



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

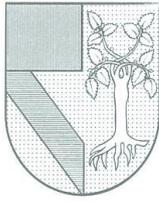
CAMPUS GUADALAJARA

CARLOS OMAR ZÚÑIGA GONZÁLEZ

METODOLOGIA DE INVESTIGACIÓN EN EL DICTAMEN LEGISLATIVO MEXICANO

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Agosto de 2012.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. CARLOS OMAR ZUÑIGA GONZÁLEZ
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **“METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN EN EL DICTAMEN LEGISLATIVO MEXICANO”**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ

Guadalajara, Jalisco a 16 de abril de 2012.

MTRA. MA. ISABEL ÁLVAREZ PEÑA
COORDINADORA GENERAL DE LA ESCUELA DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA.
P R E S E N T E.

Por medio de la presente, hago constar en mi calidad de directora de tesis que el alumno CARLOS OMAR ZUÑIGA GONZÁLEZ quien curso los estudios de la Licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su tesis titulada ***METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN EN EL DICTAMEN LEGISLATIVO MEXICANO.***

De igual forma manifiesto, que el trabajo de investigación cumple con todos los requisitos de forma y fondo que se requieren para ser presentado y solicitar fecha para el examen profesional.

Se extiende la presente a petición del interesado para los fines que le resulten convenientes.

Sin otro particular, quedo a sus órdenes.


Mtra. Roxana Paola Miranda Torres

*Dedicado a mis abuelas, Oliva y
la memoria de Dubricia.*

PREFACIO

La tesis no sólo es el requisito necesario para el título y el derecho de poder ejercer profesionalmente la vocación, sino que también es un trabajo de investigación que permite al aspirante del grado retribuir algo a la sociedad. Estoy convencido que los trabajos de investigación deben de ponerse al servicio de la humanidad, y con ese ánimo en el espíritu dediqué todas las horas que fueron necesarias para escribir todas estas palabras, ordenarlas, y procurar con ello transmitir una idea que en algo fuese útil a la sociedad.

La finalidad que en todo momento perseguí fue la de enfocar lo que me parece es el problema del sistema jurídico mexicano, ya que la gran mayoría podemos resentir sus diferentes vicios (¡muy propios de nosotros los mexicanos!). Las leyes contradictorias, las ambiguas, las que generan incertidumbre o las que directamente vilipendian a sectores de la sociedad, todas ellas, son sometidas a un mismo proceso general de creación de normas. ¿Y si pudiéramos hacer que el proceso de creación de normas reflejara el grado de racionalidad más alto? ¿qué obligara la participación de científicos destacados? ¿qué la votación de normas se hiciera dentro de un marco igual político que científico sin desequilibrios? ¿qué todo el sistema jurídico calendarizara depuraciones de técnica legislativa y de desregulación?. Ciertamente asestar al eje de todas esas propuestas y problemas es una tarea muy ambiciosa que no puedo decir he logrado ni remotamente, pero si considero que he avanzado en la dirección correcta puesto que el hombre, como ser social, que encuentra su plenitud al encontrar su función social, necesita de mecanismos que le orienten, y en este caso tan particular como el del *Dictamen Jurídico*, considero necesario establecer un marco de investigación que obligue a los legisladores (quiénes usualmente no se distinguen por ser investigadores) en su trabajo de dictaminación.

Como sí se tratara de un organismo biológico, quise llegar al punto en donde el organismo prepara su replicación; en este caso, el momento en donde el

sistema jurídico mexicano reflexiona su producción. Pareciera cosa inocua, pero como si se tratara de un asunto de diseño genético, dentro del proceso legislativo ha de existir una institución que garantice la racionalidad en el proceso de replicación del sistema jurídico, así como la depuración periódica que todo sistema ágil necesita.

La instancia procesal de la que me he ocupado, comúnmente se denomina de Dictamen Legislativo, y al igual que en la instancia del *Debate*, en el proceso de creación de ley, se trata de una auténtica instancia de reflexión. Esto es importante por que nos coloca en las entrañas de un proceso autorreferente que nos refiere a un tema tan importante como el de la reproducción jurídica. Dentro de todo el sistema jurídico, es en este punto en donde se desarrolla el proceso genitivo de ley.

Debido a que estamos en sede política, es indispensable contrarrestar los efectos de la negociación política en un asunto que en gran parte requiere de precisión técnica, observancia científica y antes que nada, objetividad y sensibilidad antropológica. La aportación que pretende esta obra, es una contribución para mejorar el sistema jurídico positivo mexicano.

No me atribuyo todos los créditos de esta obra por que en gran medida también los merecen otras personas. Primeramente mi familia. A Diana Pamela mi hermana, que es en mi vida una constante de compañía y a quién agradezco su complicidad y confianza en mis proyectos. A mis padres, Omar y María Irma, con quienes estaré eternamente agradecido, que no solo me dieron la vida, también se empeñaron en instruirme con lo mejor de ellos y proveerme con todo su amor lo necesario para mi desarrollo. A mi tía Patricia que ha tenido el oficio de ángel de la guarda y cuya persona generó en mi desde pequeño un interés por las ciencias. A mis tíos y tías, que no son pocos y cuya presencia a complementado la instrucción de mis padres. Gracias a cada uno de ellos por las experiencias que personalmente sabemos son solo nuestras y no necesitan transcribirse aquí.

Gracias Diana, Marcos, Fátima, Rubén, Lilia y Pedro, Gloria, Ana, Ángeles y a la memoria de Ricardo, Guadalupe y Fermín, Jesús y Emma, Jorge y Angie, y a sus respectivas familias. A parte de las relaciones consanguíneas y políticas, las sociales que no son menos importantes, hacen que mi persona sea de cierta forma el producto de esas relaciones. En este sentido no puedo menos que agradecer a unas personas que como mi hermana, también son como hermanos; Abraham, Alejandro, Carlos y Miguel. Especialmente a Sol, que más aun funcionamos como compañeros de vida. Amistades que son tan excepcionales como enriquecedoras como la que me jacto de tener con Juan Fernando C., Alberto C., Laura de tantos años, Billy Barrios, Jorge Daniel G., Cristian H., Sergio D., Bruno S., Nayelli S. Pedro A., Iliana M. Sergio I., Daniel A., Rodrigo L., Jorge N., Fares. Relaciones que me pusieron de frente a la vida y me permitieron ver la realidad desde su persona, relaciones como la de Marcia que me compartió su visión del mundo y me permitió conocer más. A mi maestro de filosofía Pedro Reyes por iniciarme, a David Pacheco, maestro y amigo, a mi directora de tesis Roxana Miranda por su dedicación y detalle con mi trabajo. A Eduardo Robles gran amigo. A la Universidad Panamericana que me ha formado como abogado y a la Universidad de Guadalajara que me ha sensibilizado como ser humano. Muy al caso de mi profesión, y más aun de mi vocación, a alguien que ha figurado en mi vida como un líder y un guía; guerrero águila desde su nombre, luchador social y político avezado, gran amigo, jefe y hermano mayor .∴ Doctor Aquilino Vázquez García muchas gracias por su lucha *ius ambientalista*.

Guadalajara, Mayo 2012

ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I.	12
PROBLEMÁTICA SOCIAL Y JURÍDICA	
1. FUNCIÓN ANTROPOLÓGICA DEL DERECHO	12
2. ESPACIO TERRITORIAL DEL PUEBLO DE MÉXICO	18
3. IDENTIDAD MEXICANA	21
4. FORMA POLÍTICA DE MÉXICO	26
5. RELEVANCIA DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA	32
6. OBJETIVO DEL PRESENTE ESTUDIO	38
CAPÍTULO II.	41
ANTECEDENTES	
1. CONGRESO GENERAL MEXICANO	41
2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMISIONES	53
CAPÍTULO III.	56
CONCEPTOS BÁSICOS	
1. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO	56
1.1 SISTEMA	56
1.2 SISTEMA JURÍDICO	57
1.3 NORMA JURÍDICA	59
1.4 DINAMISMO DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS	61
1.5 SISTEMA JURÍDICO MOMENTÁNEO	62
1.6 ORDEN JURÍDICO	63

	Página
1.7 ORDEN JURÍDICO NACIONAL	66
2. PROCESO LEGISLATIVO	73
2.1 DIVISIÓN DE PODERES	73
2.2 PARLAMENTO, CONGRESO O ASAMBLEA	75
2.3 PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LEY	76
2.4 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	78
2.5 INICIATIVA	80
2.6 DISCUSIÓN	81
2.7 APROBACIÓN O RECHAZO	84
2.8 SANCIÓN	85
2.9 PROMULGACIÓN	86
2.10 PUBLICACIÓN	86
2.11 INICIO DE LA VIGENCIA	87
3. DICTAMEN LEGISLATIVO	88
3.1 PRINCIPIOS PARLAMENTARIOS	89
3.2 REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO	90
3.3 ANTECEDENTES DEL DICTAMEN	92
3.4 MARCO JURÍDICO GENERAL	93
3.5 MARCO JURÍDICO PROCESAL	93
3.6 TRABAJO EN COMISIONES	97
3.7 NATURALEZA JURÍDICA	98
3.8 ÓRGANOS DICTAMINADORES	99
3.9 ESTRUCTURA DEL DICTAMEN	101
3.10 TÉCNICA LEGISLATIVA	102

CAPÍTULO III.	104
NECESIDAD DE FORMALIZACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO Y SU PROBLEMÁTICA	
1. LA INDETERMINIBILIDAD LÓGICA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.....	104
2. INEXISTENCIA DE UN MODELO METODOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO	106
3. VICIOS EN LA VOLUNTAD DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA	109
4. ELEMENTOS NECESARIOS PARA CONSTITUIR UN MODELO DE DICTAMEN LEGISLATIVO EN MÉXICO	123
CONCLUSIONES	126
PROPUESTAS	129
BIBLIOGRAFÍA	130
LEGISLOGRAFÍA Y DOCUMENTOS OFICIALES	135
PÁGINAS DE <i>INTERNET</i>	136

INTRODUCCIÓN

En estas líneas introductorias al texto principal, quisiera presentar de manera general el contenido del trabajo. El objeto principal, el *dictamen legislativo*, fue una sugerencia que luego de ocho meses de investigación me hiciera el doctor José de Jesús Covarrubias en una charla de una tarde en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La búsqueda de un problema jurídico y social, al cual le pudiera ofrecer una solución, la realizaba hasta entonces bajo un paradigma jurídico sistémico positivista. Generé algunos ensayos del sistema jurídico vigente en México, y exploré algunos fenómenos autorreferenciales como por ejemplo el amparo, el recurso de revisión y los artículos transitorios entre otros. Sin embargo, estas búsquedas no terminaban de enfocar en un problema germinal, únicamente se entorpecían más junto con un problema que los superaba. Fue entonces, que la sugerencia del magistrado me ayudó a localizar un problema que resultó ser el que buscaba. De ahí pude investigar un problema que se genera en el centro mismo de la actividad legislativa; nada menos que la institución encargada de replicar y fomentar el sistema que la sustenta. Problema ubicado en el momento en donde los señores congresistas, a modo de colegio especializado encargado de emitir un *dictamen*, se sientan a discutir la conveniencia de un cuerpo legal que se pone a su consideración, todavía dentro del proceso legislativo.

Efectivamente, el *dictamen legislativo* es dentro del sistema jurídico mexicano una manifestación autorreferencial, con la peculiaridad que se encuentra como instancia o institución, en una parte muy sensible del órgano legislativo. Si queremos vivir en un *estado de derecho*, las leyes serán parte constitutiva de la construcción y fomento del Estado, por lo que su contenido y calidad es de interés para todo aquel que resida en el espacio en donde se manifiesta tal *estado*. En el caso mexicano, el *dictamen legislativo* es importante porque como se explicará, es la instancia de

reflexión que se aplica a las leyes cuando se encuentran todavía en estado embrionario, además es la base de la discusión que más adelante se genera en la instancia del *debate* del proceso legislativo.

El trabajo se dividió en cuatro capítulos, un apartado de conclusiones, otro de propuestas, bibliografía, legislografía, documentos oficiales y páginas de *internet*. El que fueran cuatro capítulos se debió a que el problema que genera el *dictamen* es complejo y abordarlo precisó de un análisis contextual en el ámbito antropológico, espacial, de identidad, político y jurídico (Capítulo I.); de un estudio histórico para analizar el proceso de creación y construcción institucional (Capítulo II.); la determinación de un campo semántico y de conceptos básicos (Capítulo III.); y, consecuencia; necesidad de una formalización más adecuada del *dictamen legislativo* en México y la problemática que esto generaría (Capítulo IIII.). Es importante resaltar en la problemática del *dictamen legislativo*, que no sólo es un problema de insuficiencia en los preceptos legales, sino que incluso el perfeccionamiento de la institución del *dictamen legislativo* nos podría generar otros problemas, porque como más adelante veremos, el perfeccionamiento de un modelo de investigación para el *dictamen legislativo* podría fortalecer un paradigma de investigación frente a otros.

El capítulo primero tiene la intención de aproximar al lector a la problemática antropológica, espacial, política y de identidad de un fenómeno jurídico. Lo anterior se hizo mediante el desarrollo de seis coordenadas. Éstas son cada cual una dimensión, en donde no precisamente es el *dictamen legislativo* un elemento de relevancia, pero que en contrasentido, el *dictamen* se ve fuertemente afectado por lo que ocurra en estas coordenadas o dimensiones.

La primera de las coordenadas aborda un problema *a priori*. Por principio ha de cuestionarse; ¿cuál es la función antropológica del derecho? Este razonamiento pretende, a partir de dicho cuestionamiento, discernir sobre la función antropológica del derecho y analizar la relación entre el hombre y el *derecho*.

El *derecho* lo entendemos actualmente como una manifestación cultural, que no deja de ser creación humana en el sentido de que éste es creado y conservado por hombres e instituciones. En este sentido el *derecho* es una construcción histórica que refleja la identidad de su creador.

Como prerequisite racional, la consideración espacial para un determinado orden jurídico es necesaria para poder describir su territorio. El territorio es una demarcación política que se ha definido culturalmente y en donde virtualmente operan determinados ordenamientos legales. Precisamente la segunda coordenada aborda el tema del espacio territorial del pueblo mexicano, y su importancia reside en que se hace una descripción simbólica de lo que jurídica y culturalmente es el *territorio mexicano*, así como porque es en donde tiene vigencia el orden jurídico que estamos analizando.

La coordenada de identidad es particularmente difícil de abordar puesto que identificar a un ser siempre cambiante es un problema continuo. Aún con eso se hicieron esfuerzos en analizar la identidad cultural de *lo mexicano*, desde un enfoque jurídico y político; se cuestionó a la *nacionalidad mexicana* como símbolo de identidad y se le confrontó con el sentido de *etnicidad*.

La coordenada política hace un boceto de la forma política mexicana y describe su organización. Desde un enfoque político se analiza el territorio, la división de poderes y las manifestaciones sociales. Se considera a la población, cuando se divide en individuos, como el complejo que se compone de agentes que en suma conforman una unidad mayor. En este apartado se hace un breve recuento histórico con la intención de sensibilizar al lector, ya que los diferentes fenómenos que posterior o actualmente se manifiestan en torno a nuestro objeto, tienen un sentido más profundo del aparente.

Finalmente para el capítulo primero, se hace un planteamiento al respecto de la importancia de la actividad legislativa. Se describe brevemente esta actividad y se declara el objeto del estudio.

Luego de ese capítulo, el segundo de *antecedentes* nos contextualiza históricamente. La metodología que en particular seguimos para este capítulo, fue la de vincular a párrafo seguido diferentes acontecimientos constitucionales de la historia de México. Empezamos por nuestra actual Constitución de 1917 y comenzamos los saltos a que nos obligaban las mismas referencias constitucionales. Por ejemplo, la Constitución de 1917 es una reforma a la Constitución de 1857 que a su vez nos remite a la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, sin embargo hubo ordenamientos constitucionales vigentes entre 1821 y 1857, entonces a los ordenamientos de tal periodo tendríamos que ¿denominarlos como ilegítimos?, o este método nos permite una segunda lectura con un enfoque político. La finalidad de este método de recuento histórico, es la de enumerar, concatenadamente, los “eslabones” constitucionales de nuestra historia, puesto que cada *eslabón* es parte constitutiva de la realidad actual –o la que creemos percibir-, dándose así una explicación a los fenómenos humanos.

El capítulo tercero es un ejercicio deductivo de los *conceptos básicos* del campo semántico. El “Sistema Jurídico Mexicano” es un fenómeno que se dedujo semánticamente partiendo del elemento más simple, el *sistema*. Luego de una definición racional del término primario, se definió una categoría: “sistema jurídico”. Se analizó a la norma jurídica como el elemento constitutivo del sistema, seguido de una descripción de los estados de dinámica del sistema, frente al denominado sistema jurídico momentáneo. Para concluir el primer concepto se cotejó el concepto de *orden jurídico* y el de *orden jurídico nacional*.

Luego de las definiciones previas, fue posible analizar en el apartado 2., del capítulo tercero, el proceso legislativo. Para describir este proceso técnico-jurídico

se comenzó por el tema de la división de poderes. Consecutivo, se analizó al parlamento, congreso o asamblea como el sujeto de nuestro proceso para describir etapa por etapa, el proceso genérico que la ley regula para crear leyes.

En el apartado 3, se ubica el momento del *dictamen legislativo* en la instancia procesal. Como institución jurídica, el *dictamen* se estudia desde los principios parlamentarios, seguido de un ejercicio de referencias de derecho comparado. Se investigaron algunos antecedentes históricos, y se ubicó al fenómeno en un marco jurídico general y otro procesal. Se hizo una descripción del trabajo en las comisiones dictaminadoras, así como la enumeración de los órganos con dicha capacidad. Por último se examinó la estructura del *dictamen* y la técnica con que se ha de elaborar.

En el capítulo cuarto, el trabajo concluye con su respectiva problemática. Se encontraron diversos problemas, uno de los principales fue el de la indeterminabilidad del sistema jurídico, esto como un efecto de la dinámica propia del sistema jurídico. Luego del análisis hecho en conceptos básicos se encontró una laguna en materia de reglamentación; no se establece una metodología de investigación para la elaboración de los *dictámenes legislativos*, lo que deja al arbitrio de los legisladores (que son evidentemente más políticos que científicos) el diseño metodológico de la investigación –sí es que acaso habrá-, y plena libertad en la selección de los criterios que conformarán los parámetros de realidad. Por lo que posteriormente se analizan los elementos necesarios para constituir un modelo de *dictamen legislativo* en México.

CAPÍTULO I. PROBLEMÁTICA SOCIAL Y JURÍDICA

1. FUNCIÓN ANTROPOLÓGICA DEL DERECHO

El hombre es un ser metafísico, animal biológico por una parte pero que también se desenvuelve en un universo de signos que superan el lenguaje. Conoce el mundo mediante sus órganos sensoriales, y con su razón, intuición e imaginación, atribuye a las cosas un sentido y valor.

Tiempo atrás de que se empezara a escribir la historia del hombre, en un pasado remoto y neblinoso de la memoria, donde los aparatos de la arqueología todavía no llegan a ver, el hombre que ya caminaba y cazaba, o recolectaba alimentos, lo hacía guiado por experiencias personales o sociales. La más rica fuente de experiencias es la sociedad, puesto que cuando ésta genera cultura, es de la cultura de donde el individuo tiene una enorme posibilidad de desarrollarse. Son precisamente estas experiencias generadas en lo individual o en lo colectivo las que le han ayudado a interpretar los signos que atribuye a las cosas.

Cuando nace el hombre, una serie de símbolos ya están nombrados; esto no es otra cosa que la convención y consentimiento de los hombres al respecto de los nombres.¹ Los símbolos encierran el significado de actividades y cosas tan diversas tales como la danza, la pintura, la escritura, la música, una bandera, el himno nacional, etcétera.

Cuando se trata de interpretarse a sí mismo el hombre se convierte en un signo, y de la interpretación de este signo se desprende su identidad. Obviamente esta identidad no es la misma para todos los hombres por que no todos han tenido

¹ Cfr. *Cratilio o del Lenguaje*, PLATÓN, *Diálogos*, Porrúa, México 2000, vigésimo sexta edición, pp. 249 – 250.

las mismas experiencias, pero si es compartida la situación de que todos los hombres tienen identidad, independientemente de que se auto-identifiquen o no. La identidad, como autoexplicación del signo, se convierte en la medida para identificar las cosas, subjetiva o colectivamente.

La identidad del hombre, por que todavía no se define, es *en suma una cuestión de fe*,² y como cuestión de fe, nos remite al *deber ser* del hombre. Ese ideal de ciudadano es el que personifica el Estado, aquel en el que creemos y confiamos por mandato de ley. Efectivamente podemos encontrar en los diferentes Códigos Legales indicadores que nos muestren la naturaleza de la solidaridad social y otros fenómenos morales.

Socialmente hablando, si se parte del presupuesto de la existencia del otro, su identidad también adquiere un sentido. La otredad es importante por que, por ejemplo, agrega más sentido a un mismo objeto. Esa pluralidad de sentidos se pueden manifestar como valores o agregados. Materialmente los objetos se convierten en productivos, símbolos sagrados o amenazas públicas. El hombre (de quien todavía se ignora su signo) comúnmente utiliza los objetos, sean cetro o lápiz, para sus fines personales, sin embargo y aunque escasos entre los hombres, los verdaderos legisladores, que son los obreros de las leyes, han de perfeccionar sus instrumentos –las normas, para fines sociales; en este sentido: para satisfacer la necesidad de felicidad y el orden que requiere la convivencia de los hombres. Al caso de esto podríamos citar a Aristóteles cuando dice que *el vivir, con toda evidencia, es algo común, aun para las plantas; más nosotros buscamos lo propio del hombre*,³ asunto que buscan precisamente los científicos sociales en relación a las leyes comunitarias.

² SUPIOT, Alain, *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del Derecho*, Ed. Siglo Veintiuno, Argentina 2007., p. 67.

³ . ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, Libro I, VII, Porrúa, vigésima edición, México, 2004, p.11.

