, ante todo, que las reformas estrictamente necesarias tuvieran una vigencia razonablemente perdurable que permitiera apreciar sus resultados; y además, separar y publicar las reformas de cada ley, lo que les daría mayor concreción y claridad, puesto que hurgar en la tal - miscelánea, es casi como buscar una aguja en un pajar.

C A P I T U L O V I

ALGUNOS CASOS DE DEFICIENCIA DE LAS LEYES.

Aun cuando en un Estado de Derecho las normas jurídicas extraen su validez originaria de la voluntad popular democráticamente expresada al elegir representantes para integrar los órganos legislativos, es frecuente que en cualquier otro tiempo, la opinión pública manifieste y razone su inconformidad con ciertas leyes que no cumplen las condiciones de eficiencia indispensables para hacer efectivo el principio de legalidad.

Actualmente todos los medios de comunicación en nuestro país, se ocupan profusamente de la necesidad de ciertas y muy importantes reformas legales en diversos ámbitos; y como tal necesidad se vincula con el tema de esta tesis, tomaremos a guisa de ilustración, algunos casos relevantes, como siguen:

1) En 1986 y bajo el título de "Legalidad - Impositiva Substancial", el Licenciado Iván Rueda Heuán,

abogado postulante en litigios fiscales, elaboró un trabajo en el que dió varios ejemplos de disposiciones incomprensibles que hacen nugatorias las garantías de los contribuyentes, como siguen:

"a) De acuerdo con lo establecido en el artículo 50., de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, aplicable a un número muy considerable de obligados, la base gravable para las unidades de fabricación nacional hasta de diez pasajeros, está constituida por la cantidad que resulte de sumar el 1% del precio de venta al público de la unidad típica con la cantidad que se obtenga de multiplicar el factor que corresponda a la unidad, determinado conforme al artículo 60., de esta Ley, por la cantidad que anualmente establezca el Congreso de la Unión." Por su parte tal artículo 60., señala: "El factor de los automóviles se determina multiplicando el desplazamiento del motor, medido en litros, por el peso del automóvil medido en toneladas", y define el desplazamiento del mo-

tor como "el volumen desalojado por todos los pistones durante una revolución del cigüeñal".

¿Alguna duda?

b) El artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta señala para efectos del impuesto de -- las sociedades mercantiles, cuya aplicación también es muy amplia y comprende una multitud de -- pequeñas empresas, que la base del mismo está -- constituida por el resultado fiscal determinable de la siguiente manera:

"1.- Se obtendrá la utilidad fiscal ajustada -- restándole a la utilidad fiscal en el ejercicio, los ingresos por dividendos distribuidos mediante la entrega de acciones o partes sociales de -- la misma sociedad o los que se reinviertan dentro de los 30 días siguientes a su distribución en -- la suscripción o pago de aumentos de capital en la misma sociedad y las siguientes deducciones:

a) La establecida en la fracción IX del artículo 22 de esta Ley.

b) La adicional a que se refiere el artículo 51 de esta Ley.

En el ejercicio en que se decrete el reembolso por reducción de capital o por liquidación de la persona moral de que se trate, se sumará a los ingresos que forman parte de la utilidad fiscal ajustada, el valor del dividendo distribuido en acciones o partes sociales de la misma sociedad o el que se reinvierta dentro de los 30 días siguientes a su distribución en la suscripción o pago de aumento de capital en la misma sociedad.

II.- A la utilidad fiscal ajustada se le disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales ajustadas de otros ejercicios.

El contribuyente deberá pagar el impuesto correspondiente al ejercicio de que se trate, mediante declaración que presentará ante las oficinas au-

torizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine su ejercicio fiscal.

La utilidad fiscal del ejercicio se determina - disminuyendo de la totalidad de ingresos acumulables obtenidos en el mismo, las deducciones autorizadas por este Título, salvo las señaladas en los artículos 22 fracción IX y 51 de esta Ley. La pérdida fiscal será la diferencia entre los - ingresos acumulables del ejercicio y las deducciones autorizadas por esta Ley, salvo las señaladas en los artículos 22 fracción IX y en el 51 de la misma, cuando el monto de aquéllos sean inferior al de éstas. La pérdida fiscal ajustada es la que resulta de sumar, en su caso, a la utilidad fiscal, el valor del dividendo a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo y de restarle los ingresos por dividendos distribuidos en acciones o partes sociales - de la misma sociedad o los reinvertidos dentro - de los 30 días siguientes a su distribución en - la suscripción o pago de aumentos de capital en la misma sociedad y las deducciones a que se re-

fieren los artículos 22 fracción IX y 51 de la Ley, cuando éstas son mayores que aquélla. También se considera pérdida fiscal ajustada la que deriva de sumar a la pérdida fiscal los ingresos por dividendos distribuidos en acciones o partes sociales de la misma sociedad o los reinvertidos dentro de los 30 días siguientes a su distribución en la suscripción o pago de aumento de capital en la misma sociedad y las deducciones a que se refieren los artículos 22 fracción IX y 51 de dicha Ley y restarle, en su caso, el valor del dividendo a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo."(15)

En opinión del propio abogado Rueda Heudán, --

"La complicación de ese gravámen resulta evidente."