El hombre ordena sus relaciones sociales al atribuirles un sentido, y este orden, o mejor dicho, armonía, que se desprende de la congruencia entre sentido y relación, es necesario para la paz que requiere la especie humana para su subsistencia y evolución. En este sentido el Derecho, como conjunto de normas que regulan y administran las relaciones humanas, tiene una función antropológica y se personifica en el Estado. No siempre el Derecho se ha personificado en el Estado, en la antigüedad hay ejemplos de cómo la autoridad que dictaba normas, o quienes tuvieran poder de hacerlo, lo hacían desde lo sagrado,⁴ pero cuando el acto de dictar normas se fue desvinculando de lo sagrado para justificarse en otros géneros, los valores y principios en las normas comenzaron un proceso que les restó armonía.

La –todavía no definida- naturaleza del hombre tiene manifestaciones predatorias, y por lo mismo el hombre se convierte en el principal predador, inclusive de su misma especie. El que la locución latina; *lupus est homo homini, non homo, quom qualis sit non novit** sea antigua, no le resta vigencia en esta actualidad. Por estas y otras causas, la labor del legislador, desde la modernidad, a versado en institucionalizar un ente superior, denominado *Estado*, que procure el orden y administre libertades y convivencia. Ciertamente, el ente *estatal* se reduce a una minoría del pueblo que participa en la formación y conservación de ese animal de la mitología política.

De entenderlo así, la intención *estatal* de organizar los objetos, la libertad y la convivencia, es únicamente la efectividad humana,⁵ sin negar que en algunos casos ese poder fáctico se ha convertido en un “instrumento de explotación”. De ahí la necesidad de separar lo jurídico de lo no jurídico, para tener un parámetro y justificar al Estado.

⁴ Cfr. COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *El Paradigma de la Constitucional (México 1917-2000)*, 2ª edición, Porrúa, México, 2004, p.23.

* Al contrapunto de decir *homo, sacra res homini*.

⁵ HELLER, Herman: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México 1998, segunda edición., p. 277.

El Estado se justifica como la última instancia del Derecho y como la piedra angular del andamiaje institucional. Sobre él se personifica, como dice Alain Supiot: la *representación inmortal de los atributos del ser humano expurgados de su negatividad*.⁶ En otras palabras, el Estado es el consenso de significados, valores y la cosmovisión que en un momento determinado tiene la especie humana. Tenemos que decirlo; “según la visión de las minorías que forman las filas de la burocracia social y tienen poder de decisión, sobre el timón de la fuerza pública que se orienta al *deber*, o en pocas palabras, según la visión de quienes participan de la *real política*. La justificación del Estado, en estos términos, se fundamenta sólo como fe en la legitimidad.

Schopenhauer señala que el Estado es una institución de apoyo al Derecho, pero que el *derecho* tiene la capacidad de existir independientemente de aquel, más aún, critica a los que niegan que exista un *derecho* fuera del Estado. Sucintamente el filósofo de Danzing nos dice que los fines del Estado son:⁷

1. En primer lugar la protección del exterior, esto es frente a las fuerzas inertes de la naturaleza como frente a los animales salvajes, los hombres y también contra otros pueblos;
2. La protección del interior, es decir, la protección de los miembros del Estado entre sí;
3. Protección contra el protector, es decir, contra aquel o aquellos en los que la sociedad ha delegado el ejercicio de la protección (esta es la garantía del *derecho público*).

Si aceptamos la idea del Estado como el instrumento jurídico que acredita la personalidad de la Nación, patrimonialmente hablando, la cláusula relativa en el caso mexicano, por ejemplo, menciona que al Estado le corresponde el dominio directo de

⁶ SUPIOT, *op. cit.*, p. 66.

⁷ SCHOPENHAUER, Arthur: *El Mundo Como Voluntad y Representación II*, Trotta, Madrid 2005, segunda edición., p. 653.

todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y otros. Así de específico llega a ser este tipo de contrato social.

Políticamente hablando el Estado moderno es el apoderado de los derechos de gobierno y administración pública, fluctuando entre la imposición y el consenso. Figurativamente el poder político de gobierno ha transitado por diversas formas tales como; el feudalismo, las monarquías, los imperios, las dictaduras e incluyendo las democracias. La voluntad política se ha justificado en los mitos, la religión, las ciencias y actualmente nuevos signos proponen nuevas justificaciones, como en el caso de los paradigmas del *new age* que se mezclan con las actividades estatales, los que de entrada por holísticos parecieran dar cabida a todo. Sin embargo, en el mundo de occidente sigue siendo la ciencia el método del conocimiento y por desgracia el único camino oficial del conocimiento. La gran crítica que se le puede hacer a esta tendencia es que, las ciencias estudian objetos, no sujetos, incluso cuando estudian fenómenos humanos, como en el caso de la sociología, los sujetos se convierten en partículas de un todo que se atraen o repelen como si fueran astillas de imán, pero no se estudia a un sujeto en particular como lo hace el psicoanalista. Cuando en los estudios sociales el criterio último es la ciencia, a lo más que se puede aspirar, es a que todas las reglas se remitan a un cálculo de utilidad, viéndose especialmente afectado el Derecho, por el consecuente riesgo de eliminar las consideraciones de justicia en el análisis económico del derecho.

El Estado es el depositario-administrador de un porcentaje de nuestras libertades. Se personifica como contraparte, tutor y juez, único y trascendente, titular de cláusulas exorbitantes. El Estado es un ente ideal y político que existe en un territorio, se materializa con el pueblo y se personifica en el gobierno que adquiere identidad y soberanía en sus leyes. El Estado es el soberano que encarna el espíritu

público, es la representación de los individuos y en este sentido es el garante de la individualidad. De esta importancia el gran riesgo de que al Estado se le atribuyan fines distintos.

Concluyendo, el Derecho, como conjunto de normas eficaces para regular la conducta de los hombres, la libertad, las personas y las cosas referidas al Estado, se justifica por la satisfacción de sus fines. En esta misma línea de ideas, el Derecho es un fenómeno social que encarna, cuando menos, el espíritu de su creador. El caso jurídico de los mexicanos hereda del occidente al viejo pragmatismo romano, aprende de las compilaciones de Justiniano, se perfecciona con la codificación de Napoleón y se explica por Kelsen. Sus raíces se hincan más allá de la Constitución Monárquica de Cádiz de 1810, pasan por la Constitución de Apatzingan de 1812, por el primer intento federal de la constitución de 1824, las 7 Leyes Constitucionales de 1836, el Acta de Reforma de 1847, la Constitución de 1857 y finalmente como producto de la Revolución de 1910, la Constitución de 1917 que actualmente, en este año de 2012, es la originaria del sistema jurídico vigente y efectivo en los Estados Unidos Mexicanos y que recientemente cumplió este 5 de febrero 96 años.

2. ESPACIO TERRITORIAL DEL PUEBLO DE MÉXICO

México, como unión de Estados libres y soberanos, tiene una superficie territorial que se integra por una parte continental e insular y otra marítima. La superficie continental se refiere a la parte del territorio que esta en el Continente Americano, la insular, a la superficie de las islas. La superficie marítima esta constituida por el mar territorial y la zona económica exclusiva. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),⁸ el territorio nacional, en kilómetros cuadrados, da un total de 5,152,406 km², de los que 1,964,375 km² corresponden a la superficie continental e insular y 3,188,031 km² a la superficie marítima, y en todos estos kilómetros de territorio nacional, la regla general es que los mexicanos y extranjeros gozarán siempre de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que esta prohibida la esclavitud y cualquier discriminación motivada por origen étnico o nacional, de género, de edad, discapacidad, condición social, de salud, de religión u opinión, preferencia o estado civil.

El territorio de México se encuentra en el hemisferio norte del globo en el continente Americano. Dentro del continente, México se ubica en su región norte y centro, siendo sus coordenadas extremas de 32°43'06" a 14°32'27" en la Latitud Norte y de 118°22'00" a 86°32'27" en la Longitud Oeste. México se extiende entre la desembocadura del río Suchiate al sur, y el paralelo norte que pasa por la confluencia del río Gila con el Colorado. Al norte limita con Estados Unidos de América, y al sureste con Guatemala y Belice, al oriente con el golfo de México y el mar Caribe y al poniente con el océano Pacífico.

Son dos las grandes cadenas montañosas que dan la forma topográfica a México. En el oeste se encuentra la que es paralela del Pacífico y se denomina Sierra Madre Occidental. El punto más alto de la Sierra Madre Occidental, con una

⁸ Información de geografía y estadística disponible en la página oficial del INEGI; www.inegi.org.mx consultada efectuada el 28 de diciembre de 2011.

altitud de 3340 metros sobre el nivel del mar, es en el cerro Gordo al sur del estado de Durango. En el otro extremo, al suroeste del territorio mexicano se extiende la Sierra Madre Oriental con su punto más alto a 3664 metros sobre el nivel del mar en la cadena montañosa Peña Nevada que esta entre Nuevo León y Tamaulipas. Estas condiciones geográficas nos importan por que entre estas dos grandes cadenas montañosas se localiza la Altiplanicie Mexicana. Se trata de una meseta a una altura de 1200 metros sobre el nivel del mar que fue cuna de muchas civilizaciones locales y arena del encuentro de dos culturas a la llegada de los españoles.

A la altura del Trópico de Cáncer, que es donde se encuentra México, las condiciones climáticas pueden variar desde la aridez en el norte del territorio, hasta climas fríos y templados, pasando por cálidos, húmedos, subhúmedos y tropicales.

Sea por las condiciones topográficas, climáticas, hídricas, volcánicas, geoeconómicas o históricas, la población de México se conforma por (2010) 112,336,538 personas, de las cuales 54,877,231 son hombres y 57,481,307 mujeres. Resaltando el hecho de que sólo en la zona metropolitana, en el interior del Valle de México, al tiempo del censo, se concentraba el casi 18% de la población en una superficie que no rebasa el 0.2% de la superficie del territorio nacional.⁹

Como ya se adelantó, México es el nombre que recibe la unión de algunos estados libres y soberanos; que se identifican por considerarse mexicanos y que están unidos por un ente superior y común denominado federación mexicana. La federación mexicana reside en el denominado Distrito Federal, que se localiza en el centro del Altiplano Mexicano. Oficialmente el orden de gobierno del territorio descrito se autodenominado como *Estados Unidos Mexicanos*. Este asunto de la federación se remonta, como en el caso de la mayoría de los estados modernos con constitución, al antecedente de 1787. Efectivamente la constitución norteamericana

⁹ Para estos cálculos se consideró, según los datos del INEGI, que hay 20,116,842 habitantes en la zona metropolitana del valle de México, y que ésta se extiende en una superficie de 7,854 km².

fue el primer modelo federal del que se tiene nota, aunque como dice Elena García Guitán, *para algunos autores el federalismo es tan viejo como el hombre*,¹⁰ sin embargo no entraremos a esta discusión. Al caso concreto que nos interesa, el referente de 1787 que enunciamos nos parece importante puesto que desde entonces, de una forma más práctica, se define el término *federal*. Esta *idea federal* presupone el valor de la diversidad en sí misma y plantea qué tipo de organización es adecuada para promoverla y mantenerla.¹¹ Nos dice la maestra de la Universidad Autónoma de Madrid que *el principio federal* es por tanto un principio organizativo, mientras que la *estructura federal* sería su plasmación práctica, sin embargo, la plasmación de dichos principios no necesariamente conduce a la creación de una estructura federal. Hay que diferenciar claramente la oposición que hay entre el *federalismo* y el *Estado Federal*. Según la autora en cita, algunos otros autores llegan a afirmar que el Estado federal es una aplicación distorsionada del verdadero federalismo, ya que para este grupo de autores, la versión institucionalizada del Estado Federal no difiere mucho del Estado Centralizado, puesto que se basa en una autoridad central soberana y Estados miembros que no son verdaderos Estados, sino únicamente unidades administrativas inferiores.¹² El hecho de que cada estado tenga un gobernador de elección popular, desmentiría de entrada la postura comentada de los autores, pero aunque ocurra eso, existen muchos otros mecanismos mediante los cuales el poder federal se impone al local.

¹⁰ GARCÍA GUITÁN, Elena, *Estructura Territorial del Estado*, en *Manual de Ciencia Política*, Rafael Del Águila (editor), quinta edición, Trotta, Madrid, 2008.

¹¹ *Ibid*, p. 162.

¹² *Cfr. Ibid*, p. 162.

3. IDENTIDAD MEXICANA

La identidad del mexicano se denomina por los símbolos que encierran el nombre de su origen, más sin embargo, no todos los “naturales del territorio mexicano” se identifican con la *mexicanidad*. “México” como expresión fonética, es un signo lingüístico que encierra la identidad de la *mexicanidad*. Se remonta a un pasado incierto que empedrado de eventualidades, nos cuenta una historia que culmina en el presente de hoy.

En la actualidad, el Estado Mexicano es el cuenta cuentos oficial. Recientemente celebraba su cumpleaños número 200, cuando en nuestro criterio, esa cifra mutila de tajo gran parte de la historia mexicana, o por lo menos, la historia de los naturales del territorio cuya lengua se remonta en este mismo espacio a un pasado ancestral. Esa triste realidad es muestra de cómo el Estado Mexicano es inconciente de su constitución plurinacional, que de acuerdo con Renan, no consideramos que en el *orden* mexicano existan los referentes para constituir una única nacionalidad. Efectivamente, el gran historiador francés nos define *nación* de la siguiente manera: *Una nación es, a nuestro entender, un alma, un espíritu, una familia espiritual, resultante, en el pasado, de los recuerdos, de los sacrificios, de las glorias, a menudo, de los duelos y de los pesares compartidos; y, en el presente, del deseo de seguir viviendo juntos*¹³ Consideramos que de ninguna manera se actualiza esto, criticando de sobremanera la miopía constitucional de auto definirse única y simplemente como *pluricultural*, pero no *plurinacional*. No necesita mucha prueba decir que la suerte de la nación *wirrarika* no se ha compartido al resto de la población, o viceversa. Continuando con la cita del francés, nos dice el maestro que la esencia de una nación es que todos los individuos tengan mucho en común –a la vez que todos hayan olvidado muchas cosas.¹⁴ Por otro lado, Elie Kedourie nos dice cortantemente que el nacionalismo, como doctrina inventada en el siglo XIX, lo que pretende es suministrar un criterio que sirva para determinar la unidad de población,

¹³ RENÁN, Ernest. *¿Qué es una nación?*, Editorial Sequitur, Madrid, 2006, p. 16.

¹⁴ *Ibid*, pp. 38-39.

y con eso disponer de un gobierno exclusivamente propio, para que el ejercicio del poder se legitímise en el Estado.¹⁵ En esta secuencia de ideas, Kedourie lo que nos dice es que la nacionalidad es autodeterminada, y la pregunta que se hace necesaria es ¿qué pasa con las poblaciones originarias?

De la población total, las poblaciones originarias tienen usos y costumbres diferentes a las del resto de la población que manifiesta formas occidentalizadas. Esta diferenciación que pareciera inocua, debido a que las formas especiales de vestir, comer, celebrar festividades y convivencia es propia de prácticamente cualquier persona, a estos pueblos se les reconoce su identidad al grado de que el Estado les permite, en su régimen especial por ejemplo, nombrar a sus propias autoridades. Sin embargo este reconocimiento Estatal dista de reconocer a estos pueblos como naciones diferenciadas en su territorio y como tal tratarlas.

Las comunidades originarias forman parte de la identidad mexicana, sin embargo, son perfectamente diferenciables y en términos durkhemianos, no podríamos hablar de una solidaridad orgánica. Afirmamos esto, puesto que hablamos de cohesión social, y en este sentido, la cohesión social reside en la obligatoriedad del pacto social y en la fuerza coercitiva de obligar a dicho pacto. La cohesión orgánica depende más del *conscience collective*, entendido el concepto según Giddens, como el *conjunto de creencias y sentimientos compartidos conjuntamente por los miembros de la sociedad*.¹⁶ Esta diferenciación clásica de solidaridad orgánica y mecánica, se determina como verdad desprendida del análisis de una sociedad cualquiera, que como nos dice Giddens, “*cuánto más elevado sea el nivel de desarrollo social, tanto mayor será la proporción de las leyes restitutivas dentro de la estructura jurídica*”.¹⁷ Recordemos que el contexto de este dicho refiere al derecho represivo en contraposición del derecho restitutivo, y de cómo evidencia a una

¹⁵ KEDOURIE, Elie. *Nacionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2008., p. 1

¹⁶ GIDDENS, Anthony. *El capitalismo y la moderna teoría social*, Editorial Labor, Barcelona, 1988, p. 141.

¹⁷ *Ibid*, p. 143.

sociedad más desarrollada el hecho de que su sistema jurídico sea más repositivo que represivo.

El parámetro comúnmente utilizado por el Estado para identificar grupos diferenciados se desprende del número de hablantes de lenguas originarias, que en 2010 dio un total de 6,695,228; o sea un 5.9% de la población total. Lo relevante de estas cifras es que la población original representó el 100% de la población humana, desde los orígenes del hombre en mesoamérica, hasta el siglo XIII de nuestra era cuando comenzó su etnocidio debido a la oposición que le representó el encuentro con el mundo occidental. Consideramos equívoco el camino que elige el Estado para identificar pueblos diferenciados, nos dijo ya Ernest Renan que características como la *raza*, la *lengua*, la *religión*, *intereses comunitarios* o *geografía*, no son suficientes para definir *nación* como forma de cohesión social.¹⁸

El asunto de la identidad mexicana es tema que aún no concluye; maestros como Paz, Bonfil Batalla,¹⁹ Bartra,²⁰ Gamio²¹ y otros, no consiguen todavía identificarla. Consideramos que la labor de identificación de un signo, como puede ser el mexicano, sólo puede ser mediante las facultades del hombre. Esto debido a que el hombre se encuentra limitado al *ser* en relación con *su* potencial.

Como se puede advertir, el símbolo mexicano es asimilable lingüísticamente. De esto resaltamos la urgencia de reconocer todas las lenguas que se hablen en el territorio mexicano como vías para identificar la identidad de las personas que habitan el territorio, urge la necesidad de conciliar la relación del Estado con las poblaciones originarias del territorio para sustraerlas del atraso y segregación, y participarlas en labores que más les corresponden como es la de explicar la historia y cosmovisión de su cultura y enriquecer a toda la nación con su riqueza cultural. Es

¹⁸ Cfr RENAN, *op. cit.*

¹⁹ Cfr BONFIL BATALLA, Guillermo. *México Profundo. Una Civilización Negada*, De Bolsillo Ed., México 2011.

²⁰ Cfr BARTRA, Roger. *La jaula de la Melancolía*, De Bolsillo Ed., México 2011.

²¹ Cfr GAMIO, Manuel. *Forjando Patria*, Porrúa Ed., México 2006, quinta edición.

imperativo que se les reconozca el derecho de propietarios originarios y se les restituya en las ganancias perdidas.

Consideramos importante una reflexión lingüística puesto que *México*, como palabra del verbo, manifiesta la identidad de un símbolo.

Mexicatl era el gentilicio con el que se denominaba a las personas de un pueblo que en el siglo XIII de nuestra era se instaló en el valle central del Altiplano Mexicano, lugar que se conoce como Valle de México. La ciudad que habitaron los *mexicatl* se llamó Tenochtitlán y el lugar era identificado con el centro u ombligo (*xictli* –ombligo o centro) de la luna (*metztl* - luna), de ahí que por su raíz lingüística se le llamara *Mexicco*. A los habitantes de Tenochtitlán también se les denominó con el gentilicio de *aztecatl* por ser un pueblo que originalmente emigró de la mítica ciudad de *Aztlán* (“lugar de garzas”) al altiplano central. Los *mexicas* fueron un pueblo cuya principal actividad fue la guerra y que compartía con los pueblos vecinos una cosmovisión similar del tiempo y espacio. Fue el pueblo *mexica* el que en el siglo XIII conoció y fue conquistado por los españoles.

La identidad mexicana tiene un antecedente que se remonta más allá de la colonización española; pero que determinadamente fue influida por ella. En nuestro bagaje cargamos no solamente la cosmovisión occidental y cristiana de los españoles, árabes incluso, sino también elementos míticos y místicos con los que convivimos cotidianamente.

Por el lado oficial, la Constitución Federal Mexicana establece que son mexicanos los que adquieran ese título por derecho de suelo –*ius soli*, por derecho de sangre –*ius sanguinis* o por la Carta de Naturalización que expide la autoridad competente. Esta última hace referencia al derecho que se adquiere por la residencia o *ius domicilii*.

Consideramos que a la ley no le corresponde definir los valores culturales de la población, pero encima, imponen los *valores* de cierta identidad a la población. Siendo así, el fundamento no puede ser otro que la arbitrariedad de la alta función pública de la burocracia federal mexicana. Sin embargo, las leyes mexicanas, como supuesta expresión de la voluntad del pueblo, encierran un símbolo que manifiesta su propia identidad.

4. FORMA POLÍTICA DE MÉXICO

Políticamente hablando, el estado mexicano está organizado como una república representativa, democrática y federal, compuesta por 32 estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de su ley fundamental. El ejercicio del poder se divide en los poderes supremos de la nación que son el *legislativo*, el *ejecutivo* y el judicial. El poder *legislativo* lo ejercen 500 diputados y 128 senadores, el presidente de la república personifica al poder ejecutivo y despacha sus asuntos en altas secretarías. Finalmente el poder judicial tiene su centro en la suprema corte de justicia, que se compone por dos salas, cinco ministros por sala y un presidente, y en cascada el poder judicial se ejerce por tribunales colegiados, unitarios y juzgados de distrito, sin menoscabo del orden local.

Su territorio se divide políticamente en 32 entidades federativas, de las cuales 31 son estados y el último, el Distrito Federal, es el recinto de los Poderes Federales.

La realidad del Estado Mexicano se integra, como la mayoría de los estados modernos, en: una dimensión territorial; en la que se encarna determinada población que se divide a su vez en clases sociales, éstas se autogobiernan e imponen leyes soberanamente y, se agrupan a la sombra de determinadas instituciones que tienen como principal función, la solución de asuntos políticos.²²

La población la conforman todos los habitantes que ocupan el territorio mexicano y, el gobierno se conforma, dentro del conjunto de ciudadanos, por los funcionarios que se han elegido por la población para hacer cumplir las leyes que expresan la voluntad del pueblo. Su finalidad como Estado se centra en establecer y mantener el orden, proteger a los individuos unos de otros, y al conjunto de ellos de los enemigos externos.

²² SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, tercera reimpresión., p 33.

Desafortunadamente esta finalidad ha desfigurado y cuenta de ello nos lo dan diversas películas nacionales que encuadran el descontento político,²³ en donde lejos de reflejar un Estado eficaz y eficiente como el ideal, nos escenifican en un estado corrupto e infuncional, del que el parecido con la realidad, no parece casualidad.

Regresando al tema, como república, México en su papel de *poder soberano*, por medio de su Constitución Política Federal divide su poder supremo en tres poderes:²⁴

- Poder Legislativo, como el supremo poder de hacer leyes;
- Poder Ejecutivo, como el supremo poder de aplicarlas; y,
- Poder Judicial, como el supremo poder de impartir justicia –conforme a las leyes-.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento axial que contiene las leyes originarias de nuestro sistema legal, por lo que recibe diversos nombres como el de Carta Magna o Ley Fundamental. Es un conjunto de 136 artículos que fueron elaborados en 1916, todavía al tiempo que tronaban las escopetas revolucionarias de 1910, y su fuerza entró en vigor en 1917. Este documento señala como debe organizarse nuestra nación, de él se desprenden las

²³ Como por ejemplo podríamos citar a;

1. *Presunto Culpable*, Roberto Hernández y Geoffrey Smith, 2011;
2. *De Nadie*, Tin Dirdamal, 2005;
3. *Ciudades Oscuras*, Fernando Sariñana, 2002;
4. *Amores Perros*, Alejandro González Iñárritu, 2000;
5. *En el País de No Pasa Nada*, María del Carmen de Lara, 2000;
6. *La Ley de Herodes*, Luis Estrada, México 1999;
7. *Todo el Poder*, Arturo Risptein, 1999;
8. *Elisa Antes del Fin del Mundo*, Juan Antonio de la Riva, 1997;
9. *Rojo Amanecer*, Jorge Fons, 1989;
10. *Los Olvidados*, Luis Buñuel, 1959;
11. *La Sombra del Caudillo*, Martín Luis Guzmán, 1929.

²⁴ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM.

leyes²⁵ y conforme a él deben de estar todos los órdenes de la nación. La conformidad con la Constitución es el requisito *sine qua non* de la legalidad.

La actual constitución mexicana fue elaborada por el Congreso Constituyente de 1916. Este congreso tuvo una vida efímera y limitada a la redacción del documento constitutivo y la primer legislatura. Esta especie de congreso se constituyen por lo general luego de una revuelta, rebelión o revolución, donde se representan a las fuerzas de participación política de dicho movimiento y a forma de contrato social, se redacta el articulado de un documento que asienta las bases políticas y sociales, dogmáticas y orgánicas que regirán entre los límites del territorio nacional.

Recordemos que el inicio de los acontecimientos fatales que condujeron a la reforma de la constitución de 1857, y con ello a la reforma del viejo sistema constitucional, fue a raíz de la entrevista que Creelman hizo al *Presidente Díaz, Héroe de las Américas...*

Precisamente en marzo de 1908 se publicó en *Pearson's Magazine*, en su volumen XIX, Número 3, al título "*Presidente Díaz, Héroe de América, el hombre más grande del continente*" la entrevista que James Creelman hiciera al General Don Porfirio Díaz. En esta entrevista, y para la sorpresa de amigos y enemigos, Porfirio Díaz, presidente de la Nación, viejo indio azucarero de La Noria, se desahogó con su interlocutor y declaró que dejaría la presidencia para su cumpleaños número 80 (diciembre 1910) al término de su periodo presidencial.²⁶ Lo que siguió de esto no es tema que nos corresponde profundizar, pero sucintamente brotaron partidos de oposición que se preparaban para la contienda electoral, como el Partido Democrático y el Partido Anti-reeleccionista, y otros a favor de que Díaz continuara

²⁵ Artículo 133 de la CPEUM.

²⁶ SCHLARMAN, Joseph H.L.: *México, Tierra de Volcanes*, Porrúa, México, 2004, decimonovena edición., p. 185.

en la presidencia para concluir su gran obra.²⁷ Finalmente en las elecciones de Junio de 1910, la victoria de Díaz como presidente y Corral como vicepresidente fue abrumadora frente a la candidatura de Madero, sin embargo eso no impidió la entrada de caudillos como Pascual Orozco, Francisco Villa en Chihuahua, Emiliano Zapata en Morelos, y una serie de acontecimientos que causalmente se encadenaron como la posterior renuncia del presidente Díaz, su destierro y el cambio presidencial al régimen de Francisco Inocencio Madero, luego el irremediable asesinato de Madero en la famosa *decéna trágica* de 1913 hasta *El Plan de Guadalupe* de Carranza y finalmente la promulgación de la Constitución de 1917.

Al punto de la comisión permanente, el 14 de Septiembre de 1916 Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocó a una asamblea Constituyente, que habría de reunirse en Querétaro para reformar la constitución de 1857. De esta asamblea nos dice Joseph Schlarman que no podrían asistir los delegados que representaran a todo el pueblo mexicano, ya que en realidad los carrancistas no dominaban sino sólo la mitad del territorio nacional, y la otra mitad estaba en poder de zapatistas y villistas, a los cuales no se permitió enviar delegados.²⁸ Con independencia de esto, el 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza promulgó oficialmente la nueva Constitución, apertura del nuevo periodo constitucional y perfilándose desde entonces una nueva faceta política.

Lo que existe dentro del territorio mexicano, en el sentido político, es un fenómeno multifacético e inconstante de manifestaciones llenas de significado. Hemos comentado brevemente la forma política de México desde el orden que se empezó a fraguar desde la independencia, sin embargo, la independencia es el colofón de un periodo previo que se remonta a milenios y que atraviesa diversos sucesos tales como la llegada de los españoles en el siglo XVI. Hay un México al que podemos llamar independiente -¿de los españoles?, otro periodo previo es el de la

²⁷ Como escribió el general Bernardo Reyes el 4 de agosto de 1808 en *La República* según Schlarman *op. cit.*

²⁸ SCHLARMAN, Joseph H.L., *op. cit.*, p. 185.

colonia española, y previamente el orden prehispánico. Estos sucesos que se relacionan en principio por desarrollarse en un mismo territorio, nos dan cuenta de cómo la forma política de México no puede definirse a la imagen de una sola faceta, sino que como un calidoscopio, el cambio y la conjugación de elementos durante el transcurso del tiempo, nos da una forma siempre diferente.

En el año de 1916, en el contexto que ya hemos explicado al lector, se publica un libro titulado *Forjando Patria* de autoría del doctor Manuel Gamio. Expresando conciencia, el doctor Gamio nos comenta como históricamente la patria se ha constituido históricamente en dos grupos, el primero conformado por los individuos de raza indígena pura o individuos con una alta proporción de la misma sangre, mientras que por cuenta del otro grupo, este se ha constituido por individuos de sangre originaria de Europa y otros en quienes la proporción de esa sangre era considerable.²⁹ Al respecto de las constituciones y leyes que han regido al país desde el periodo independiente, podemos hacer la cuenta de cómo la legislación se ha derivado exclusivamente de las necesidades del segundo grupo. Desafortunadamente el contexto descrito nos deja frente a unos ordenamientos que conceptualmente se pueden definir como disposiciones sociológicamente unilaterales y geográficamente localistas, es ya evidente como su aplicación no ha producido el desarrollo armónico en todos los grupos sociales.³⁰ Para ser precisos podríamos citar a Gamio:³¹

Siempre, o con contadísimas excepciones, los cuerpos legislativos mexicanos – Senado y Cámara Popular- estuvieron constituidos por individuos que sólo de una manera teórica y nominal representaban (?) a los habitantes de las entidades políticas del país: la Ciudad de México y otros centros de confianza para la Federación, ..., existiendo, en cambio, numerosas regiones del país que nunca estuvieron representadas por individuos nacidos en ellas o que siquiera conocieran de ellas sus condiciones, lo que naturalmente contribuía a dar cierta preeminencia política, aun cuando fuese virtual, a algunos centros y regiones con perjuicio de otros.

²⁹ GAMIO, *op. cit.*, p.71.

³⁰ *Ibid.*, pp. 75-76.

³¹ *Ibid.*, p. 75.

Dicho esto, sería un error el definir a la forma política de México partiendo de sus leyes, ya que como vimos, son leyes afines únicamente a cierto sector de la población, que para el colmo, busca transformar a los diferentes a su misma doctrina. Nos dice el que fuera el director del Instituto Nacional Indigenista, Gonzalo Aguirre Beltrán, que *México es un país que lucha por alcanzar el grado de homogeneidad que le permita fundar los cimientos sólidos de una nacionalidad*,³² para luego señalar que dos aspectos se oponen a la consecución de tal fin, el primero señala una geografía hostil que separa y aísla, haciendo difícil y costosa la comunicación física, luego enumera un segundo factor como la diversidad ostensible entre grupos de población, carentes de un medio de relación común (idioma común) que facilite la integración. No concordamos con esta postura puesto que optamos por la visión de Renan, sin embargo concordamos en que el Estado Mexicano busca homogenizar a su población y por lo mismo se hace necesaria una política etnicida.

Concluyendo tendríamos que decir, por lo dicho, que no existe uniformidad política en el territorio mexicano. Tampoco existe un orden que represente a todas las fracciones nacionales y por lo tanto, sin buscar la homogeneidad, consideramos urgente reformular el pacto político del territorio mexicano, para que por primera vez se busque incluir a todas las fracciones comentadas que por derecho y de hecho, también conforman la forma política del país.

³² AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. *Formas de Gobierno Indígena*, Imprenta Universitaria, México, 1953, p. 5.

5. RELEVANCIA DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

El concepto de *ley*, como expresión de la voluntad institucional del Parlamento, se caracteriza frente a las demás formas de producción jurídica, por el procedimiento especial y calificado de creación como por la participación de un órgano igualmente especializado y calificado. La asamblea, como institución representativa, se diferencia de otros entes de representación en que su legitimidad es mucho más amplia.³³ Los parlamentos son órganos colectivos y plurales, en el que no solamente se representa la mayoría, sino que además tienen representación otras fuerzas políticas que aspiran a hacer sentir su opinión y participación, y eventualmente convertirse en alternativa y ser en el futuro mayoría gobernante.³⁴ De este dicho se aceptan grandes consecuencias en el orden social, económico y político de una nación, inclusive se reconoce la trascendencia de la *ley* humana, en relación con su propia evolución. Principalmente por esas razones para este trabajo hemos decidido analizar una cuestión relativa al Supremo Poder Legislativo Mexicano.

Para entrar en materia, hay que ver a la legislación como un acto institucional. En este sentido, nos permitimos una larga transcripción de lo que al respecto dice el profesor italiano Riccardo Guastini.³⁵

³³ MORA-DONATTO, Cecilia, *Teoría de la Legislación*, en *Parlamentarismo y Legislación*, Tomo I, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal, A.C., p. 212.

³⁴ *Ibid.*, p. 212.

³⁵ GUASTINI, Riccardo: *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, México 2001., p. 85.

Se puede convenir, sin demasiada argumentación, que “*legislar*” es una cosa distinta que el mero “*formular normas*”. Formular una norma es un acto “bruto”, legislar –introducir las normas formuladas en el ordenamiento jurídico- es un acto “institucional”, o más bien una secuencia de actos institucionales gobernados por normas (jurídicas) constitutivas. No existiría ninguna “legislación” si las normas formuladas (por ejemplo en un diseño o proyecto de ley) no fueran después “emanadas” de conformidad con algunas normas secundarias o de segundo grado. Estas últimas, según un modo de expresarse difundido entre la doctrina italiana, son “normas sobre la producción jurídica”: normas constitutivas que disciplinan la creación de *leyes*.

Retornando a nuestro punto, recordemos que en términos generales la estructura del Supremo Poder Legislativo se encuentra prevista en el Capítulo II, Título Tercero de la Constitución Federal, apartado que hace referencia a la división de poderes y en el que, el Poder Legislativo, se confiere al Congreso de la Unión y que éste se divide en dos cámaras.

Para su legitimidad, el Congreso de la Unión se instituye en la Constitución Política Federal, la Ley Orgánica del Congreso determina las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados y senadores según su afiliación política, el Reglamento Interno del Congreso regula la función legislativa y recientes reformas regularon cada cámara con un reglamento particular. Estas leyes no pueden ser vetadas ni necesitan de sanción o promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.³⁶ El Poder Legislativo se representa a nivel federal por el Congreso de la Unión y a nivel estatal por las legislaturas o congresos locales. El régimen especial del Distrito Federal establece que el poder legislativo recae sobre la Asamblea Legislativa.

Debido a que sólo a nivel federal se presenta el bicameralismo, el Congreso General se divide en dos Cámaras: la de diputados y la de senadores. Ambas Cámaras tienen la misma jerarquía constitucional y están dotadas de las mismas facultades, salvo las exclusivas de cada una de ellas.

³⁶ Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se espera que los diputados y senadores controlen e instruyan al presidente de la república (quién personifica al Poder Ejecutivo), mediante las leyes, para que sus acciones se realicen en beneficio del país y en defensa de los intereses de la nación. Este poder tiene la facultad constitucional para crear, reformar, suprimir y poner en vigor leyes o decretos.

Para cumplir con su función legislativa, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, los congresos o legislaturas locales, o Asamblea del Distrito Federal, tienen que cumplimentar los procedimientos legales que exigen los preceptos constitucionales y reglamentarios.

El procedimiento legislativo del Congreso de la Unión, el de los Estados de la federación y el Distrito Federal, se identifican por las variables particulares de cada caso y las constantes de unos mismos principios generales según el reglamento del Congreso General.

La doctrina nos dice³⁷ que un *proceso legislativo* es entendido como el *conjunto de actos normativos de realización necesaria y obligatoria que deben cumplir o ejecutar los órganos normativos para formar, reformar o derogar las leyes.*

Del hecho de que las leyes se hacen mediante un procedimiento específico, nos llama la atención un momento del proceso de creación de ley. Como se sabe, en términos generales el procedimiento legislativo, que en el caso federal se regula básicamente en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución, y en cada entidad federativa por la constitución local o lo previsto en su Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal y/o su reglamento, este proceso se circunscribe a 6 etapas que más adelante explicaremos y que brevemente enunciadas son:

α) Iniciativa;

³⁷ CAMPO SECO, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998., p. 23.

- β) Discusión;
- χ) Aprobación o rechazo;
- δ) Sanción;
- ε) Promulgación;
- φ) Publicación; e,
- γ).Inicio de vigencia.

Antes de que se pueda *discutir* la iniciativa de ley en la etapa β), dicha iniciativa ha de acompañarse de una opinión o informe relacionado a la misma que se contiene en un documento denominado *Dictamen Legislativo*. Este documento lo prepara la comisión dictaminadora. De esta forma, el *Dictamen Legislativo* se convierte en una institución que caracteriza una instancia del proceso legislativo. Este documento es el que estudia el proyecto de ley con la finalidad de descartar normas innecesarias, oscuras, contradictorias, defectuosas, ineficaces, redundantes, imperfectas o injustas.

Como se ha podido observar, dentro de la producción legislativa, como acto institucionalizado, dentro de su sistema de relaciones, existe una gran variedad de normas que versan sobre la producción legislativa dentro de la cual ubicamos al *dictamen legislativo*. La doctrina italiana³⁸ ha estudiado que la clase de normas sobre la producción jurídica, incluye por lo menos a cinco subclases:

- I. Normas que confieren poderes (en sentido estricto): aludiendo con éstas la adscripción a un sujeto del poder normativo, o precisando, el poder que se confiere a un determinado sujeto de crear un cierto tipo de fuente del derecho;
P.e. en el caso mexicano, el artículo 50 Constitucional confiere el “poder legislativo” (poder de hacer normas) al Congreso General (cámara de diputados y senadores);

³⁸ GUASTINI, *op. cit.*, p. 88.

II. Normas procedimentales: normas que versan sobre la regulación de las modalidades del ejercicio del poder normativo conferido;

P.e. nuestro caso se ejemplifica principalmente en el artículo 72 de la Constitución y parcialmente en el 70 y 71;

III. Normas que circunscriban el ámbito del poder conferido, o sea que determina cuáles materias el poder en cuestión tiene título para regular;

P.e. es conocido el caso del artículo 76 Constitucional que enumera las facultades exclusivas del senado;

III. Normas que reservan una materia determina a una fuente determinada, de modo que a) ninguna otra fuente tenga título para regular esa materia, y b) la fuente, a favor de la cual la reserva es establecida, no está autorizada a delegar la regulación de la materia en cuestión de otras fuentes;

P.e. el mismo caso del artículo 76 Constitucional; y,

V. Normas relativas al contenido mismo de la formación futura, en particular, normas que ordenan o prohíben al legislador emanar leyes provistas de un cierto contenido.

P.e. el caso del Dictamen Legislativo que es una institución obligatoria en el procedimiento mexicano de creación de leyes, y que obliga a observar temas variados como por ejemplo, el de la inserción del nuevo ordenamiento en la armonía del sistema jurídico nacional y que tiene la capacidad de llegar, inclusive, hasta la controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El *Dictamen Legislativo* es con palabras del especialista Miguel Ángel Camposeco,³⁹ un estudio preliminar del proyecto de norma. Constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento reglamentario, indispensable para la integración del acto legislativo. Desde otra perspectiva, es el

³⁹ *Ibid.*, p. 15.

documento con el que se dan a conocer, en la Asamblea Parlamentaria, las iniciativas de ley.

Consideramos que el Dictamen Legislativo es de suma importancia puesto que es base de la *discusión* en Asamblea en la segunda parte del proceso de creación de leyes. El Dictamen, según algunos teóricos del derecho,⁴⁰ pone en relieve algunos temas importantes al proyecto, aspectos tales como la técnica legislativa, el lenguaje u orden de preceptos, numeración de los artículos, lógica interna de las normas, fundamento y viabilidad constitucional, costo social de la aplicación del proyecto dictaminado, articulación y conexión sistémica, contradicciones y capacidad de los órganos de administración.⁴¹

Veremos que el Dictamen representa un modelo de estudio que sirve como aproximación a un proyecto de creación de norma. Por eso consideramos que su importancia estriba en que tiene, por su carácter esencial y racional dentro del proceso legislativo, la posibilidad de ser un mecanismo de control político que efectivamente establezca un criterio de análisis legal, o modelo de *dictamen*, que mejor refleje, o más se aproxime, a las necesidades de la nación conforme a la identidad del pueblo mexicano.

⁴⁰ Cfr. Miguel Ángel Camposeco, *op cit.*, y Cfr. Cecilia Mora-Donatto, *op. cit.*, entre otros.

⁴¹ CAMPO SECO, *op. cit.*, p. 25

6. OBJETIVO DEL PRESENTE ESTUDIO

Dentro del conjunto de las normas que versan sobre la producción legislativa, el presente trabajo tiene como objeto de estudio a aquellas que disciplinan la creación de leyes. Específicamente nuestro punto es el denominado *Dictamen Legislativo*. Esto es, el acto jurídico que se materializa en un documento que contiene el *informe* o *dictamen* de las propuestas de normas jurídicas, a la vez que posibilita el ejercicio de un conjunto de derechos propios de los miembros de un parlamento, quienes organizados en un ente de gobierno colegiado, de composición unilateral o plurilateral usualmente denominado *comisión dictaminadora* que materializa en tal documento, el conjunto de acuerdos políticos a que llegan los dichos parlamentaristas según un discurso razonado, para luego inscribirlo en el trámite obligatorio del proceso legislativo, donde en términos generales, con la forma de un documento que acompaña a la iniciativa de ley, que comúnmente aborda cuestiones de constitucionalidad, técnica jurídica, implicaciones sociales, económicas y otras, sirve de base para la discusión del parlamento. Este momento, como probaremos más adelante, es el momento mismo de la reflexión dentro del sistema jurídico, por lo mismo y lo estudiado, nuestro objetivo será justificar el que se añadan a este *Dictamen Legislativo*, condiciones que garanticen la objetividad y la metodología científica necesarios para dar mayor certeza de la creación de leyes.

La hipótesis de la que se parte es la de la necesidad de exploración en el procedimiento de creación de normas. El *Dictamen Legislativo* es la reflexión que realiza un órgano de creación especial para los procesos legislativos, que en teoría, ajusta las iniciativas de norma jurídica a un criterio racional, para que la emanación de normas garantice en mayor medida, la satisfacción de las necesidades sociales y la correcta incorporación del nuevo ordenamiento al sistema preexistente.

La hipótesis se resuelve con la tesis del *Dictamen Legislativo* que se enfrenta a la problemática siguiente: 1) la poca institucionalización del modelo de *dictamen legislativo*, esto es, que en la legislación actual no se encuentra un modelo de

dictamen legislativo que eficiente su razón de ser, ni que se ponga al servicio del bienestar social, o que economice y/o armonice jurídicamente, tanto como podría su potencial (asuntos todos indispensables para la conservación del Estado); 2) en el supuesto caso de que existiera la voluntad política de acordar un modelo incluyente de *dictamen legislativo*, ¿sería este legítimo? ¿con qué criterios se definiría el modelo de investigación del dictamen?; aunque en la actualidad, el procedimiento de creación de ley exige el estudio y el razonamiento de la iniciativa 3) el *dictamen legislativo*, como institución informativa, razonada y estudiada del proyecto de iniciativa de ley, no tiene la capacidad de obligar a sus virtudes; 4) el *dictamen legislativo* no es más que una forma de negociación política cuyo derecho se confina directamente a la firma de tal congresista, que en realidad representa primero sus intereses, luego, legalmente a las líneas ideológicas de su fracción parlamentaria, que en teoría, representa los intereses progresistas de las fuerzas económicas y sociales del país, distanciando la participación directa del pueblo de la legítima defensa de sus intereses o posibilidad de su gobernanza, ya que en materia de asuntos públicos importantes -como la creación de leyes-, que repercuten con sus efectos en todos los ámbitos de la vida humana, genera al pueblo el derecho político básico de participación, a *contrario sensu*, resalta el hecho “no oficial” de que el gobierno ejerce el poder con el ánimo progresista de la eficacia humana, con la finalidad de beneficiar a quien se pueda beneficiar de ello, resistiendo –el gobierno-cualquier gobernanza que menoscabe sus intereses (finalmente estamos hablando de clases y grupos sociales) en beneficio de terceros indeterminados –el pueblo-; que para el colmo, 5) el *dictamen legislativo* actual no ha resuelto el problema de las normas innecesarias, oscuras, contradictorias, defectuosas, ineficaces, redundantes, impertinentes o injustas.