(15) Conferencia dictada con motivo del cincuentenario del Tribunal Fiscal de la Federación, Puebla, 1986.

En relación con lo que antes se transcribe, -- puede agregarse que, para entender el mencionado artículo 5o., de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los conocimientos adecuados no son del dominio de los obligados al pago de ese gravamen, ni -- siquiera de juristas, sino de mecánicos titulados; -- que la comprensión del artículo 10 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, está reservada a contadores -- igualmente calificados; y que son aquéllos y éstos -- los que prácticamente tendrán a su cargo entender, -- aplicar y cumplir esos preceptos.

2) Varias de las causas que determinan la inoperancia del principio de legalidad, inciden en dos -- transmisiones que el 21 de diciembre próximo pasado, se hicieron respectivamente del conocimiento de incontables radio-escuchas del área metropolitana, y de muchísimos más televidentes de la República.

En efecto, durante un acreditado noticiario --

mañanero, pasó al micrófono la voz de una mujer que, -- dando su nombre, aseguró pertenecer a un grupo de sus congéneres que, en vista de que ante las autoridades - del Estado de México en el Municipio de Nezahualcóyotl, no han prosperado las denuncias fundadas contra violadores reconocidos, ellas mismas secuestraron a dos, - los drogaron y los sometieron a mutilación sexual; y - están dispuestas a proseguir su práctica en otros más - que andan sueltos y amenazan con reincidir. A conti- nuación se dejaron oír otras voces que comentaron seme- jante información en pro y en contra. Tan decidida ac- titud de hacerse justicia por propia mano, es temera- riamente antijurídica; pero revela hasta dónde puede - resultar inoperante el principio de legalidad, sea por deficiencia de las leyes en sí, o porque quienes deben aplicarlas incurren impunemente en negligencia o co- rrupción.

Coincidentemente, por la noche del mismo 21 - de diciembre, tres distinguidos penalistas del foro ca- pitalino concurren ante un canal de Imevisión para - explicar sustancialmente los motivos de la iniciativa -

presidencial que ya está aprobada por el Congreso de la Unión, en cuanto a reformar y adicionar varios artículos del Código Penal, a fin de que ciertos delitos graves y repulsivos se castiguen con mayor severidad - hasta con un máximo de cincuenta años de privación de la libertad, susceptible de aumento para los miembros de corporaciones policíacas, agentes del Ministerio -- Público y funcionarios judiciales que transgredan sus deberes. Los comparecientes, al contestar llamados - telefónicos, teniendo por justificado el clamor público levantado por el índice creciente de la delincuencia en el país, se refirieron a la necesidad de prevenir los factores criminógenos, así como a la ineficiencia de las leyes vigentes en materia penal para preservar la seguridad pública y el principio de legalidad en un Estado de Derecho.

Lo relatado es prueba además, de que es plausible la colaboración de las vías radiofónicas y televisivas, en la difusión de informes y cuestiones referentes a ordenamientos jurídicos y a la educación cívica del pueblo.

3) En el apartado d) del Capítulo II de -- esta tesis, se habló de los efectos jurídicos de las -- concertaciones de carácter económico entre el gobierno federal y diversos sectores sociales, que con el nombre de Pactos entraron a regir en diciembre de 1987 y se -- prorrogarán, por lo menos, hasta julio de 1989.

De esos sectores, el de los trabajadores quedó comprometido a no demandar incrementos salariales -- durante el año de 1988; y a cambio, las clases empresariales prometieron no aumentar los precios de productos o mercancías, especialmente los de consumo indispensable. Los salarios no se incrementaron; pero los precios sí se han elevado.

De acuerdo con la fracción VI del apartado A -- del artículo 123 Constitucional, los "salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las -- necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educa-

ción obligatoria de los hijos"; y "los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando además, las condiciones de las distintas actividades económicas"; y ambos se cuantifican periódicamente por una comisión tripartita que lógicamente califica la suficiencia con relación al costo de la vida.