Las normas positivas del sistema legal de un Estado, como si padecieran de una anomalía genética, enfrentan fatalmente su naturaleza funcional de perpetuar las creencias y los usos antes que exponer sus motivos. El sentido de la ley proviene de los acuerdos que acompañan su elaboración, de modo que podemos encontrar

entonces una parte negociadora y otra deliberadora, ambas constitutivas de un mismo acuerdo.

La objetividad científica con que se debate, negocia y acuerda -mismos presupuestos del *Dictamen Legislativo*-, se fundamenta en la razón que recibe la *crítica* de ser incapaz de conocer la objetividad, por consiguiente a determinar la identidad mexicana para instituir un modelo de investigación aproximado a la sustancia nacional. La ciencia debe de ser una actividad especializada sometida a los dogmas que dan sentido al hombre y a la sociedad y, no por el contrario que se busque en ella el fundamento último de las leyes.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES

1. CONGRESO GENERAL MEXICANO

El poder legislativo, en su sentido soberano, tiene su origen en el siglo XVII en la Inglaterra revolucionaria, sin embargo, el *sistema constitucionalista mexicano*, dentro del cual se inserta en la Constitución al Congreso General, se remonta al México independiente del siglo XIX. Consideramos que un recuento breve del trajín constitucionalista de nuestra nación, será de gran utilidad para generar un panorama actual del tema que nos interesa. En cuanto a la metodología, este recuento histórico se desarrollará mediante enunciados proposicionales, para que expuestos así, sea más evidente el lenguaje lógico jurídico del constituyente mexicano. Empezaremos del presente como proposición inicial, sin embargo, cabe mencionar que la primer proposición es en este caso la conclusión del argumento lógico del constituyente. Se añaden además, algunos otros acontecimientos históricos para contextualizar la evolución constitucionalista del Congreso General.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (en adelante CPEUM1917)*, como sistema constitutivo de normas originarias S_0 , tiene su nacimiento en la *reforma* hecha a un sistema originario previo S_{0-1} denominado Constitución Política de la República Mexicana de 1857 (en adelante CPRM1857). La primera se fundamenta en el ejercicio del poder constituyente y la segunda se fundamenta en la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821. Podemos decir, en concordancia con Riccardo Guastini, que en secuencia cronológica CPEUM1917

* La función de hacer esta forma de abreviatura, aunque parezca más una molestia a la memoria, es que en nuestro método cosificamos los hechos históricos como acostumbraba Émile Durkheim, y por lo mismo en la abreviatura asignamos un número que corresponde al año del acontecimiento, lo que finalmente facilita su entendimiento puesto que no se repiten años y de nuestra abreviatura nos queda una fórmula de fácil manejo ya que la referencia se da tanto por el número como por la abreviatura.

se impone como reforma de CPRM1857, mientras que esta última se instaure. Según el autor italiano la instauración es lo que se alcanza cuando se modifican los preceptos axiológicos del texto constitucional, mientras que la reforma modifica solamente la forma.⁴² Resalta aquí la diferencia entre el ejercicio de reforma del *Poder Constituido* y la instauración del *Poder Constituyente*. Sin embargo en ambos casos; CPRM1857 y CPEUM1917, son sancionadas por un Congreso Constituyente, por lo que queda en tela de juicio la legalidad de CPEUM1917, que según enuncia el artículo 127 de CPRM1857, dicha norma sólo podría ser adicionada ó reformada por el voto de dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso, y que estas fueran aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. De igual forma, CPRM1857 y CPEUM1917 provienen de una revolución, la primera de la Revolución de Ayutla y la segunda del movimiento nacional de 1910.

Al quinto año de la independencia mexicana, o sea dentro del periodo que sí reconoce como antecedente CPRM1857, diputados de Guanajuato, Michoacán, Nuevo Reino de León, Tépam, Zacatecas, Durango, Tlaxcala, Querétaro, Coahuila, Sonora y San Luis Potosí, se reunieron en el Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano, en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, para promulgar el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana (en adelante CA1814), como primer acto de reintegración a la nación mexicana de augustos derechos imprescriptibles, y como acto sustractivo del dominio despótico de la monarquía española, para instalar una forma de gobierno que conduzca a la gloria de la independencia la sólida prosperidad de los ciudadanos, sobre los cimientos de una constitución justa y saludable. Este antecedente, en *historia constitucional*, tiene su relevancia en virtud de que los acuerdos de este primer pacto, son antecedente directo de la conformación de la identidad constitucional del sistema nacional. Más aún, el documento *Sentimientos de la Nación* de 1813, agregan el valor de reflejar en 23 puntos, elementos base de la dogmática constitucional mexicana; esto aunque de

⁴² GUASTINI, *op. cit.*, p. 42 y ss.

fondo y como documento solemne de nuestra independencia, es rechazado y contrariado en CPRM1857 en la parte de la religión.

Luego de CA1814 siguieron el Plan de Iguala de 1821 (en adelante PI1821), y los Tratados de Córdoba (en adelante TC1821) del mismo año; ambos planes proclamaron, en contravención de CA1814: para PI1821 el gobierno monárquico constitucionalista y para TC1821 el procedimiento a seguir para instaurar a un monarca “ya hecho”, que pudiera ser Fernando VII, o en su defecto los de su dinastía u otra reinante. Consideramos que el asunto relativo a estos tratados no se vincula totalmente con CPRM1857 ni con CPEUM1917. Aunque de estos tratados se desprendió un gobierno provisional y el Imperio Mexicano, la paz efímera fue únicamente la ilusión que orquestó el emperador Iturbide para adueñarse del poder puesto que acto seguido desinstaló al Congreso y esta congestión social dio pie a nuevos actos de violencia y la reinstalación del constituyente de 1822, el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

Sin embargo, los trastornos públicos que ocasionaron la incongruencia del gobierno imperial con el *primer constituyente*, impidieron que éste fijara algo sino hasta 1824 con el Acta Constitutiva (en adelante AC1824), que funcionó de base para la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CFEUM1824), aprobada ese mismo año y que estipulaba una forma de gobierno republicana y federal. La CFEUM1824 estableció como reserva constitucional *la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión católica, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados*⁴³. La importancia de este antecedente -CFEUM1824- es que notamos como surgen muchos elementos constitutivos de nuestro actual sistema constitucionalista.

⁴³ Artículo 171 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Tanto CFEUM1824 como CA1814 determinaban que la religión de la nación era y sería perpetuamente católica. Reflejo este de la gran influencia clerical, situación que, durante la V legislatura de la nueva república, cuando al gobierno estaba el vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, en sesiones de 1833 el vicepresidente dio a conocer su anticlericalismo, al arrogarse el derecho de patronato y de elegir a los obispos, alegando que el Presidente de México era el sucesor legal del rey de España. Luego de esto dio por suprimidos los votos monásticos y los diezmos y decretó la completa exclusión del clero en la enseñanza y luego la supresión de la Universidad de México.⁴⁴ Estas reformas de carácter liberal que incumbía a los intereses del clero, motivarían diversas proclamaciones como el Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca, en donde entre otras cosas, se pedía la derogación de las reformas y la separación de sus puestos de los diputados de la fracción liberal que llevaron adelante tales reformas.

De los conflictos de las fracciones liberales y conservadoras, precisamente resultó que para integrar el Congreso Federal en 1835, los conservadores obtuvieron mayoría en dicho órgano legislativo, lo que facilitó y explica el cambio constitucional. Así entonces, cuando la VI *legislatura ordinaria*, de mayoría conservadora, el Senado como Cámara Revisora aprobó el 29 de abril su competencia para el ejercicio de facultades “extraconstitucionales” para revisar y reformar la Constitución vigente del 24 CFEUM1824 con los límites que detallaba el artículo 171, que enunciaba una clara taxativa: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”. Sin embargo, el 16 de julio las Cámaras en su segundo periodo de sesiones, a solicitud del presidente Barragán que substituía a Santa Anna quién tenía licencia, tuvieron en cuenta la “solicitud de

⁴⁴ SCHLARMAN, *op. cit.*, p. 303.

los pueblos para la adopción del sistema unitario”.⁴⁵ Nos dice Tena Ramírez que una Comisión analizó dichas solicitudes y como consecuencia propuso, en primer término, que el Congreso sería Constituyente, lo que fue aprobado por ambas Cámaras. Una segunda y tercer proposición era que el senado fuera Cámara Revisora y que en caso de discordancia –entre las cámaras de origen y revisora-, se reunirían ambas cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo. Estas últimas proposiciones generaron la inconformidad del Senado y el 14 de septiembre de 1835 ambas cámaras integraron sólo una. Las Comisiones presentaron un proyecto de bases constitucionales que fue discutido y aprobado el 2 de octubre del mismo año, dicho proyecto se convirtió en Ley Constitutiva el 23 del mismo mes y bajo el nombre de *Bases para la nueva Constitución* se dio fin al sistema federal. En este punto es cuando se dice que el gobierno centralista de México se instauró ilegalmente, quizá por ese motivo la Constitución de 1857 no considera a ninguno de los ordenamientos de este periodo, sino que por el contrario considera como únicos antecedentes a los hechos de la independencia (del 16 de septiembre de 1810 al 27 de septiembre de 1821).

Sin embargo, el nuevo Congreso Constituyente emitió las Siete Leyes Constitucionales (en adelante 7LC1835), que se aprobaron sucesivamente del 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836. Las nuevas leyes supusieron un cambio de régimen federalista a centralista, lo que provocó, entre otras cosas, el que Texas, por ejemplo, considerara concluido el pacto que tenía con la confederación mexicana,⁴⁶ y que se instituyera al Supremo Poder Conservador con facultades suficientes para vetar cualquier ley del congreso o decreto del ejecutivo.

Los efectos de estos y otros acontecimientos sociales, llevaron a que apenas iniciara la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad de los federalistas se hiciera notar por todas sus formas. Bajo el régimen presidencial de Anastasio Bustamante iniciado en 1837, ya para 1838 se conflictuaba agresivamente los cuatro

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 201.

⁴⁶ Declaración del Pueblo de Tejas del 7 de noviembre de 1835.

criterios que en aquel entonces se disputaban el triunfo; el de los centralistas que simplemente sostenían la constitución de 1836; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado sistema gubernamental; el de los federalistas moderados que pedían la restauración de la CFEUM1824; y, los federalistas radicales para quienes no bastaba el sistema federal sino que decían que era preciso continuar las reformas de 1933. Acorde al ordenamiento vigente, Santa Anna presidente en substitución de Bustamante, acordó que el Congreso estaba en funciones de reformar la Constitución.

El gabinete de Santa Anna presentó el 15 de junio una iniciativa al Consejo de Gobierno a fin de que se excitase al Supremo Poder Conservador para que declarase la voluntad de la Nación en el sentido de que el Congreso debía de hacer a la Constitución todas las reformas pertinentes. El 15 de julio de 1840 estalló en la Capital de México el movimiento federalista que encabezaba Gómez Farías, luego de que se apoderaran de la persona del presidente Anastasio Bustamante y el Palacio Nacional, el levantamiento fue sofocado según nos dice el maestro Tena Ramírez por el general Valencia.

Durante el año de 1841, el 8 de agosto el Gral. D. Mariano Paredes y Arrillaga proclamó un plan en Guadalajara cuyo objeto era convocar a un congreso nacional extraordinario, otro plan semejante se fraguó en la Ciudadela por el Gral. Valencia el 4 de septiembre, mismo al que el 9 de septiembre en Perote se le sumo Santa Anna. Los tres jefes desconocieron al presidente Bustamante, quien por su parte produjo un cuarto plan que contenía la idea de convocar a un congreso constituyente extraordinario, sin embargo, el 28 de septiembre, siendo Santa Anna el general en jefe, se firmaron las Bases de Tacubaya en las que se declaraban haber cesado los poderes supremos, con excepción del judicial. Estas bases resolvieron convocar una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir al presidente

provisional, quién tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública.⁴⁷

Con esta secuencia de actos, Bustamante se exilió del territorio nacional luego de haber firmado el 6 de octubre el convenio de Estanzuela con las tropas vencedoras, y la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes había concluido y Santa Anna fue elegido nuevamente presidente.

Desafortunadamente las Bases de Tacubaya no resolvían las hondas y variadas diferencias que representaban en la opinión pública la forma de gobierno, sino que únicamente facultaban al nuevo Congreso para constituir a la nación según le convéniera.

De la convocatoria para el Constituyente resultó que en 1842 la mayoría del Congreso se conformaba por liberales moderados y una minoría de puros. Se formaron partidos para el Congreso Extraordinario denominados uno de los *Liberales* y el otro de *Valencia o del Gobierno*. Aunque el presidente Santa Anna había declarado la plena libertad del Congreso, próximo a iniciar sesiones ordenó que los diputados juraran y observasen las Bases de Tacubaya con la intención de apoyar al centralismo. Aún con eso, la Comisión de Constitución se reveló insumisa a la voluntad adversa del Gobierno al federalismo y el 3 de noviembre de 1842 formuló un nuevo *proyecto de Constitución*. El Gobierno expresó abiertamente su inconformidad con la obra del Congreso girando excitativa en circular que dirigió a los comandantes generales. Recibió respuesta de Huejotzingo en el Departamento de Puebla y se levantó un acta el 11 de diciembre en donde se desconoció al Congreso. Luego de esto varios Departamentos desconocieron al Congreso, pidiendo al Gral. Valencia el desconocimiento del Congreso y el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como presidente.

⁴⁷ TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 251

El presidente Bravo, que para este entonces sustituía a Santa Anna que se encontraba reposando en su Hacienda de Manga de Clavo, levantó el acta correspondiente y el 19 de diciembre de 1842 desconoció al Congreso. El 23 de diciembre de ese mismo año el presidente Nicolás Bravo hizo la designación de 80 notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa y que deberían de desarrollar las Bases Constitucionales.

La Junta Nacional el 8 de abril de 1843 acordó por mayoría que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución. El 12 de junio de 1843 Santa Anna sancionó las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* (en adelante BORM1843) por la junta nacional legislativa, que actuaba conforme a ciertos decretos supremos. Además, establecía para su gobierno la forma de república representativa y centralizada.

Desde inicios de 1843 se generó una oposición entre el presidente Santa Anna y el Congreso, pero fue en este caso el segundo el que se impuso cuando el presidente del congreso, el Gral. Herrera, asumió el poder del ejecutivo y reinstaló plenamente al Congreso. Mientras tanto un nuevo pronunciamiento de Paredes tenía éxito y se proclamaba el Plan de San Luis donde se convocaba a una asamblea nacional. Designado Paredes presidente, se expidió en enero de 1846 la convocatoria del Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente. Por si no fuera suficiente, estalló en la Ciudadela el pronunciamiento de Mariano Salas que denunciaba de traición a la patria las intenciones monárquicas de Paredes y su Congreso, con lo que se daba fin a la administración de Paredes y BORM1843.

Luego de estos episodios comienza la restauración del Federalismo. Luego de que los trastornos públicos se redacta por Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847 el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (en adelante ACR1847) y a esto siguió un periodo de gobierno y

consolidación de los moderados que pasó por los presidentes Gral. Herrera que concluyó su periodo y entregó el poder a Gral. Arista.

Sin embargo, en 1852 hubo dos levantamientos uno en Guadalajara con el coronel Blancarte contra el gobernador López Portillo y otro en La Piedad con el coronel Bahamonde en contra del gobernador de Michoacán Melchor Ocampo. Estos movimientos pedían la destitución de Arista y el llamamiento de Santa Anna. Al final del día se destituyó a Arista y le cubrió por ministro de ley el presidente de la Suprema Corte Juan B. Ceballos, quien renunció al mes de su designación y en su lugar fue designado el Gral. Lombardini.

Nuevamente se llamó a Santa Anna con los planes de Guadalajara y se le invistió de los poderes necesarios para que gobernara un año sin constitución en lo que se convocaba a un constituyente extraordinario. Durante este periodo de Dictadura Lucás Alamán elaboró las Bases para la administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución del 23 de abril de 1853, sin embargo los ministros que refrendaron estas bases murieron (Alamán 2 de junio del 53' y Tornel el 11 de septiembre del mismo año) o renunciaron, lo que debilitó la dictadura de partido a expensas de la dictadura personal. Santa Anna resolvió pedir a Europa el establecimiento de una monarquía en México. Vencido el plazo de un año para una nueva Constitución, a moción de Guadalajara según plesbiscito de 1854 se prorrogó indefinidamente a Santa Anna el ejercicio de la dictadura y se le facultó para designar sucesor, aquí cuando se otorga el título de Alteza Serenísima. El 1 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla y diez días después en Acapulco se le suma Comonfort que llegaba de los Estados Unidos, con recursos que allá obtuvo para comenzar la fase de expansión de la revolución. Esta fase culmina el 9 de agosto de 1855 cuando Santa Anna abandona definitivamente el poder.

El 16 de octubre de 1855 se expide por Juan Álvarez la convocatoria para el Congreso Constituyente y el 14 de noviembre Ignacio Comonfort es designado presidente de la república y a esto le siguieron tres leyes que adelantaron el debate

del futuro Constituyente; la ley Juárez sobre la administración de justicia de 23 de noviembre de 1855 que suprimió los fueros eclesiásticos y militares; la ley Lerdo de 25 de junio de 1856 sobre la desamortización de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas; y, la Ley de Iglesias del 11 de abril de 1857 que señaló los aranceles parroquiales.⁴⁸

Ahora al respecto de las reformas, CFEUM1824, BORM1843, CPRM1857 y CPEUM1917 contienen cláusula que permite su reforma, sin embargo, impiden el cambio del paradigma constitucional y vemos también como CPRM1857 no reconoce a CFEUM1824 y BORM1843. Este hecho de 1857 es directamente el antecedente del hecho constitucional de 1917.

En el aspecto religioso CA1814, CFEUM1824 y BORM1843 determinaban que la religión de la nación era y sería perpetuamente católica, respectivamente en sus articulados estas cláusulas contenían reserva de ley. CPRM1857 al respecto de las materias de culto religioso, sólo se reservó el derecho de intervención.⁴⁹

Del paradigma constitucional; CA1814, CFEUM1824, BORM1843, CPRM1857 y CPEUM1917, establecen como indisoluble e inviolable el sistema constitucionalista, lo que evidencia en la historia constitucional mexicana, la instauración, el progreso y la inmovilidad del paradigma constitucional.

En este sentido, el congreso a fungido como ente de producción legislativa y contrapeso del poder ejecutivo. En otras palabras, como representante del pueblo, representa la soberanía de dictar leyes que limiten el poder de gobierno.

⁴⁸ GUTIÉRREZ S. Sergio Elías y RIVES S. Roberto: *La Constitución Mexicana en el Siglo XIX*, Líneas del Mar editorial, México, 1994., p. 63.

⁴⁹ Artículo 123 constitución 1857.

Ahora analicemos lo que se evidencia dos párrafos atrás, que es el hecho de facto que el gobierno mexicano ha surgido en algunas ocasiones⁵⁰ de un grupo insurrector sin ninguna credencial de legitimidad. Lo que quisimos decir en ese párrafo, es que dichas Constituciones contenían artículos autorreferenciales en el sentido de que establecían el (su) procedimiento de reforma constitucional. En otras palabras, los artículos 170, 202, 127 y 135 respectivamente de las *Constituciones* CFEUM1824, BORM1843, CPRM1857 y CPEUM1917 establecen el procedimiento que ha de seguir el congreso para su reforma. A la vez, los artículos 128 y 136, respectivamente en este caso sólo de las *Constituciones* CPRM1857 y CPEUM1917, establecen los preceptos cúspide de la supremacía constitucional; con otras palabras, los preceptos en cuestión impiden la abrogación del texto constitucional por un movimiento de rebelión que interrumpa su observancia. Sin embargo, es conocido que en ambos casos (CPRM1857 y CPEUM1917) los preceptos constitucionales se impusieron luego de rebeliones y el gobierno usurpador (o triunfador según la perspectiva) instauró al acto una nueva Constitución que privaba de vigor al texto constitucional previo. Al caso particular de CPEUM1917 el artículo 10 Transitorio establece que *los que hubieran figurado en el Gobierno emanado de la rebelión contra el legítimo de la República, o cooperado a aquélla, combatiendo después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las facciones que han atacado al Gobierno Constitucionalista, serán juzgados por las leyes vigentes,*

⁵⁰ Como inferiremos más adelante es el caso de nuestro gobierno actual, que se sustenta en una constitución que surge de una reforma violenta de la constitución predecesora, reformando con esto no sólo al texto constitucional sino también a las viejas estructuras institucionales. ¿Quién lo diría? ¡Otra constitución para México! una más para la colección... y es que cada constitución es el paradigma legal de un determinado grupo social que pelea por las vacantes de la real política; definitivamente asunto de política sucia y de cómo diferentes grupos sociales disputan sin tregua o regla alguna el poder hegemónico de disponer los instrumentos de coerción para replicar un determinado código de valores o ideales en los demás miembros de la sociedad, con la finalidad, especulamos, de beneficiarse de sus efectos. ¿Y por qué no habría de ser eso válido si los macrosistemas económicos y sociales orillan al individualismo y satanizan al comunismo? Finalmente en esta libre competencia que es la sociedad se permite todo de acuerdo a la ley positiva, entonces la competencia se hace descarada y cruel, incesante, progresista, sin tregua alguna para la fuente de materia prima, que tiene la voluntad de llegar a la Luna y colonizarlo todo a su paso, que a toda la humanidad tiene encanta con la promesa de bienes y servicios, ¡mentira!, no se pueden satisfacer todas las almas del planeta al ritmo de vida que incita el capitalismo y el consumismo.

siempre que no hubieren sido indultados por éste. La transcripción de esta fracción de un discurso mayor, recordemos, lo dicen los Carrancistas o Ejército Constitucionalista, quienes también participaron en la rebelión y fueron un grupo más de los que contendieron el poder.

Podemos concluir como los preceptos constitucionales autorreferenciales carecen de sentido en la medida en que son autorreferentes. Si aceptamos la legitimidad del gobierno derivado de CPEUM1917 tenemos que aceptar por consiguiente la legitimidad de CPRM1857, descartar los ordenamientos previos y llegar hasta la independencia, pero naturalmente CPRM1857, o lo que es lo mismo su gobierno y las instituciones que de ella se desprenden, desconoce la legitimidad del gobierno de CPEUM1917 puesto que ese se rebeló en contra de aque, lo que nos orillaría a una paradoja en la que el gobierno proveniente de CPEUM1917 es ilegítimo al afirmar su propia legitimidad. A esto le podríamos sumar el agravante asunto de los escándalos electorales que ponen en tela de juicio la legalidad del diferentes gobiernos que se han sucedido el poder. No obstante, los preceptos autorreferenciales de supremacía constitucional se replican y perfeccionan en cada nuevo ordenamiento constitucional, lo que de cierta forma evidencia un mismo paradigma y diferentes grupos sociales

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COMISIONES NACIONAL

Las funciones que la Constitución Política encarga al Poder Legislativo se tienen que realizar de manera colegiada, y más aún, estas funciones son metalegislativas. El congreso tiene funciones financieras y presupuestales, además de político-administrativas. La gran diversidad de actividades con que ahora cuenta el poder legislativo, no es asunto que se haya organizado en pocas legislaturas, sino que por el contrario, la evolución del sistema de comisiones se arraiga a ciertos antecedentes históricos de leyes y reglamentos del sistema de comisiones del Congreso de la Unión que le han visto evolucionar. Por enumerar brevemente, y sin entrar a detalle, citaremos las leyes que fueron el antecedente directo de nuestro actual Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos según los enumera Eliseo Muro.

- I. Constitución de Cádiz, 1812;
- II. Reglamento para el Gobierno Interno de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio mexicano, 1821;
- III. Reglamento Interior de la Junta Nacional Instituyente, 1822;
- III. Reglamento del Soberano Congreso Constituyente, 1823;
- IIII. Decreto de las Juntas Preparatorias para el Futuro Congreso, 1823;
- V. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, 1824;
- VI. Ley de Obligaciones de las Comisiones del Congreso, Acta constitutiva y Leyes Generales, 1830;
- VII. Reglamento para el Gobierno Interior del congreso General, 1837;
- VIII. Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional, 1840;
- IX. Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente, 1842;
- X. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, 1845;
- XI. Reglamento Interior Para el Congreso, 1847;
- XII. Reglamento Interior del Congreso Constituyente, 1856-1857;
- XIII. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, 1857;

- XIII. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1898;
- XV. Reglamento para el Congreso Constituyente, 1916;
- XVI. Reglamento del Gobierno Interior para Ambas Cámaras, 1934;
- XVII. Ley Orgánica del Congreso General, 1994;
- XVIII. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1999;
- XIII. Reglamento de la Cámara de Diputados, 2010;
- XV. Reglamento del Senado de la República, 2010.⁵¹

Esta enumeración de leyes y reglamentos que fueron antecedente de nuestro actual Congreso de la Unión, pueden evidenciar la complejidad de recorrido histórico que han tenido los antecedentes orgánicos del sistema de comisiones en el congreso mexicano. Nos dice Eliseo Muro que a partir del sufragio efectivo es cuando se altera la naturaleza del sistema parlamentario y de los partidos de masas, por lo que se convierte en un contrapeso de la clase burguesa, al permitir el acceso de las clases inferiores al órgano legislativo. Con esta transformación estructural, el consenso de los intereses sería a través de las norma jurídica, en cuyo proceso participan ahora los representantes de las clases proletariadas.⁵²

En los inicios del constitucionalismo, el órgano legislativo funcionaba como asamblea única, con la característica del trabajo lento, motivo por el que entonces procedió a instituirse en secciones o comisiones. Aún así, resalta el hecho de que el Poder Ejecutivo cuenta más elementos técnicos de primera mano para presentar al legislativo, por la razón de que éste permanece en contacto con la realidad.

Como se había dicho, el trabajo del legislativo, que se ha complicado en sus labores, empieza a fortalecerse con el trabajo en comisión. Mediante ellas se

⁵¹ MURO RUIZ, Elíseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, Porrúa, México, 2008.

⁵² *Ibid.*, p. 169.

cumplen las funciones camerales, de modo que el pleno no tenga que deliberar por todo asunto cuanto ocurre, sino que mediante sus comisiones digiere su labor para simplemente exponerlas al pleno a aprobación.

CAPÍTULO III. CONCEPTOS BÁSICOS

1. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Para empezar con nuestro tema definiremos el concepto que contextualiza y origina nuestro objeto de estudio. El “*sistema jurídico mexicano*”, analizado gramaticalmente como concepto, se divide en dos campos semánticos. El primer campo; “*sistema jurídico*”, sugiere una estructura de relación lógica entre preceptos jurídicos, mientras que el siguiente campo; “*mexicano*”, nos remite a un tema de *identidad*.

Por lo que toca al primer campo “*sistema jurídico*”, dicho concepto se compone a su vez de dos elementos que representan cada uno un campo semántico. En resumidas cuentas, el primer campo se compone de dos elementos, el primero esencial y el segundo adjetivo, el segundo campo carga el elemento de la identidad. Para nosotros lo correcto sería empezar por definir y determinar primero el término “*sistema*”, luego de que determinemos el género corresponderá definir la clase y finalmente la identidad como la especie.

1.1 SISTEMA

Un sistema es un ente racional que se puede conceptualizar como un discurso organizado deductivamente.⁵³ Esto es, un conjunto de elementos correlacionados entre sí. Todo sistema tiene la característica de encontrarse delineado por límites

⁵³ ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, FCE, 4ª edición, México 2004. Voz; *sistema*.

identificables que lo diferencian de su suprasistema ambiente.⁵⁴ En otras palabras; un sistema constituye un todo –diferenciable de su entorno-, cuyas partes pueden resultar *o deducirse* una de la otra y en donde sus elementos, que necesariamente se encuentran vinculados, se determinan por la conexidad de sus partes.⁵⁵

De esta definición tenemos que los sistemas son un conjunto de elementos, es decir, de partes y, que como característica, dichas partes se encuentran vinculadas por un mismo criterio de relación.

Entonces, si un sistema es un conjunto de elementos correlacionados entre sí, ¿qué caracteriza al *sistema jurídico*?

1.2 SISTEMA JURÍDICO

Vemos que el término *sistema jurídico* es comúnmente utilizado en la doctrina jurídica desde diferentes enfoques. Incluso la doctrina refiere a un tipo de interpretación jurídica que llama *sistémica*.⁵⁶

Algunos autores, como por ejemplo Hans Kelsen,⁵⁷ Villoro Toranzo,⁵⁸ José Juan Moreso⁵⁹ y Rafael de Pina Vara,⁶⁰ han utilizado el término desde diferentes puntos de vista, de modo similar compartiendo algunos elementos y características.

⁵⁴ URIBE ORTIZ, Frida Gisela *Diccionario de Metodología de la Investigación Científica*, Limusa, 2ª edición, México 2006. Voz: *sistema*.

⁵⁵ LUHMANN, Niklas, *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, Anthropos, 2ª edición, España 1998. p. 45 y ss.

⁵⁶ Para abundar más en este método de interpretación consultar a Leonel Pereznieto, quien cita a Gustav Radbruch y le llama *método lógico-sistemático* dentro de un capítulo en : PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Oxford, 4ª edición, México, 2002 (p. 290).

⁵⁷ KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, Gernika, 2ª edición, México, 2000., p. 11

⁵⁸ VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 11ª Edición, México 1994., p. 504.

⁵⁹ MORESO, José Juan, *Normas Jurídicas y Estructura del Derecho*, Fontamara, México 2002., p. 14.

⁶⁰ PINA, Rafael De, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, 33ª edición, México, 2004.

Hans Kelsen nos dice al respecto de los *sistemas jurídicos* que estos constituyen una pluralidad de normas jurídicas, cuya validez puede ser referida a una norma única y fundamental para su validez. De interpretarlo así, resulta que las normas jurídicas constituyen el “*sistema*”, cuando de común –o idéntico- tienen un denominador que les confiere validez, membresía legal, o pertenencia al sistema. Kelsen como sabemos, deduce de la Constitución el sistema jurídico de su *teoría*.

Villoro Toranzo dice que el Derecho es un sistema de *normas* de la índole más diversa organizadas racionalmente.⁶¹ De esta definición podemos resaltar el hecho de que los elementos del sistema pueden ser de índole diversa y que la condicionante es su organización racional. En este sentido, para la identificación de un *sistema jurídico*, se requiere de una operación racional, que en palabras del tratadista mexicano, desentrañe el sentido normativo *en concordancia con las demás normas jurídicas del sistema al que pertenece*”.⁶²

José Juan Moreso nos dice en su libro *Estructura del Derecho*, que los sistemas jurídicos son una subclase de los sistemas normativos.⁶³ Que sus propiedades específicas son, entre otras, la coactividad, la institucionalización, la organización jerárquica y entre otros la heteronomía. De ahí que definiera al *sistema jurídico* como un conjunto de normas, más una estructura definida por las relaciones del conjunto.⁶⁴ Del razonamiento del profesor Moreso se desprenden los siguientes conceptos: primero; el *sistema jurídico* es una especie de los *sistemas normativos*, segundo; tiene propiedades específicas, y tercero; la relación entre sus elementos se determina por la estructura que define la relación del conjunto.

⁶¹ VILLORO TORANZO, *op. cit.*, pp.127 y 183.

⁶² *Ibid.*, p. 141.

⁶³ MORESO, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 15

Por otra parte, Rafael de Pina nos dice en su Diccionario de Derecho que un *sistema jurídico*⁶⁵ es un sistema de normas que se conecta lógicamente entre sí: de tal forma las normas especiales son derivadas de generales.

Como se puede advertir, el término *sistema* es utilizado en la doctrina y, como más adelante veremos, también en nuestra legislación.

Podríamos decir, a modo de resumen, que el *sistema jurídico* se constituye de una pluralidad de elementos llamados normas; que se caracterizan ya sea por tener un mismo origen, o por compartir un mismo código o criterio de membresía. Usualmente esta norma originaria determina los criterios de relación entre normas y de membresía al sistema.

De aceptar nuestro dicho, se hace imperativo identificar al concepto de *norma* y de definir los criterios que la *identifican* con un sistema jurídico determinado. Debido a que son bases lógicas las que guían estas cuestiones, resulta esencial que el conjunto de normas tenga un valor veritativo, dicho de otra forma, es indispensable que el conjunto normativo contenga normas válidas, ya que de estar vacío o ser todas inválidas, no se podrían validar proposiciones jurídicas positivas.

1.3 NORMA JURÍDICA

El diccionario de la Real Academia Española nos dice que una *norma* es una *regla que se debe seguir, o a la que se deben de ajustar las conductas, tareas, o actividades*.⁶⁶ Esta norma se convierte en jurídica cuando pertenece a un sistema jurídico. Pina Vara diría que las normas jurídicas deben de ser dictadas por poder legítimo,⁶⁷ y nosotros agregaríamos que de acuerdo al procedimiento establecido para el caso concreto. De la definición del diccionario podemos llegar a la especie de

⁶⁵ PINA, *op. cit.* Voz: *sistema jurídico*.

⁶⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.* Voz; *norma*.

⁶⁷ PINA, *op. cit.* Voz: *norma jurídica*.

norma jurídica, esto sería, que la *norma*, para ser *jurídica*, requiere membresía a un sistema jurídico que le confiera validez. J. Raz⁶⁸ nos dice que *una regla es jurídica porque pertenece a un sistema de reglas de derecho, aún si la propia regla es indistinguible de una regla moral o científica.*

Desde un criterio de discriminación racional, la norma se presenta en el ámbito del lenguaje como una oración gramatical o proposición, más precisamente una enunciación.⁶⁹

Debido a que una manera de acreditar la existencia de una *norma jurídica* es demostrando que dicha norma pertenece a un *sistema jurídico*, lo primero sería identificar al *sistema jurídico* que posiblemente contenga la norma, luego, determinar conforme a los criterios de admisión si la norma pertenece al sistema o no. La fórmula lógica de probar este presupuesto sería decir que la norma N es jurídica por que N *pertenece* al sistema jurídico S_J. Lo que también implica el enunciado es que S_J debe ser cierto y, para esto, S_J debió constituirse conforme al orden general jurídico de las cosas, lo que le confiere la *identidad* jurídica, o S_J ser el sistema originario del orden general jurídico de las cosas. Por ejemplo podríamos expresarlo así:

El sistema jurídico S_J tiene el siguiente criterio de membresía: Único. Las normas válidas del presente sistema deben de ser creadas por el órgano O según el procedimiento P. La norma N_J fue creada por el órgano O quien para crearla lo hizo según el procedimiento P. Consecuencia, la norma N_J es jurídica por que efectivamente pertenece al sistema jurídico S_J. En este caso S_J es el sistema originario del orden general jurídico de las cosas.

⁶⁸ RAZ, J, "Prefacio a la Edición Española" en *El Concepto de Sistema jurídico*, trad. De R Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 1986, citado por MORESO, José Juan, *Normas Jurídicas y Estructura del Derecho*, Fontamara, México 2002., p. 14.

⁶⁹ MASSINI CORREAS, Carlos I., *Filosofía del Derecho. Tomo I. El Derecho, los Derechos Humanos y el Derecho Natural*, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Argentina, 2005, segunda edición., p. 52.

La identificación de las normas es indispensable cuando se sostiene que los sistemas jurídicos son conjuntos de normas. En este sentido, la identidad del conjunto está definida por la identidad de sus elementos. Las teorías del derecho han clasificado en lingüísticos y no-lingüísticos a los criterios formales de identificación de normas.⁷⁰

Los *criterios no-lingüísticos* se definen a partir de ciertas propiedades que le son concedidas a las normas, como por ejemplo la coercibilidad, la heteronomía, la vinculación normativa y otros. Se definiría una norma, de jurídica, si tiene ciertas características. Por ejemplo; la norma N en el momento *t* tiene las características de ser coercible y heterónoma respecto de los sujetos sobre los que coacta.

Los *criterios lingüísticos* existen dentro de la relación de normas y lengua por que el Derecho es lengua desde un punto de vista comunicativo. En este sentido sería posible distinguir tres criterios de identificación lingüística: sintáctico, semántico y mixto. El sintáctico confiere identidad a la norma por su gramática, el semántico por su denotación y/o connotación y el mixto sería por una ecuación de ambas. En este sentido, la semántica normativa nos diría que la norma N es jurídica por que significa “*obligación jurídica X*”,⁷¹ que es *lo* jurídico por su formulación gramatical. Los preceptos establecerían relaciones causales; sí A entonces B; $A \rightarrow B$, y ese es precisamente el criterio mixto de formulación gramatical y de significado.

1.4 DINAMISMO DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS

⁷⁰ MORESO, *op. cit.*, p. 16.

⁷¹ MASSINI CORREAS, Carlos I., *Sobre la significación y designación de las normas. La contribución de georges kalinowski a la Semántica Normativa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, enero – abril, año/vol. XXXVI, número 106, UNAM, Distrito Federal, México pp. 65-94, versión virtual disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42710603> el 31 de diciembre de 2011.

Debido al carácter *dinámico* del Derecho, el criterio de identificación de normas seleccionado tendrá diversos efectos en la identificación del *sistema jurídico*. El *dinamismo* es en esencia *movimiento*, entonces el dinamismo del Derecho sería su movimiento, propiedad que por ser conceptual se manifiesta como *cambio*. La forma que tiene el sistema jurídico cambia por el paso del tiempo, ya sea por que se promulgan nuevas normas, se derogan otras anteriores, etcétera. De ahí que Alchourrón y Bulygin⁷² interpretan que el orden jurídico, concebido como un conjunto de normas, *cambie de identidad cada vez que se crean nuevas normas o se derogan otras*. No obstante, el sistema jurídico conserva su identidad a través del tiempo, *v.gr.*, el sistema jurídico mexicano, español, francés, etcétera.⁷³ El criterio de identificación de normas será relevante por que, por ejemplo, de una interpretación semántica, si al sistema jurídico S_J se le agrega en el momento t la norma N_k que es idéntica a la norma N_s , que ya existía en S_J , entonces $S_J \equiv S_{J+t}$, por otro lado, sintácticamente $S_J \neq S_{J+t}$.

1.5 SISTEMA JURÍDICO MOMENTÁNEO

De estas cuestiones de la implicación dinámica en el cambio del Derecho, además de que se desprende la implicación temporal, se desprende el concepto de *sistema jurídico momentáneo* como conjunto de normas en un momento t determinado. La expresión conceptualizada ha de utilizarse en su sentido estricto por que no es lo mismo “*sistema jurídico momentáneo*” que “*un momento del sistema jurídico*”. El concepto utilizado presupone que en un segmento temporal t existe un sistema jurídico, lo que genera la implicación recíproca de que en un momento t puedan existir dos o más sistemas jurídicos, o no existir ninguno en el caso de conjuntos vacíos.

⁷² ALCHOURRÓN, C. y BULYGIN, E., *Sobre el concepto de orden jurídico*, en *Crítica*, 8, 1976, p.7. citado por MORESO, *op. cit.*, p. 16.

⁷³ MORESO, *op. cit.*, p. 17.

No obstante, la identidad de varios *sistemas jurídicos momentáneos* (SJM_1 , SJM_2 , SJM_3 ... SJM_n) no excluye de ellos el carácter jurídico que los caracteriza. De un breve análisis que se haga del orden jerárquico que puede existir entre los varios sistemas o sus partes, un criterio lógico nos diría que éstos (SJM_1 , SJM_2 , SJM_3 ... SJM_n) se remiten a un ente superior, que denominaremos *orden jurídico* y que es el que les concede el criterio de juridicidad, o que conforman entre ellos el sistema originario o constitutivo de ese *orden jurídico*.

Esta problemática propia de la *teoría de los conjuntos*, nos lleva a analizar el tipo de vinculación que tienen los *sistemas jurídicos momentáneos* entre sí y con el orden al que son inscritos.

1.6 ORDEN JURÍDICO

Kelsen nos dice al respecto de este punto que el orden jurídico es un conjunto de sistemas jurídicos.⁷⁴ En este sentido, la teoría de conjuntos nos diría que un sistema jurídico S_J puede pertenecer al conjunto O_J o incluirse en él. La diferencia estriba en que para el primer caso, el sistema jurídico S_J *pertenece* al conjunto superior O_J , si S_J tiene la propiedad L (p.e. *legalidad*) que está en el conjunto O_J ; entonces ($S_J \sqsubset O_J$). El caso de la *inclusión* presupone que todos los elementos de S_J están contenidos en O_J . y el subconjunto se visualizaría como ($S_J \sqsubset O_J$).

José María Sauca nos dice como de una noción intuitiva de *orden jurídico* se acompaña la tesis de que un orden jurídico es un sistema de normas que son creadas y aniquiladas por medio de actos de voluntad y que en todo momento es determinado o determinable y que en todo Estado hay uno, y solamente un *orden jurídico*.⁷⁵ El profesor de filosofía del Derecho nos dice que las ideas acerca del orden jurídico se pueden resumir a ocho tesis: I. El *orden jurídico* es la totalidad de

⁷⁴ KELSEN, *op. cit.*, p. 51.

⁷⁵ SAUCA, José María: *Cuestiones Lógicas en la Derogación de Normas*, Fontamara, México 2008., p. 26.

las normas válidas de acuerdo a un criterio de validez; II. El *orden jurídico* es un conjunto de normas; III. El orden jurídico es un sistema de normas; IIII. Las normas jurídicas son creadas y aniquiladas por medio de actos de voluntad; V. El *orden jurídico* es dinámico, es decir, está sujeto a cambios en el tiempo. VI. Los cambios del orden jurídico afectan a su contenido, pero no su identidad, es decir, el orden jurídico puede perdurar en el tiempo sin perder su identidad, aun cuando su contenido sea diferente en cada momento; VII. El contenido del orden jurídico es en todo momento determinado o al menos determinable, es decir, se puede determinar en principio qué normas pertenecen a un orden jurídico en un momento dado; VIII. En todo Estado hay uno y solamente un *orden jurídico*.⁷⁶ El autor de *cuestiones lógicas* nos dice que por más evidente que pueda parecer la tesis VII. ésta es incompatible con las tesis III. y IIII., luego VIII es consecuencia de VII y parece que VIII no puede sostenerse si VII falla.

Sintetizando, el dinamismo de los sistemas jurídicos se basa en el ingreso y egreso de normas jurídicas, circunstancia que por sus efectos justifica la importancia de identificar a las normas jurídicas, máxime que de la identidad de la norma se desprende la identidad del sistema, e igualmente, de la identidad del sistema jurídico se caracteriza el conjunto al que pertenece que hemos denominado O_J. De aquí tenemos que todo intervalo temporal entre dos actos normativos (que implique cambio), corresponde a un mismo conjunto de normas que denominamos sistema jurídico momentáneo, mismo que se sucederá por nuevos sistemas momentáneos luego de cada acto de promulgación o derogación en la serie. En concordancia, los actos de promulgación o derogación, para ser válidos, necesitan manifestar la propiedad característica del orden general al que pertenecen, de modo que dichos actos se hagan conforme al requisito de membresía del conjunto general.

⁷⁶ *Ibid.*, p 26.

Este *criterio de pertenencia* al conjunto puede enunciarse del siguiente modo:⁷⁷

I. El sistema jurídico S_J *pertenece* al orden jurídico O_J si y sólo si:

α) El sistema normativo que representa S_J , con respecto al contenido del sistema anterior S_{J-1} que pertenece a O_J , fue emitido mediante *actos* autorizados por normas que pertenecen a S_{J-1} ;

β) Las normas de S_{J-1} que no pertenecen a S_J han sido derogadas por actos autorizados de S_{J-1} .

II. Un sistema S_J es *inferior* a S_{J-1} , si:

α) Sus normas han sido promulgada conforme a normas de S_{J-1} ;

β) Sus norma son derogada conforme a normas de S_{J-1} en el cambio a S_J .