Luego entonces y frente al alza de precios, - la congelación de los salarios mínimos que percibe la inmensa mayoría de los trabajadores, se aparta por completo de la garantía social que les otorga el citado precepto de la Constitución, por lo que cabría examinar, vgr., si tal garantía puede quedar suspendida sin las formalidades que para las garantías individuales exige el artículo 29 de la misma Constitución; si es jurídicamente válido renunciar a ella; y si quienes suscribieron los aludidos Pactos, tienen la representación legítima - y bastante de todos los asalariados del país. Dichas cuestiones tendrían mucho que ver con la constitucionalidad de las concertaciones de que se trata, su eficiencia normativa y su enlace con el principio de legalidad.

4) De un tiempo a esta parte se han sostenido enconadas polémicas sobre lo que se ha llamado la -- "despenalización del aborto", o sea, la modificación del Capítulo VI, Título Décimonoveno del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, dentro del cual, el artículo 333 dispone que no es punible el aborto "cuando el embarazo sea resultado de una violación", de donde se concluye que en esa hipótesis está legalmente permitido. Sin embargo, ni dicho Código ni su legislación procesal, establecen alguna secuela para que la mujer así embarazada pueda provocarse el aborto o acuda a un profesional, a fin de que se lo practique; tampoco se prevé el requisito de una autorización previa cuya obtención sea oportuna, es decir, dentro de los primeros -- cuarenta días de preñez, ya que después, el aborto -- pone en peligro la vida de la gestante; ni quién estaría facultado para extender dicha autorización. Es más, si para tener por cierto que se cometió la violación -- fuere necesario llegar a una sentencia condenatoria del responsable, la impunidad que declara el citado artículo 333, sería imposible, teniendo en cuenta --

que si bien un proceso penal debe juzgarse antes de un año, como lo previene la fracción octava del artículo 20 Constitucional, en la realidad, las instancias de cualquier proceso se agotan en mucho mayor tiempo. De aquí que por lo menos en el caso de referencia, la ley es incompleta, ilusoria y, por tanto, del todo ineficaz.

5) Como estudiante de la carrera de Derecho una de las materias que me pareció particularmente complicada fue la de Seguridad Social de los Trabajadores, los cuales se encuentran protegidos contra riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías para sus hijos.

La Ley del Seguro Social es sumamente complicada, sobre todo en lo referente al seguro de riesgos de trabajo, que se satisface por parte de los patrones mediante el pago de una prima variable según la clasificación que se dé a la empresa y el índice de siniestralidad registrado cada anualidad en función del número y gravedad de los riesgos. Es pertinente transcribir los artículos 28, 29

y 30 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, que refleja evidentemente la dificultad de su -- aplicación:

"Artículo 28. El índice de frecuencia, conceptualmente, es la probabilidad de que ocurra un siniestro en un día laborable y se obtiene conforme a la siguiente fórmula:

$$If = \frac{n \cdot \frac{1000}{90}}{N}$$

El significado de las variables es:

n = Número de casos de riesgos de trabajo terminados.

N = Número de trabajadores promedio expuestos a los riesgos.

Para el efecto, se considerará el número de casos

de riesgos de trabajo terminados en el lapso que se analice, excepto los de recaídas y los de modificaciones a las valuaciones por incapacidad permanente."

"Artículo 29. El índice de gravedad, conceptualmente, es el tiempo perdido en promedio por riesgos de trabajo que produzcan incapacidades temporales, permanentes parciales o totales y defunciones, entre el número de trabajadores promedio expuestos al riesgo en el lapso que se analice. Dicho índice se obtendrá conforme a la fórmula siguiente:

$$I_g = \frac{\frac{S}{365} + (.16 \times I) + (.16 \times D)}{N}$$

El significado de las variables es:

N = Número de trabajadores promedio expuestos a los riesgos.

S = Total de días subsidiados a causa de incapacidad temporal.

I = Suma de los porcentajes de las incapacidades permanentes parciales y totales.

D = Número de defunciones.

Para obtener los días perdidos para el trabajo - se tomarán en cuenta las consecuencias de los -- riesgos de trabajo terminados, las de los casos de recaída y los aumentos a las valuaciones por incapacidad permanente registrados en el lapso - que se analice, aun cuando provengan de riesgos ocurridos en lapsos anteriores.

El tiempo perdido se mide, según las consecuen-- cías, de la siguiente manera:

Si el riesgo de trabajo produce incapacidad temporal, se considerarán los días subsidiados; en el caso de accidente mortal o de incapacidad permanente total, se tomará en cuenta el factor de ponderación sobre la vida activa, en los térmi-- nos del artículo 30 de este Reglamento. En cuanto

a los asegurados con incapacidad permanente parcial, se considerará la proporción correspondiente."