Lo que se desprende de estos *criterios de pertenencia* es lo que en las ciencias jurídicas se ha determinado como *legalidad*, en el sentido positivo de que el requisito *sine qua non* de pertenencia al orden general es la conformidad con él; en contraparte, la ilegalidad excluye de pertenecer al sistema jurídico, como por ejemplo las leyes inconstitucionales, las sentencias ilegales, etcétera. Sintéticamente en palabras de Riccardo Guastini, la *legalidad* significa conformidad con la ley.⁷⁸ Por el otro lado, la *deducibilidad* es el criterio de identificación que se concede por el origen en la estructura del sistema.

Desafortunadamente, la legalidad es demasiado estricta puesto que las normas consuetudinarias, por ejemplo, escapan de la propiedad de *legalidad* por tener una fuente distinta, o en algunos casos, como con el derecho penal, se aplican normas derogadas que ya no están en el sistema. Por el contrario, la deducibilidad normativa es demasiado amplia ya que los S_J podrían contener normas

⁷⁷ MORESO, op. cit., p. 31.

⁷⁸ GUASTINI, Riccardo: *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, México, 2001., p. 117.

inconsistentes válidas. Siendo así, los criterios de *legalidad y deducibilidad* son solamente criterios relevantes en la definición de un orden jurídico racional. Más allá de este punto, sólo resta escoger definiciones y proponer un modelo normativo de un orden jurídico.

Esta definición de *sistema jurídico*, que se fundamenta en el trabajo de *Normative Systems* de Alchourron y Bulygin, reduce la significación de las normas a su referente en actos positivos. Esta reducción deja sin justificación el rol funcional de la norma que de hecho debe cumplir. En este sentido, el orden jurídico se convierte en un estado ideal de las cosas por su disociación con la práctica cotidiana. Las normas se convierten en un referente a hechos condicionados y acarrear consecuencias fácticas. El nulo referencial semántico directo, priva a la norma de cualquier elemento deóntico. Esto que ya dijimos al principio de este trabajo, es la causa de que la crítica vaya en el sentido de señalar como la norma se sustrae de la exposición de motivos.

1.6 ORDEN JURÍDICO NACIONAL

Antes de que se pueda brindar una definición de lo que es el *orden jurídico nacional*, consideramos pertinente comenzar por la distinción entre “sistema jurídico” y “orden jurídico”.

El autor de *Normas Jurídicas* nos dice que entre sistema jurídico y orden jurídico existe una relación similar a la que existe entre norma jurídica y sistema jurídico,⁷⁹ y en el mismo sentido que las normas jurídicas constituyen los sistemas jurídicos. Se ha de confirmar que el sistema jurídico S_J pertenece al orden jurídico O_J para que se le pueda atribuir validez, o con otras palabras, verificar la existencia de S_J presupone la identificación del orden jurídico al que pertenece.

⁷⁹ MORESO, *op. cit.*, p. 21.

Ahora bien, hagamos el esfuerzo de identificar el *orden jurídico nacional* de conformidad a nuestros argumentos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 133 el denominado “principio de supremacía constitucional”, y junto con otros, los artículos 14 y 16 establecen criterios de legalidad. Estos preceptos constitucionales establecen la estructura del orden jurídico y determinan los criterios de pertenencia de una norma al sistema. Según lo dice el constitucionalista Jorge Carpizo, en ambos casos, ya por la legalidad o deducción lógica, encontramos que el principio de interpretación nacional se sustenta en ambos casos.⁸⁰

Se puede observar como en la tradición jurídica nacional, según lo expone el maestro Tena Ramírez,⁸¹ el principio de supremacía constitucional ha estado en nuestros ordenamientos en distintos momentos. Así por ejemplo se plasmó en el artículo 237 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814;⁸² en el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación, vigente el 31 de enero de 1824;⁸³ en el artículo 161-III de la Constitución de 1824;⁸⁴ en el artículo 16 del Voto Particular de Mariano Otero del Acta de Reformas de 1847;⁸⁵ el artículo 22 del Acta Constitutiva y de Reformas publicada en ese mismo año;⁸⁶ en el artículo 126 de la Constitución de 1857;⁸⁷ y, finalmente nuestro artículo 133 de la Constitución de 1917 que reformó a la de 1857. Artículo reformado el 18 de enero de 1934 en el DOF.

⁸⁰ CARPIZO, Jorge, *La Interpretación del Artículo 133 Constitucional*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año II, Número 4 Enero-Abril, Año 1969.

⁸¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, Porrúa, 24ª Edición, México, 2005.

⁸² *Ibid.*, p. 57.

⁸³ *Ibid.*, p. 158.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 191.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 471.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 474.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 627.

De esto se desprende que el *orden jurídico nacional* determina al criterio de legalidad como la propiedad definitoria de la membresía al sistema, añadiendo que para que esto sea válido, es menester que la norma "*emane*" de dicho sistema originario, o que esté de acuerdo, para el caso de ordenamientos de fuente diferente.

Luego de estas precisiones consideramos oportuno el establecer los criterios de identificación del *orden jurídico nacional*, para lo cual tomaremos como base la propuesta de Eugenio Bulygin.⁸⁸

1) Criterio de *pertenencia al sistema originario*: ya sea por legalidad o deducibilidad, este criterio identifica al sistema de constitución originaria. Sería tanto como decir que el conjunto de normas ($N_1, N_2 \dots N_n$) conforman el sistema originario S_O (constitutivo) del orden jurídico O_1 . De este criterio se desprenden a su vez los criterios de pertenencia de los sistemas sucesivos de S_O a O_1 . La fórmula lógica de estos supuestos presupondrían que si una norma N_J es válida en el sistema originario S_O , y N_J faculta a la autoridad X a promulgar la norma N_K y a derogar N_T , y X promulga N_K y deroga a N_T en el momento t , entonces N_K es válida en S_{O+T} y N_T no es válida para S_{O+T} en virtud del criterio de ingreso y egreso.

2) Luego de que se identifica la constitución originaria, cabe aplicar un principio que la doctrina denomina como *principio de supervivencia*.⁸⁹ Este principio nos dirá que las normas jurídicas ($N_1, N_2, \dots N_n$) del sistema originario S_O , que no han sido derogadas en el momento t , serán válidas en el sistema S_{O+T} , y en los sucesivos hasta su eliminación.

⁸⁸ BULYGIN, Eugenio, *Algunas Consideraciones acerca de los Sistemas Jurídicos*, Doxa, No. 9, 1991, citado por MORESO, José Juan, *Normas Jurídicas y Estructura del Derecho*, Fontamara, México 2002., p. 21.

⁸⁹ MORESO, *op. cit.*, p. 22.

3) En cuanto al tipo de estructura del sistema jurídico, el criterio dirá que todas las consecuencias lógicas de las normas válidas en un sistema S_t , que pertenecen a O_1 , también son válidas en S_t .

Luego de este análisis podemos concretizar que en 1) se identifica al orden jurídico O_J y se determina al sistema originario S_O conforme a reglas que identifican la estructura del orden conforme al carácter dinámico de éste. En 2) se expresa el principio de supervivencia y en 3) la forma en que se confiere el carácter sistemático a los diversos sistemas jurídicos pertenecientes al orden.

Para precisar nuestro punto del *orden jurídico nacional*, partimos de referencias en la doctrina, teoría y algunos documentos que consideremos importantes. Sin embargo, el Estado Mexicano ha definido las consideraciones oficiales que definen al *Orden Jurídico Nacional*.

La Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacionales el órgano encargado de *sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de propiciar información a través de los sistemas electrónicos de datos.*⁹⁰

A modo de recordatorio, cabe decir que según se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000, se estableció como nueva facultad y obligación a la Secretaría de Gobernación SEGOB la de realizar esta tarea de propiciar información del *orden jurídico nacional*.

Así entonces, y en cumplimiento de dicha disposición, se crea el portal virtual en la dirección www.ordenjuridico.gob.mx.⁹¹ En cumplimiento de la norma en cita,

⁹⁰ Artículo 27, fracción XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁹¹ Consultado el día 15 de junio de 2011.

este portal almacena la base de datos que proporciona la SEGOB y que denomina Orden Jurídico Nacional.

En concordancia con la visión de SEGOB, Hans Kelsen nos dice que se puede interpretar al Derecho, o en nuestro dicho *orden jurídico*, al conjunto de normas jurídicas que en suma son el material que se ofrece para la interpretación jurídica.⁹²

De correlacionar la definición de Kelsen, con el principio que establece el artículo 133 constitucional y los conceptos ya analizados del criterio de pertenencia, principio de supervivencia y estructura del orden jurídico, se advierte que el orden jurídico, como sistema de normas, se ha de visualizar esquemáticamente como una serie escalonada de diversas *zonas normativas*. Esta explicación fue bautizada como la *pirámide jurídica* por Kelsen.⁹³ Esta *pirámide jurídica* es presentada por el maestro austriaco de la siguiente manera:

1) El grado supremo de un orden jurídico está formado por la constitución en el sentido material de la palabra. A este grado le corresponde determinar los órganos y el procedimiento de la creación de normas jurídicas generales, es decir, la facultad legislativa.

2) Al grado siguiente lo constituyen las normas generales creadas por el procedimiento legislativo. A la función de las normas de este grado le corresponde determinar los órganos y el procedimiento, y desarrollar el contenido de las normas individuales creadas de ordinario por los tribunales y las autoridades administrativas.

Este material de que se habla, refiere a los actos que han de interpretarse como actos jurídicos y sobre los cuales tiene jurisdicción la norma jurídica.⁹⁴ En este

⁹² KELSEN, *op. cit.*, p. 54.

⁹³ *Ibid.*, p. 57.

⁹⁴ Este enunciado que parece redundante, esquematiza el carácter cerrado de nuestro sistema, o dicho de otra forma, es la capacidad *autorreferencial*.

sentido, y en relación a nuestro punto, el contenido concreto de nuestra *norma fundamental* encierra dentro de sí, la definición fundamental de un orden jurídico particular, así como la definición de aquel material que refiere a los actos que han de interpretarse como jurídicos. Más aún, Kelsen nos señala que el Derecho *regula su propia creación*.⁹⁵ De este comentario podemos decir que el orden jurídico consiste en una cadena de actos de creación que tienen su inicio en la *norma primaria*.

La teoría del orden jurídico como estructura escalonada, es la base del problema de la interpretación jurídica. La interpretación jurídica puede analizarse como un *procedimiento* que acompaña a todo el proceso de creación jurídica desde las gradas superiores hasta las gradas inferiores de la pirámide jurídica. En este punto podemos prestar atención a Luhmann cuando nos dice al respecto de los sistemas, que los sistemas son sistemas en virtud de que sus elementos constitutivos (en nuestro caso jurídico, las *normas*) tienen reglamentada su conexión. Esta reglamentación de conexiones es la que adopta la forma básica de condicionamiento, y este condicionamiento significa que una determinada relación entre los elementos se realizará bajo la condición de que eso otro venga o no al caso.⁹⁶

Hecha esta aclaración, se hace necesario ver someramente cuales son las normas que se consideran jurídicas y que constituyen todo el *sistema* u *orden jurídico*. Dicha tarea puede parecer imposible por la inmensa producción legal que tiene nuestro país, pero sintéticamente nos guiaremos por lo que dice el portal de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. Dicho portal hace un catálogo de las normas jurídicas en donde encontramos una división en 5 apartados que a saber son:⁹⁷

⁹⁵ KELSEN, *op. cit.*, p. 57.

⁹⁶ LUHMANN, *op. cit.*, p. 46.

⁹⁷ Consultado el día 21 de junio de 2011 en la dirección: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/mapa.php>

I. Ámbito Constitucional.

I.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I.2. Constituciones particulares de los Estados y Estatuto del Distrito Federal.

II. Ámbito Internacional.

II.1. Tratados Internacionales.

II.2. Jurisdicciones Internacionales.

III. Ámbito Federal.

III.1. Poder Ejecutivo Federal.

III.2. Poder Legislativo Federal.

III.3. Poder Judicial de la Federación.

III.4. Órganos Autónomos.

IIII. Ámbito Estatal y del Distrito Federal.

V. Ámbito Municipal.

Así es como cataloga esta Dirección la producción normativa en el país, y bajo este esquema, teóricamente, podremos ubicar todas las normas que se ofrecen para la interpretación jurídica en los asuntos mexicanos. Sin embargo, dentro del Orden Jurídico Nacional que determina SEGOB, se agregan además de las leyes y reglamentos, ya sea del ámbito federal, estatal, municipal o internacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 y los Programas Sectoriales 2007-2012.

2. PROCESO LEGISLATIVO

Para hablar del proceso legislativo se requiere hablar del orden legislativo, y éste a su vez, de la división de poderes. El concepto de División de Poderes es utilizado para designar un tipo de agrupación de instituciones que controlan el poder, esto con la finalidad de impedir el abuso del poder estatal.⁹⁸

2.1 DIVISIÓN DE PODERES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 la *regla general*:

“Artículo 49. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

De lo que se desprende que el Supremo Poder de la Federación esta dividido para su ejercicio en:

α) *Supremo Poder Ejecutivo*, que se deposita en una persona según el artículo 80;

“Artículo 80. *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión*

⁹⁸ NOHLEN, Dieter, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze y 161 científicos, trad. Marcos Romano, Peter Storand, Silvia Montaña y Claudia Zilla, *Diccionario de Ciencia Política*, Porrúa, 1ª ed. en español de la 3ª ed. en alemán, México, 2006. *Voz. División de Poderes.*

en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

β) *Supremo Poder Judicial*, según el artículo 94;

Artículo 94. *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

χ) *Legislativo*, que se deposita en el Congreso General según el texto del artículo 50 que dice textualmente:

“Artículo 50. *El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”*

En concordancia con el texto constitucional, Schmitt nos diría que lo que se divide es el ejercicio del poder,⁹⁹ puesto que el poder, como emanación de la autoridad soberana,¹⁰⁰ es indivisible y reside en el Supremo Poder de la Federación Mexicana. En teología es algo así como las divinidades trinas.

El ejercicio diferenciado del Poder, según la tesis aceptada en nuestro país, tiene la forma de un sistema flexible que permite que interactúen los poderes mediante la colaboración y coordinación.¹⁰¹ Por ejemplo, según el artículo 72 y 89 fracción I de la Constitución Política de México, la vigencia de la ley requiere de la aprobación por parte del Congreso de la Unión y de la promulgación por parte del

⁹⁹ Citado por QUINTANA VALTIERRA, Jesús, y CARREÑO GARCÍA, Franco en, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*, Porrúa, México 2006., p. 48.

¹⁰⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada y Concordada, t. II, México, Porrúa/UNAM, 2002, p. 206.

¹⁰¹ QUINTANA VALTIERRA y CARREÑO GARCÍA, *op. cit.*, p. 48.

Presidente de la República. Por otro lado, al senado le corresponde, según lo dispone el artículo 76 fracción I de la misma ley, aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo Federal, entre otros.

En el caso excepcional que establece el artículo 29, o el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Federal, el Presidente de la República podría legalmente realizar funciones legislativas, sin embargo no es la regla sino la excepción, de igual forma el Congreso de la Unión puede erigirse como órgano jurisdiccional de causas políticas.

2.2 PARLAMENTO, CONGRESO O ASAMBLEA

Dentro de un Estado de Derecho moderno, el poder legislativo tiene la característica de ser un órgano representativo. Así nos cuenta Susana Pedroza de la Llave¹⁰² algunos antecedentes como la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 DDV1776, donde se abordaron temas como el de la responsabilidad de los servidores públicos, así como la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776 DIEU1776, la Constitución Norteamericana de 1787 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 DDHC1789, en donde especialmente se declaran los derechos de la igualdad para acceder a cargos públicos, facultad presupuestaria, responsabilidad de servidores públicos y la división del poder.

Acorde a la teoría del Estado Mexicano, toda resolución que emita el Soberano Poder Legislativo tendrá el carácter de ley o decreto. Ahora bien, asentadas ya esas bases, cabría preguntarnos; ¿cómo se ejercita ese poder?, lo que por lógica nos remitiría al comienzo del procedimiento legislativo de creación de ley.

¹⁰² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual*, Porrúa, México, 2003., p. 25.

2.3 PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LEY

La iniciativa refiere precisamente al derecho de iniciar el procedimiento de creación de leyes o decretos, o en los términos del reglamento de diputados es el acto jurídico por el cual se inicia el proceso legislativo. La Constitución Federal establece lo siguiente al respecto de la iniciativa:

“Artículo 71. *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y*
- III. A las Legislaturas de los Estados.*

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.”

Con el acto gubernamental denominado *iniciativa*, nace el procedimiento legislativo. Lo que se puede advertir del artículo en cita es que el sistema jurídico establece de forma limitativa, los entes que pueden presentar la *iniciativa*, así como el trámite constitucional que se le deben dar a dichas *iniciativas*. Así se dispone que:

α) Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República o las legislaturas de los estados, pasarán *desde luego* a comisión. La ley reglamentaria del Congreso nos confirmará esta proposición constitucional en su artículo 56, y el 57 añadirá que de igual forma, pasarán inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

β) Las iniciativas que presentaren los diputados o senadores se sujetarán al

trámite especial que prevea la CPEUM1917, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCGEUM1999), el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante RGICGEUM1934), el Reglamento de la Cámara de Diputados (en adelante RCD2010) y el Reglamento del Senado de la República (en adelante RSR2010). Cabe mencionar que estas leyes no podrán ser vetadas ni necesitarán de la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia según el último párrafo del 70 constitucional.

En orden jerárquico, luego de la constitución, la RGICGEUM1934 establece en sus artículos 55, 56, 57 y 58, las bases generales para las iniciativas, sin embargo, la reciente publicación de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010, dejaron sin efecto aquellas disposiciones contenidas en los nuevos ordenamientos que les contravinieran.

El derecho de los diputados y senadores a presentar iniciativas es irrestricto, sin embargo, este derecho se debe someter a la orden del día, esperar su *turno*, o pedir el uso de la palabra. La Mesa Directiva, por conducto de su presidente, turnará la iniciativa a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión.

Ahora bien, el término *iniciativa* tendrá un significado diferente si se coloca antes del término *ley* o *decreto* (iniciativa de ley o iniciativa de decreto). El libro de *Derecho Parlamentario* nos dice que la *iniciativa de ley* corresponde al derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposición que verse sobre alguna materia de interés común, a través del cual se mande o se obligue algo *en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados*; en tanto que, la *iniciativa de decreto* corresponde al derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposición de carácter particular.¹⁰³

¹⁰³ QUINTANA VALTIERRA y CARREÑO GARCÍA, *op. cit.* p. 52.

Por otro lado, la denominada *iniciativa popular* no es otra cosa que la iniciativa que presenten, de conformidad con el artículo 61 del RGICGEUM1934, los particulares, corporaciones o autoridades que no tengan el derecho de *iniciativa*, al Presidente de la Cámara que corresponda para que éste pase directamente a la Comisión correspondiente y ésta dictamine si son o no de tomarse en consideración dichas peticiones.

Como se puede apreciar, la *iniciativa* es el comienzo del procedimiento legislativo de creación de ley, lo que nos deja en aptitud de preguntarnos por el *procedimiento legislativo* como la misma función legislativa, ya que como se puede advertir, existen diversos procedimientos legislativos pero el que nos ocupa es propiamente el de creación de ley.

2.4 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Según Elisur Arteaga¹⁰⁴ el *proceso legislativo* es una forma del proceso cognoscitivo mediante el cual se busca el conocimiento de una materia con vistas a normarla, sentenciarla o resolverla. Añade el jurista que además implica la posibilidad de conocer la norma en sí, saber de su oportunidad y de su adecuación a la conducta, situación o hechos susceptibles de ser reglados. Además, también es parte esencial del sistema, en el sentido de que por virtud del procedimiento se da certeza y seguridad a los actos del legislativo. Por otro lado, Luís Molina nos dice que el procedimiento legislativo es conceptualizado como la *serie ordenada de actos que deben de realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar , aprobar y expedir una ley o decreto.*¹⁰⁵ Finalmente, para Alfonso Da Silva el

¹⁰⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *El Proceso Legislativo*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 28, México 1998,, p. 49 disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf>

¹⁰⁵ MOLINA PINEIRO, Luis J., *Procedimiento Legislativo*, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2º ed., México, Camara de Diputados, Porrúa, 1988, p. 789.

*procedimiento consiste en el conjunto de actos (iniciativa, enmiendas, votación, sanción) realizados por los órganos legislativos con el fin de promulgar leyes.*¹⁰⁶

El *procedimiento legislativo* tiene dentro de un conjunto de normas un marco muy estricto que regula su *proceso*. La finalidad de esta reglamentación del proceso legislativo es evitar precipitaciones, improvisaciones y desorden en el conocimiento de las *iniciativas* que legalmente son del conocimiento del poder u órgano. Esas normas sistematizan la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, discusión, impugnación y aprobación o rechazo de las iniciativas. Las normas reglamentarias del proceso legislativo, se determinan en función de un ente colectivo compuesto por dos Cámaras, sus propósitos son múltiples como por ejemplo: garantizar el conocimiento adecuado de las iniciativas, permitir que los legisladores actúen con responsabilidad y, que su desempeño se haga considerando el interés nacional. Complementa el autor de el *Proceso Legislativo* que las normas que encuadran a dicho proceso buscan dar seguridad a los habitantes para evitar que se legisle en forma irresponsable o se adopten decisiones de manera precipitada. La regulación del procedimiento se encuentra en toda clase de leyes; desde la Constitución hasta los Reglamentos, pasando por las Leyes Orgánicas y las Leyes Ordinarias.

Estas leyes reglamentarias del proceso no sólo son obligatorias y de naturaleza imperativa y de observación permanente, sino que también su observancia es un derecho que le asiste a los ciudadanos y que puede hacer exigir.¹⁰⁷ Estas cuestiones no quedan al criterio de los legisladores ya que, su incumplimiento puede presuponer que no hubo un conocimiento o discusión seria de la iniciativa, y por ello dar lugar a que se estime al producto final, la norma, como violatoria de garantías.

A este punto podríamos concluir que de las nociones vertidas se desprenden los elementos imprescindibles en el procedimiento legislativo:

¹⁰⁶ SILVA, José Alfredo Da, *El proceso legislativo como objeto*, en Quiroga Lavie, Humberto *et al.*, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, p. 93.

¹⁰⁷ ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, p. 50.

- A) Se trata de una serie de pasos, actos o fases reglamentadas;
- B) Se realizan por entes estatales facultados para ello; y,
- Γ) Su finalidad es la de crear –reformar o derogar- normas.

Dicho esto, y en especial por lo enunciado en A), nos disponemos a repasar brevemente lo concerniente a las etapas del procedimiento legislativo de creación de ley ya mencionadas en otro apartado, haciendo el comentario de que las etapas que integran el procedimiento legislativo, no encuentran consenso entre los doctrinarios.¹⁰⁸ Nosotros consideramos que la regla general del procedimiento legislativo es que todo caso es especial, por lo que dividiremos el procedimiento en dos partes; la primera que se desarrolla en los recintos parlamentarios, y la segunda en las oficinas del ejecutivo:

“Primer momento”

2.5 INICIATIVA

Según la Academia de la Lengua, se le puede identificar como el procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica.¹⁰⁹ Si bien nos percatamos que esta definición se encuentra alejada del sentido que en nuestro derecho tiene la

¹⁰⁸ En este sentido encontramos diferencias entre la propuesta de Miguel Ángel Camposeco que no menciona como parte del proceso el inicio de la vigencia, por otra parte Gonzalo Santiago que si lo incluye en *Procedimiento Legislativo en México a Través de su Historia*, y Fernando Ortiz y Onosandro Trejo que además agregan dos etapas; *la preparación del proyecto de ley y la dictaminación*. ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosario, *El Procedimiento Legislativo Mexicano*, Sista, México, 2005, p. 107 u 148.

¹⁰⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.* Voz; *norma*.

iniciativa, nos queda claro que la academia sólo define la voz. Tena Ramírez considera que la *evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución considera los más indicados para interpretar las necesidades del país.*¹¹⁰ Al respecto la constitución consagra en su numeral 71 el derecho de iniciativa y en el artículo 78 del RCD2010 nos dice cuáles son sus elementos esenciales:

- I. Encabezado o título de la propuesta;
- II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;
- III. Argumentos que la sustenten;
- IV. Fundamento legal;
- V. Denominación del proyecto de ley o decreto;
- VI. Ordenamientos a modificar;
- VII. Texto normativo propuesto;
- VIII. Artículos transitorios;
- IX. Lugar;
- X. Fecha, y
- XI. Nombre y rúbrica del iniciador.

2.6 DISCUSIÓN

La discusión implica un estudio, análisis y deliberación de un objeto o materia por parte de dos o mas sujetos. Es requisito para que las cámaras puedan conocer, el quórum de reunión; lo que equivale a más de la mitad. En esta segunda etapa del procedimiento legislativo, las Cámaras del Congreso deciden aprobar o rechazar las iniciativas de proyectos de ley o decreto. El elemento central de la discusión es el debate parlamentario, y como se ha dicho, éste según el reglamento de debates tiene una estructura establecida en cuanto a las intervenciones, turnos,

¹¹⁰ TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 285.

interpelaciones, etcétera,¹¹¹ para con esto lograr el orden en la discusión parlamentaria. Más aún, el Acuerdo Parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones deben guiarse de acuerdo a los siguientes lineamientos (artículos 21 al 24):¹¹²

“De las discusiones:

Artículo Vigésimo Primero. Ningún asunto podrá ser sometido a la discusión del Pleno sin que medie el dictamen de Comisión respectivo, salvo que se solicite que el trámite sea de obvia o urgente resolución. En estos casos el Pleno entrará inmediatamente a la discusión de la iniciativa o proposición, para lo cual las diputadas y diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá estar publicado en la Gaceta Parlamentaria, a excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.

Artículo Vigésimo Segundo. Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de primera o segunda lectura, sólo en el supuesto de que hayan sido distribuidos al menos antes de que vayan a ser abordados en la sesión de que se trate y previa consulta al Pleno en votación económica. En todo caso, la publicación que se haga de los dictámenes al menos con 24 horas de anticipación, surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.

Artículo Vigésimo Tercero. Todo dictamen estará sujeto a discusión y votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquella en que se discuta en lo general.

Artículo Vigésimo Cuarto. En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por cada Grupo Parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹¹ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 95 -134.

¹¹² Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1348-I, jueves 9 de octubre de 2003.

Lo que RGICGEUM1934 dice al respecto de las discusiones es en sus numerales 95 y siguientes que a la letra dicen:

“De las discusiones

Artículo 95.- *Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.*

Artículo 96.- *El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.*

Artículo 97.- *Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un sólo artículo, será discutido una sola vez.*

Artículo 98.- *Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra.*

En lo particular, atendiendo a la regla general, RCD2010 establece en su artículo 103 *que los diálogos y discusiones fuera del orden y de las normas están absolutamente prohibidos*, seguramente con motivo de lo candente que puede llegar a ser un debate político entre gente irascible. Por otro lado, RSR2010 dice en su artículo 87 *que los debates en el pleno inician con la presentación de dictámenes, proposiciones, mociones, informes, temas de agenda política o demás asuntos, que se someten a la deliberación y, en su caso a votación.*

No puede dejarse de mencionar el asunto de la *Orden del Día* que debe de formular y cumplir la Mesa Directiva conforme a las obligaciones que le impone el artículo 20 numeral segundo inciso c) de la LOGGEUM1999. Recordemos que la Mesa Directiva *conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, además de que garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.* En este sentido, la Orden del Día contiene la *agenda legislativa que cada grupo parlamentario* entrega a la secretaría general –del congreso- de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso del periodo de sesiones.

2.7 APROBACIÓN O RECHAZO

Tal cual se dice, luego de discutida una iniciativa entre los diputados o senadores, llega el momento de votarla en un sentido, es decir, aprobarla o rechazarla. El artículo 190 de RCD2010 dice a la letra que *los diputados y diputadas manifestarán su decisión, en torno a un asunto determinado cuando emitan su voto*. Del otro lado, el RSR2010 dice al respecto en su artículo 94 que *las decisiones en el Pleno se adoptan por mayoría*. Los efectos de esta votación se prevén constitucionalmente y se establecen en el artículo 72 que sucintamente dice:

a) Se discute y aprueba el proyecto por la cámara de origen, pasa a discusión de la otra cámara -revisora-, si esta también lo aprueba, se pasa al ejecutivo para que éste, si no tiene observaciones (derecho de veto), lo publique.

b) La cámara revisora deshecha parcial o totalmente el proyecto que aprobó la cámara de origen, entonces se regresa el proyecto a la cámara de origen para que ésta lo examine de nuevo y si lo vuelve a aprobar lo envíe a la cámara revisora, quien si lo aprueba lo envía al ejecutivo, y si lo rechazara otra vez, dicho proyecto no puede volver a ser presentado en el mismo periodo de sesiones.

Finalmente, podemos decir que la votación se relaciona íntimamente con la aprobación o rechazo del proyecto de ley o decreto, pues finalmente esta es la expresión formal de la voluntad del legislador y de esto dependerá que el proyecto continúe el procedimiento legal o muera, en términos jurídicos, hasta su reformulación en otro periodo de sesiones.

Como se dijo, dentro del procedimiento legislativo existen dos momentos: el legislativo propiamente dicho, por desarrollarse éste por el órgano legislativo y que

concluye con la aprobación o rechazo del proyecto de ley, y el segundo es cuando entra la participación del Ejecutivo, ya que la sanción, promulgación y publicación son realizadas por éste. Así pues, entremos al análisis de este segundo momento.

“Segundo momento”

2.8 SANCIÓN

La sanción es el acto de adhesión del ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo.¹¹³ La sanción puede ser de dos tipos; expresa o tácita, cuando en el primer caso *expresamente* el presidente aprueba firmando el proyecto de ley, o para el caso tácito, que se actualiza por el transcurso del tiempo según lo estipula el artículo 72 inciso B de la CPEUM1917 que a la letra dice;

”Artículo 72.

B. *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente; ...”*

Puede presentarse una tercer opción en la que, en lugar de la sanción, se deseche en todo o en parte el proyecto. Esta forma es algo así como el homicidio de un retoño legislativo, que si no tanto así, por lo menos si descalabro. Los efectos de esta facultad, regresan de hecho al proyecto de ley al árido recorrido del procedimiento legislativo. Lo anterior conforme lo establece en el apartado C. del numeral 72 de CPEUM1917 que a la letra dice:

C. *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser*

¹¹³ SILVA, *op. cit.*, p. 99.

discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Esta facultad es propia del Presidente de la República y es una herramienta que le permite objetar, en todo o en parte, mediante observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación envía el Congreso.¹¹⁴ Sigamos con el orden del procedimiento.

2.9 PROMULGACIÓN

Según el diccionario, promulgar es publicar algo solemnemente. La finalidad es en este sentido la de divulgar algo y propagarlo entre el público. En términos jurídicos, promulgar es publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. En palabras de tratadistas mexicanos, es un acto autenticador que da cuenta de que el Parlamento ha aprobado una determinada ley y certifica el ejecutivo el contenido de la misma.¹¹⁵ Es en palabras de Carles Viver un simple requisito formal de la publicación de las leyes, un acto sin contenido sustantivo propio.¹¹⁶ La constitución dice en su artículo 71 que las resoluciones del congreso, que por lo mismo adquieren el carácter de ley o decreto, se comunicarán al Ejecutivo, firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, con la finalidad de que el Ejecutivo la promulgue.

2.10 PUBLICACIÓN

La publicación es el acto por medio del cual se hace manifiesta la existencia de una ley o decreto, con el fin de que los ciudadanos conozcan su contenido, además,

¹¹⁴ *Ibidem.*, p. 100.

¹¹⁵ VIVER, Carles, *La promulgación y la fecha de las leyes*, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, p. 98.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 98.

es condición para que la ley entre en vigor y se convierta en eficaz.¹¹⁷ En México, el Diario Oficial de la Federación DOF, es el medio de difusión oficial, que de acuerdo al artículo 2 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales LDOFGP1986, será este órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el encargado de publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de que estos actos sean aplicados y observados debidamente.

2.11 INICIO DE VIGENCIA

Finalmente, a través del inicio de vigencia las leyes adquieren vida jurídica y se integran como parte del sistema jurídico vigente positivo, además adquieren la calidad de obligatorias y desde entonces se aplica a todos los casos que se hallen dentro de las hipótesis ya sean espacial, temporal, personal y objetiva.

Consideramos que este contexto es suficiente para brindar una idea general del procedimiento legislativo y poder entrar al tema del *Dictamen Legislativo*.

¹¹⁷ SILVA, *op. cit.*, p. 100.

3. DICTAMEN LEGISLATIVO

Dentro del procedimiento legislativo de creación de ley, el *Dictamen Legislativo* es un presupuesto de hecho de la primer fase denominada *iniciativa*. Como norma, es autorreferencial en el sentido de que es relativo al contenido mismo de la normación futura, en particular, por que obliga a determinado ente a emitir un dictamen-informe-opinión, al respecto del proyecto o iniciativa que lo motiva, a la vez que a los congresistas a observarlo en la instancia procesal del debate.

Destaca su gran importancia por estar referido al documento por medio del cual las Cámaras Federales, y las legislaturas de los estados, o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, crean, reforman, derogan o abrogan leyes o decretos, con motivo de la presentación de una ley.

El maestro Camposeco nos dice en su libro de esta materia, que el *dictamen legislativo* es un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un órgano de instancia previa de decisión, denominado Comisión Dictaminadora, y que como documento, constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario indispensable para la integración del acto legislativo.¹¹⁸

No sólo la trascendencia del *dictamen* en el proceso es lo que lo hace importante, sino que de las buenas proposiciones que contenga un *dictamen*, dependerá reducir el tiempo y el esfuerzo de la Asamblea al permitir un debate simplificado y una correcta aprobación de la ley, ya que, la Asamblea Plenaria tendrá la información necesaria de forma oportuna, clara, precisa de las proposiciones que encierra la nueva norma.¹¹⁹

¹¹⁸ CAMPO SECO, *op. cit.*, p. 17.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

La elaboración del *dictamen legislativo* realiza la necesidad de estudiar y aplicar aspectos de *técnica legislativa*. Nos dice el autor del libro *Dictamen Legislativo* que en este documento se revisan cuestiones tan importantes como la lógica interna de las normas, la revisión de su fundamento, su viabilidad constitucional, el costo social de su aplicación, la articulación sistémica con el resto del cuerpo jurídico y otros.¹²⁰

3.1 PRINCIPIOS PARLAMENTARIOS

Muchas de las Asambleas democráticas modernas, aplican una serie de principios para su organización y para su vida parlamentaria. En este contexto se inserta el *dictamen*, y a decir del autor del *Dictamen Legislativo*, estos principios podrían enumerarse de la siguiente manera:¹²¹

π) La potestad legislativa representada por un Pleno o Asamblea General que represente la soberanía del Estado;

μ) La división del trabajo técnico y especializado de la Asamblea General;

λ) El agrupamiento orgánico de sus miembros de acuerdo a partido políticos;

κ) Reglas de constitución, integración y coordinación de los órganos de gobierno;

φ) La imposición de reglas y principios para cada función específica;

ι) Establecimiento de derechos y obligaciones entre los miembros de la Asamblea.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 25.

¹²¹ *Ibid.*, p. 26.

A esto cabría hacer una comparación entre el procedimiento nacional y el derecho comparado, para lo cual, tomaremos como referencias al Sistema Alemán; Sistema Español; el Sistema Francés; el Sistema Italiano; el y finalmente nuestro sistema.

3.2 REFERENCIAS DE DERECHO COMPARADO

K) Sistema Alemán: con mucho parecido al sistema nacional, el *bundestag* es la Cámara que representa al pueblo y el *bundesrat* la que representa a los estados federados. Cualquier miembro de cualquiera de las cámaras puede presentar iniciativas de ley, y éstas se someterán para su primer lectura al *bundestag* donde si fuera el caso se aprobara su viabilidad, para luego turnarse a la comisión competente a efecto de que hagan un examen detallado y produzcan el dictamen correspondiente. En el caso alemán, el ponente presenta un informe o dictamen que no tiene juicios de valor sino que el documento que presenta a la Asamblea es siempre objetivo e imparcial;¹²²

Σ) Sistema Español: en el sistema parlamentario español dentro de la Comisión de Dictamen Legislativo se integra un grupo de trabajo denominado Ponencia Colectiva y tiene la finalidad de presentar un informe con puntos de vista de la iniciativa que se le presentó para su estudio. Este órgano realiza dos actividades, una de carácter técnico procesal que tiene la finalidad de analizar el contenido de la iniciativa y la otra de participar en la Asamblea para defender o aclarar el informe. La ponencia Española es considerada una instancia necesaria y el Dictamen Legislativo es una fase constitutiva del procedimiento legislativo;¹²³

¹²² *Ibid.*, p. 33.

¹²³ *Ibid.*, p. 27.

⊙) Sistema Francés; para el caso francés, el *rapporteur* de la Asamblea es una sola persona, miembro de una comisión, que tiene el encargo de estudiar el texto de la iniciativa. El *rapporteur* tiene principalmente dos obligaciones, la primera consiste en informar de su opinión acerca de la iniciativa a la Comisión y la segunda en presentárselo al Pleno;¹²⁴

Π) Sistema Italiano: la Comisión del parlamento italiano se comunica con la Cámara mediante la *relazione*, este término refiere a un acto que se plasma en un documento en el que la Comisión da a conocer a todos los Diputados las bases necesarias para la discusión y deliberación del proyecto de ley;¹²⁵

Ω) Sistema Nacional: en nuestro caso, el informe o dictamen que se emite al respecto de una iniciativa de ley, resume el trabajo de las comisiones dictaminadoras. El documento que contiene el dictamen funge como una instancia procesal del procedimiento general de creación de ley.

En nuestro sistema se reconocen dos acciones fundamentales a los miembros de un parlamento, una positiva que condensa el ejercicio de iniciar leyes, y otra negativa que se constituye por el derecho de *oposición, rechazo o enmienda*. En este sentido, el ejercicio de derecho de extensión y promoción de la iniciativa original se expresa en el voto de los miembros de una comisión.

El dictamen no puede ser considerado como una norma o cuasinorma; es un documento interno del Congreso, necesario y fundante de la generación de normas. Por su contexto, el dictamen es una proposición aún no metodizada dentro del procedimiento de formación legislativa, o con otras palabras, una proposición técnico legislativa.¹²⁶ De esto correspondería analizar el marco jurídico del dictamen, luego de abordar brevemente sus antecedentes.

¹²⁴ *Ibid.* p. 28.

¹²⁵ *Ibid.* p. 32.

¹²⁶ *Ibid.* p. 44.

3.3 ANTECEDENTES DEL DICTAMEN

Según el autor del *Dictamen Legislativo*, en nuestro sistema, el primer antecedente que recoge la legislación para acuñar el término *dictamen*, se encuentra en el Diario de las Sesiones de la Soberna Junta Provisional Gubernativa del imperio Mexicano. Instalada según se previno en el Plan de Iguala y los tratados de Villa de Córdoba. Del acta de sesión, que refiere a los trabajos de formación de reglamentos de la susodicha junta y de la Regencia del imperio, se desprende que las comisiones ya realizaban dictámenes. Así entonces, como se puede apreciar del texto de la Segunda Sesión Preparatoria, celebrada el día 25 de septiembre de 1821, los vocales integrantes de la junta acordaron que las Comisiones deberían de rendir un informe al pleno denominado “*Dictamen*”, y que precisamente de conformidad con él, la Asamblea debería de tomar la votación decisoria.¹²⁷

Por otro lado, en el Reglamento interior del Soberano Congreso Mexicano de 1823, se determinó que para facilitar el curso y despacho de los negocios, se deberían de nombrar Comisiones Particulares para el despacho de los negocios a su consideración.

Posteriormente, la institución que representa el documento del *Dictamen Legislativo* se ha regulado en las diferentes y subsecuentes normas de los distintos Reglamentos para el Gobierno Interior que el Congreso de la Unión.

Desde entonces constituye un documento de exploración que propone una resolución que en su concepto debería de tomarse en cuenta. Finalmente es un

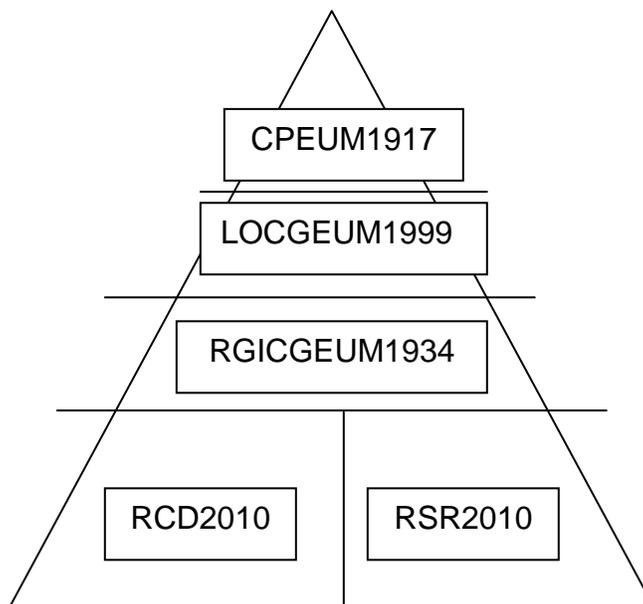
¹²⁷ Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824), Tomo I. edición facsimilar. Pág 6. Compilación de José Barragán Barragán. 2ª edición. UNAM. México 1980. Citado por CAMPO SECO, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México 1998., p. 46.

documento en el que, en su evolución como institución, las Comisiones han extendido para la clara e inteligente aproximación a la materia en cuestión. En su evolución se ha caracterizado por la simpleza de hacer proposiciones a tomar en cuenta a la hora de la votación en asamblea.

3.4 MARCO JURÍDICO GENERAL

Por lo que corresponde al marco jurídico en general, la CPEUM1917 será el ordenamiento que organice al Congreso; su integración, facultades, competencia y los proceso legislativos. Esta regulación se encuentra en los artículos del 50 al 77. Luego de la CPEUM1917, sigue la LOCGEUM1999 por lo que refiere a la legislación especial; el RGICGEUM1934 prevé lo relativo a la casuística procedimental y finalmente, tanto el RCD2010 como el RSR2010 verán los casos particulares desde sus respectivas cámaras.

La pirámide de Kelsen se vería de la siguiente manera:



3.5 MARCO JURÍDICO PROCESAL

Como ya se dijo, el proceso legislativo federal, del cual la institución *Dictamen* es una instancia característica, se encuentra regulado básicamente por los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal. En términos generales, y con la intención de precisar aún más nuestro estudio, citaremos al maestro Camposeco al tema de las instancias procesales:¹²⁸

- 1) Se inicia con el ejercicio del derecho y presentación del documento que contiene una iniciativa de ley o decreto;
- 2) Su inclusión en la agenda de temas que la Asamblea debe conocer, en el documento denominado Orden del Día;
- 3) Su primera lectura ante el Pleno o su dispensa;
- 4) La resolución económica que dicta el Presidente de la Mesa Directiva, imponiéndole trámite para que la Secretaría la turne a una o varias Comisiones de Dictamen Legislativo instruyéndolas que procesan a su estudio y se pongan en estado de resolución para hacerla del conocimiento de la asamblea;
- 5) La elaboración de un Dictamen por parte de la Comisión o Comisiones que se unen para tal efecto;
- 6) La presentación ante la Mesa Directiva del Dictamen para el efecto de que se incluya en el orden del Día bajo el rubro IV “Dictámenes que consulten proyectos” de ley, de decreto o de resolución” en primera lectura;
- 7) Cuando se hay determinado fecha para la discusión del dictamen, entonces la Mesa Directiva, una vez acordado;

¹²⁸ *Ibid*, p. 53 y ss.