"Artículo 30. El índice de siniestralidad a que se refiere el artículo 8o. de este Reglamento, - expresado en forma actuarial, se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$I_s = \frac{\frac{1000 n}{90} \times \left(\frac{S}{365} + .16 I + 16 D \right)}{n^2} \quad 1\ 000\ 000$$

El significado de cada variable es el apuntado - en los dos artículos precedentes.

Por su parte, el significado de las constantes - se señala a continuación:

1 000 000 = Ponderación para hacer más fácil la lectura y aplicación del I_s .

365 = Número de días naturales del año.

16 = Factor de ponderación sobre la vida activa de un individuo que es víctima de un accidente mortal, o de una incapacidad permanente total.

90 = Factor de equilibrio, relativo al número de casos de riesgos de trabajo por cada mil trabajadores expuestos al riesgo.

El número de trabajadores promedio expuestos al riesgo se obtiene sumando los días cotizados durante el año y dividiendo el resultado entre -- 365."

De lo anteriormente transcrito es de comentarse que la Ley del Seguro Social debería ser sumamente clara y entendible por todos los trabajadores que son los más beneficiados con su aplicación.

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

De todo lo expuesto y reflexionado en los capítulos precedentes, se proponen las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La estructura constitucional de -- los Estados Unidos Mexicanos es la de un Estado de Derecho.

SEGUNDA.- El inherente principio de legalidad es garantía individual y norma de toda actividad del -- gobierno.

TERCERA.- La función legislativa, formal o material, debe ajustarse a condiciones de constitucionalidad; y las leyes, los reglamentos y demás ordenamientos jurídicos, deben ser completos, claros, precisos, realistas y congruentes, facilitar su obediencia, tener una - vigencia relativamente perdurable y publicarse con razonable anticipación a su entrada en vigor.

CUARTA.- Son consecuencias de la deficiencia de las leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos, la alteración del orden constitucional, el -desequilibrio de los poderes públicos, un costo social, económico y político, la inmoralidad y la corrupción, así como el abandono del marco legal, pudiendo --serlo también la resistencia violenta de los goberna--dos.

QUINTA.- Para corregir las deficiencias de - las leyes, es preciso proveer a los cuerpos legislativos de una asesoría especializada; simplificar y hacer transparentes las normas jurídicas; mejorar la educación ge--neral; darles amplia difusión y promover la colaboración ciudadana.

T E X T O S

C O N S U L T A D O S .

- Derecho Constitucional Mexicano, Ignacio Burgoa, -
Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.
- Teoría Política, Héctor González Uribe, Editorial -
Porrúa, S.A., México, D.F., 1984.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-
nos, Editorial Andrade, S.A., 1986.
- Derecho Constitucional Mexicano, Felipe Tena Ramírez,
Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984.
- Diccionario de Derecho, Rafael de Pina y Rafael de -
Pina Vara, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984.
- Las Garantías Individuales, Ignacio Burgoa, Editorial
Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
- Semanario Judicial de la Federación, Apéndice 1975, -
8a. Parte, Pleno y Salas, Tesis 53.
- Garantías y Amparo, Juventino V. Castro, Editorial -
Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.
- El Principio de Legalidad en el Derecho Tributario, -
Simposio, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, -
Montevideo, 1986.

- Derecho Administrativo, Gabino Fraga, Editorial Porrúa, S. A., México, D.F., 1985.
- Introducción al Estudio del Derecho, Eduardo García - Máñez, Editorial Porrúa, S.A., México, 1963.
- El Derecho como Obstáculo al Cambio Social, Eduardo - Novoa monreal, Siglo Veintiuno Editores, S.A., México D.F., 1975.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación - para el Ejercicio Fiscal de 1988, Diario Oficial de - la Federación, Tomo CDXI, No. 22, México, D.F., Jueves 31 de Diciembre de 1987.
- Acuerdo Presidencial del Miércoles 8 de agosto de 1984 Diario Oficial de la Federación, México, D.F.
- Exposición Práctica y Comentarios a la Ley del Impuesto sobre la Renta 1988, Tomo I, Agustín López Padilla, Dofiscal Editores, México, D.F., 1988.
- Legalidad impositiva Substancial, Iván Rueda Heduán, Conferencia, 1986.

- Ley del Seguro Social y Disposiciones Complementarias, 42^a edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.

- Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo 1987, Instituto Mexicano del Seguro Social, Subdirección General Técnica, Jefatura de Clasificación y Determinación del Grado de Riesgo de las Empresas.