- 8) En la Comisión de Régimen Interno y Constitución Política, lo incluye en el punto VI bajo el rubro “Dictámenes señalados para discutirse (segunda lectura);
- 9) Lectura de Dictamen ante el Pleno por parte de la Comisión o el representante de las Comisiones unidas que lo hayan formulado;
- 10) Su discusión en lo general y en lo particular;
- 11) La votación nominal que corresponda a la parte general y a las particularidades que hayan separado los miembros de la Asamblea;
- 12) Concluido el proceso de debate, la declaración de su aprobación total o parcial o de su rechazo;
- 13) El envío a la colegisladora, que puede ser indistintamente y según conocido originalmente, la Cámara de Diputados o la de Senadores, del expediente que contiene la Minuta de la iniciativa aprobada;
- 14) La Cámara que recibe – para efectos del proceso, se denomina “revisora” procede a llevar a cabo el mismo procesamiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación, seguido por la Cámara de origen;
- 15) Resuelta la iniciativa por la Segunda Cámara, queda sancionada como Ley o Decreto;
- 16) Se integra, entonces, el expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras para que se remita al Ejecutivo;
- 17) El ejecutivo al recibir la ley aprobada por el Congreso tiene dos facultades;

17.1) Vetar el proyecto, tal y como fue aprobado; o,

17.2) Promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

Existen dos posibilidades para que no se rinda el *dictamen* según los términos del artículo 82 del RCD2010. El supuesto dice que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen, siempre y cuando se trate 1. de un trámite de urgente u obvia resolución, y 2. se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable en los plazos establecidos en dicho Reglamento.

Los efectos de estas posibilidades son sumamente negativos, ya que como se podrá advertir, la urgencia, prisa o presión, puede tener graves consecuencias que se producen en el campo de la seguridad y la certeza jurídica. Además de que ambos términos se encuentran ambiguamente definidos en la normatividad.

Otro supuesto es el caso que prevé el numeral 88 del RCD2010. Este ordenamiento nos dice que si el dictamen correspondiente a la iniciativa no sea presentado en el plazo para hacerlo, se tendrá como precluida la facultad de la Comisión o comisiones para hacerlo. Lo anterior tendrá las consecuencia de los siguientes supuestos;

I. El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido,

II. La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad, y

III. Deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

En el caso de las iniciativas de reforma constitucional, se observará lo siguiente:

I. La comisión o comisiones deberán resolverlas dentro de un término máximo de noventa días;

II. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la iniciativa turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta noventa días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga; y,

III. Aquellas que no se resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas. El Presidente instruirá su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

Por lo que se ha dicho, se tiene por cierto que son las comisiones las que elaboran el dictamen, por lo que en este momento haremos una descripción de esta actividad en cuanto a la perspectiva que toca a las comisiones.

3.6 TRABAJO EN COMISIONES

Una vez que se recibe la iniciativa por la Comisión o Comisiones unidas, su Mesa Directiva realizará una serie de trabajos preliminares, previos a citar a todos sus miembros a la primer sesión de trabajo. Estas actividades incluyen:

a) Reproducir el documento recibido, en número suficiente para distribuirlo a cada uno de los integrantes de la Comisión o Comisiones unidas;

b) Preparar un formato de trabajo para estudiar los textos de la ley. Dice el libro del *Dictamen*¹²⁹ que usualmente se utilizan hojas en horizontal, en las que se coloca una matriz y en un primer apartado se colocan los artículos de la ley vigente, luego la propuesta y al final las observaciones;

c) Entregar el documento de iniciativa completo, así como el formato de trabajo de cada uno de los miembros de la Comisión, a sus asesores y al Secretario Técnico, para el efecto de proceder a su lectura y análisis consecuente.

d) Se prepara Orden del Día para la sesión de trabajo;

e) Se formulan los citatorios a los miembros de la Comisión para el día y hora señalado.

3.7 NATURALEZA JURÍDICA

Según el maestro Ángel Camposeco, el dictamen de la iniciativa que produce la Comisión de Dictamen Legislativo, es un documento jurídico de carácter público, que se fundamente en el RGICGEUM1934 y cuya existencia es esencial para el nacimiento del acto legislativo. Finalmente el *dictamen* es un acto jurídico que tiene estrecha relación con los derechos del legislador. Este cúmulo de derechos los tiene desde la discusión interna de la Comisión en la que participa, y estos derechos incluyen;

a) Derecho de iniciativa de ley o de proposición legislativa;

b) Derecho de defensa de iniciativa por parte del autor o autores que la hayan presentado;

¹²⁹ *Ibid.*, p. 59.

c) Derecho de promoción de la iniciativa; y,

d) Derecho de oposición, que se ejerce en cuatro etapas o procesos diferentes:

d.1) El primero se ejerce como negativa a que la iniciativa sea recibida por la Cámara o dictaminada por la Comisión o Comisiones;

d.2) En el seno de la Comisión para oponerse parcial o totalmente a los contenidos del dictamen que se formule respecto de la iniciativa y que se expresan con los votos en contra, con la no firma del dictamen y con la presentación de votos particulares;

d.3) Durante el proceso de discusión del dictamen, en el seno de la Asamblea, durante el cual se toma parte con los oradores que están en contra respecto de lo general y los asuntos particulares que contemple el dictamen; y finalmente,

d.4) Al expresar el voto nominativo durante la votación en la sesión plenaria para aprobar o rechazar el dictamen tanto en lo general como en lo particular.

Finalmente, la naturaleza jurídica del dictamen limita su propia validez y consecuencias y alcances a la etapa del proceso legislativo en donde se produce, inserta y relaciona. Fuera de él no tiene validez jurídica puesto que no es norma ni crea derechos invocables o aplicables.

3. 8 ÓRGANOS DICTAMINADORES

Todas las resoluciones que emite el Congreso o sus Cámaras se sustentan en un dictamen preparado por un órgano interno. La legislación establece la existencia de las Comisiones de la Cámara dividiéndolas en comisiones ordinarias y en

comisiones especiales. Al respecto de las comisiones ordinarias se establecen dos clases;

- 1) Las que tienen funciones de dirección como lo son:
 - 1.1) Comisión de Régimen Interno y Concentración Política;
 - 1.2) Comisión de Dictamen Legislativo;¹³⁰ y,
 - 1.3) Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- 2) Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por su parte, en la cámara de senadores las comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos. Estas realizarán el análisis y dictamen de las iniciativas de las leyes que por su competencia les corresponda estudiar, tal y como lo prevé el artículo 87 de la LOCGEUM1999.

Pueden crearse comisiones o comités, que de acuerdo con el artículo 46 de la ley orgánica tengan una participación conjunta entre las dos cámaras del congreso de la unión para atender asuntos en común.

Los dictámenes que rindan las comisiones deben de estar conforme a las reglas que prescribe el artículo 78 del reglamento, las cuales sucintamente son;

- α) Presentarse por escrito;
- β) Contener una exposición clara y precisa del asunto a que se refieren;
- χ) expresar las consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo;

¹³⁰ Son las enumeradas en la LOCGEUM1999 en su artículo 39 fracción segunda.

δ) Relacionar claramente las propuestas remodificaciones que la Comisión haya hecho a la iniciativa;

ε) Presentar los puntos resolutivos que serán las proposiciones concretas que emprenda la opinión de las comisiones sobre el asunto respectivo;

φ) El dictamen debe de contener el texto de ley o decreto;

γ) Deberán ser firmados por quienes los hubieren aprobado;

η) Deberán de informar de la existencia de votos particulares, mismos que serán agregados al expediente respectivo.

3.9 ESTRUCTURA DEL DICTAMEN

La medida de los dictámenes se encuentra en la estructura de la iniciativa que dictamina. No existe disposición que obligue a esto, precisamente, uno de los problemas del *dictamen* es la falta de un modelo.

La creación de leyes en nuestro actual sistema jurídico nos refiere siempre a cuestiones del tipo legalistas, cuando de fondo, una ley sin sentido, puede ser promulgada por el sendero de la legalidad y tener plena vigencia, aunque sea más una trampa para la población que un precepto que contribuya al orden social. La separación que existe entre la meta de la norma, y el camino legal, hace que muchas de las veces se dicten normas sin sentido o razón alguna. Es imperativo que exista una clara adecuación entre el supuesto normativo descriptivo y el supuesto prescriptivo, de modo que el precepto legal tenga relación con la realidad social.

Vemos en nuestro sistema jurídico que el artículo 85 del RCD2010 enumera los elementos que ha de contener el *dictamen legislativo*. En una aproximación a

nuestro objeto, vemos que en este apartado está el punto en donde se establece la secuencia de elementos que finalmente *modelan* a nuestro *dictamen*. Estos elementos constitutivos de su forma son:

- I. Encabezado;
- II. Nombre de la comisión que dictamina;
- III. Fundamento legal del acto;
- IIII. Antecedentes del procedimiento;
- V. Nombre del autor de la iniciativa;
- VI. El asunto, descripción de la problemática;
- VII. Proceso de análisis de la problemática;
- VIII. Valoración de impacto;
- IX. Argumentos justificativos;
- X. Valoración de la propuesta;
- XI. En caso de dictamen positivo:
 - XI.1. Proyecto o decreto;
 - XI.2. Denominación del proyecto de ley;
 - XI.3. Texto normativo;
 - XI.4 Artículos transitorios;
- XII. En caso de dictamen negativo;
 - XII.1. Proyecto de acuerdo;
- XIII. Votación; y,
- XIIII. Lugar y fecha de reunión.

Como se puede apreciar, en 14 incisos se establece el orden que regula los elementos de contenido del *dictamen*.

3.10 TÉCNICA LEGISLATIVA

Consideramos importante este apartado por ser la técnica específica del objeto legislativo. Diversos investigadores se han dedicado a desarrollar un concepto

de técnica legislativa, entre ellos, Manuel Atienza nos dice que esta técnica se constituye del conjunto de recursos y procedimientos necesarios en la elaboración de normas jurídicas.¹³¹ Propone dos pasos: primero la justificación o exposición de motivos de la norma, y segundo, la redacción del contenidos a que esta referida.

Cabe mencionar que la parte prelegislativa; iniciativa, discusión, aprobación y publicación de una norma jurídica, tiene una esencia política que se reviste de técnica. Lo más importante de esta situación es que lo político se ha de quedar político sin mezclarse con lo técnico, puesto que lo político contiene las ideologías de los partidos políticos y lo técnico refiere a las características formales que debe de tener el texto normativo, como son el lenguaje, la estructura lógica, brevedad, claridad y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de su cumplimiento con las reglas de reconocimiento, esto es constitucionalidad y legalidad.

¹³¹ ATIENZA, Manuel, *Razón práctica y legislación*, Revista mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 1ª época, vol. I núm. 3, septiembre-diciembre de 1991., pp. 20-22.

CAPÍTULO III. PROBLEMÁTICA

1. LA INDETERMINACIÓN LÓGICA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

Actualmente en el sistema jurídico de México existen una cantidad incontable de ordenamientos. Nos atrevemos a decir que incontable no por que no se puedan contar las leyes, reglamentos u ordenamientos vigentes al día de hoy, pero del momento en que se escriben estas líneas, al momento en que se revisen, o a la hora en que se cuestionen en algún examen profesional, el número de disposiciones jurídicas habrá fluctuado constantemente.

La actividad del Estado abarca prácticamente todos los aspectos de la vida humana, por lo mismo su producción jurídica es inmensa y pareciera que intencionada a abarcarlos todos. Esta es una realidad con la que tenemos que aprender a vivir más no por eso aceptar, que aunque no se trate de un país en donde toda la población tenga conocimientos legales, nos vemos igualmente obligados por una máxima de la ley: *la ignorancia de la ley no excusan de su cumplimiento*,¹³² y esta máxima del derecho, que a todos obliga igual, de cierta manera se antoja imposible de lograr.¹³³ De exigírsele a todo ciudadano, nos veríamos en la necesidad de conocer miles de leyes, reglamentos, decretos acuerdos y otros tipos de disposiciones, supuesto en el que por imposible que parezca nos encontramos.

La posibilidad de que dos normas contradictorias sean válidamente publicadas es una realidad en México, más aún, es muy frecuente el encontrar en la legislación cláusulas de derogación general que usualmente enuncien “*quedan derogadas todas*

¹³² Artículo 21 Código Civil de la Federación.

¹³³ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregularización*, Porrúa, 6ª edición, México, 2009., p. 1.

las normas que se opongan a la presente”, sin que se especifique cuáles son esas normas. Estos acontecimientos generan una indeterminación del sistema en el sentido de que ante una situación, en lugar de un sistema aparecen varios sistemas alternados como posibles soluciones. La indeterminación del sistema jurídico es un problema de identidad, en cuanto a que válidamente pueden coexistir dos preceptos de identidad opuesta, y legalmente se puede afirmar una contradicción a la supuesta identidad nacional -que se plasma en el soberano ejercicio de legislar su propio sistema jurídico.

Ésta no es más que una ambigüedad que se ha acentuado por la indeterminación del legislador mexicano, es decir, la confusa identidad que se desprende del *sistema jurídico mexicano* es producto de un trabajo turbio, poco claro, que hace que el trabajo del legislador no pueda ser preciso y/o exacto. No podemos afirmar que el legislador es deshonesto en su modo de vivir puesto que es precepto constitucional que la diputada o senador sean ciudadanos, y esto apareja -sin conceder- la presunción de que los legisladores, por ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, tienen un modo honesto de vivir (según nos exige con plena fuerza constitucional el artículo 34). Sin embargo, el legislador como ideal de ciudadano ejerciendo su derecho, no nos parece lo justo o razonable que pudiera ser, y al caso podríamos enumerar, del circo político, a los payasos más aberrantes y desagradables que por desgracia han tenido el fuero que otorga la ley con motivo de que se les designa legisladores. El caso del que fuera diputado panista, Francisco Fernando Solís Peón, mejor conocido como Pancho Cachondo, es más que suficiente para ejemplificar lo distraída que se encuentra la actividad legislativa en el país, que en lugar de centrarse en debates filosóficos para promulgar leyes, centra su atención en puteríos y afines para conseguir votos, lo cual decimos al permitirnos la siguiente frase celebre del susodicho diputado “*No seré yo quien condene la inclusión del elemento sexual como arma de propaganda política, el sexo vende y también consigue votos*”.¹³⁴

¹³⁴ Consultado el día 1 de Agosto de 2012 en: <http://panchocachondo1.wordpress.com/>

2. FALTA DE UN MODELO O METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO.

Como se pudo observar, en la legislación actual no se encuentra un modelo de *dictamen legislativo* que oriente científicamente al legislador, ni que se ponga al servicio del bienestar social, o que garantice en mayor medida la economía e inserción armónica de los nuevos ordenamientos en el sistema vigente. Los escuetos modelos de Dictamen se limitan a enunciar cuestiones de forma y someramente nombrar algunas de fondo. Constitucionalmente, el párrafo referente al procedimiento legislativo contenido en el artículo 72, no menciona ninguna obligación al legislador de observar una instancia previa al debate que signifique opinión o razonamiento de las iniciativas de ley. La Ley Orgánica no desarrolla ningún modelo a seguir por las comisiones que generan dictámenes, tampoco lo hace el Reglamento para el Gobierno Interior, y únicamente para el caso de los reglamentos particulares de diputados y senadores, algunas reglas se establecen.

El Reglamento del Senado de la República define en su artículo 182 a los *dictámenes* como documentos que formulan las comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente. Por su cuenta el Reglamento de la Cámara de Diputados define en su artículo 80 al *dictamen* como el acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar asuntos tales como iniciativas de ley. Encontramos una importante diferencia, ya que para el caso del Senado el *Dictamen* se limita a proposiciones hechas al pleno, sin que se mencione nada de su tecnicidad o metodología. Por el lado de los diputados el *Dictamen*, si bien es producto de una opinión técnica, no se desarrolla más esta idea y por inacabada sus efectos no pueden pretender nuestra propuesta.

El Reglamento del Senado establece en su artículo 190 que los elementos constitutivos del dictamen serán:

I. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;

II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;

III. Fundamentos legal y reglamentario;

III. Antecedentes generales;

V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;

VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;

IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y

X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

Por su cuenta el Reglamento de Diputados establece en su artículo 85 que los elementos constitutivos del *dictamen* serán:

I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;

II. Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;

III. Fundamento legal para emitir dictamen;

III. Antecedentes del procedimiento;

V. Nombre del iniciador;

VI. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;

VII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;

- VIII. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- IX. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
- X. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;
- XI. En caso de dictamen positivo:
- a) El proyecto de decreto;
 - b) La denominación del proyecto de ley o decreto;
 - c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
 - d) Los artículos transitorios.
- XII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo,
- XIII. En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y
- XIV. Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.

Como se puede advertir, la regulación del *dictamen legislativo* como acto reflexivo, no sobrepasa como institución la simple enunciación de procesos de análisis y dinámicas de trabajo. Lo mínimo que nosotros esperamos de los procedimientos legislativos es que den mayor garantía de que los documentos que acompañan las iniciativas, con la finalidad de fondo de dictaminarlas, se desarrollen con una metodología más extensa e incluyente.

No se desprende de la legislación una metodología de investigación ni se establecen parámetros de referencia para dar certeza en las resoluciones dictaminadoras o prever la participación social en los dictámenes. Lo que nosotros encontramos es una pobre institucionalización del *Dictamen Legislativo*.

3. VICIOS EN LA VOLUNTAD DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA.

Intentaremos hacer una extrapolación de lo que entiende el criterio civil por “*consentimiento*” y “*vicios del consentimiento*”, a lo que entiende el criterio público, en particular a lo que concierne la producción legislativa, para extraer alguna información que nos pueda ser útil. En otras palabras sería un ejercicio de comparación entre el contrato civil y el contrato social, o Constitución, cuerpo legislativo, reglamentos, decretos o normas de cualquier tipo, que proviniendo del ámbito del derecho público, sean normativas de la conducta.

Al caso del derecho público, dentro de la asamblea general, vemos como partes diferenciadas, o congresistas, diputados, senadores, como se quiera, negociando entre sí los acuerdos que pasarán como ley, ya sea que las modificaciones se plasmen en la Constitución Federal o en el Código Civil. También no podemos dejar de decir como por el lado Administrativo, el ejecutivo también elabora reglamentos que en efecto los tiene similares a las leyes, pero que en forma se diferencian sutilmente. Finalmente, como ante el contrato civil, encontramos partes que trabajan la elaboración de artículos, que son acuerdos, ventilados por los representantes democráticos del país. Materialmente hablando, la analogía presenta muchas características en común, aunque en el caso de la producción de acuerdos legislativos, frente a los acuerdos privados (que finalmente se conforman como una legislación particular), el rigor y la especificidad de los procedimientos públicos de producción legislativa/normativa, es abismalmente superior.

Ahora bien, el *Diccionario de Derecho* nos dice que el consentimiento es el *acuerdo entre dos o más voluntades acerca de la producción o transformación de derechos y obligaciones*,¹³⁵ mientras que Ramón Sánchez Medál nos dice que el consentimiento en el contrato es el primer elemento de existencia. Según el civilista

¹³⁵ PINA, *op. cit.*, voz; *consentimiento*.

en cita el consentimiento se puede interpretar en el sentido de “*concurso*” o “*acuerdo de voluntades*”.¹³⁶ En otro sentido el abogado mexicano nos equipara el consentimiento con la voluntad del deudor para obligarse; nos dice que esta voluntad debe de ser *real*, *seria* y que dicha *voluntad se exteriorice*.¹³⁷

Por lo que es una *voluntad real*, el civilista nos dice que esta no existe en el infante, en el ebrio, en el hipnotizado, en el drogado y en el demente. Estos casos, que también se denominan *de incapacidad*, al caso publico podemos decir que aplica perfectamente para el congresista en ciertos casos, precisamente en las leyes especializadas hay testimonio como en la Ley de Responsabilidad del Servidor Público. Por principio el representante público es un servidor, a la vez que representante democrático, por lo que no podríamos tolerar el que su *voluntad real* sea otra diferente a la del *servicio público*, tampoco podríamos tolerar que las leyes secundarias le faculten una voluntad diferente a la del *servicio público* por principio de coherencia. Por lo que es una *voluntad seria y precisa* nos explica el maestro una serie de circunstancias con significado sólo en el ámbito privado, sin embargo, podríamos decir que la voluntad del congresista ha de ser seria por los grandes efectos que tienen sus actos, nunca debe de tomarse a la ligera. *Precisa* quizá en cuanto a que la gravedad de los actos jurídicos que se generan en la sede legislativa o ejecutiva, no deben manifestarse ambiguos o mal estudiados. Como último inciso el maestro en derecho nos dice que la voluntad ha de exteriorizarse, lo que en palacio legislativo es voz y voto, voz de propuesta y voto de las mismas; exterior, en cuanto a que se realice todo para primero darlo a conocer al pueblo.

Consideramos que la voluntad de producción –derogación- legislativa tiene que vibrar única y exclusivamente ante determinados motivadores. Recordemos que en concreto hablamos de las personas que conforman al Congreso de la Unión, y el análisis que comenzamos va en el sentido de extrapolar el consentimiento y sus

¹³⁶ Cfr. SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *De los Contratos Civiles*, vigésima segunda edición, Porrúa, México, 2007., pp. 27 y ss.

¹³⁷ Cfr. *Ibid.*

vicios en un simple contrato civil, y lo que representa el consentimiento y sus vicios en el complejo de la carta magna y sus leyes derivadas.

Al caso del derecho público, entendemos no sólo a la Constitución como la única ley o contrato, sino que hacemos un mismo cuerpo legislativo de la suma de todos los ordenamientos vigentes, ya que aceptando su unidad, se pueden extraer características comunes tales como el procedimiento.

Al respecto del consentimiento, aunque este existe en un contrato, puede ser deficiente por alguna falta. El maestro Sánchez Medal nos dice que en el mundo del derecho privado, y en particular en los contratos civiles, el consentimiento puede falsearse por cuestiones de falta de conocimiento o falta de libertad (nosotros añadiríamos; *falta de voluntad de servicio*), en otras palabras, por vicios que afecten la inteligencia (error o dolo) o por un vicio que afecte la libertad (violencia), o por un vicio que afecte a uno y otro (lesión).¹³⁸

Consideramos que estos vicios del consentimiento afectan del mismo modo al congresista, ya que efectivamente los congresistas pueden estar mal informados –o mal intencionados-, como por ejemplo en el caso de un *Dictamen Legislativo* con error o dolo, o por otro lado verse presionados o ocmprometidos con actos violentos de diferentes fuerzas políticas, sociales, económicas, para dar su voto en tal o cual sentido. Un aspecto que merece gran estudio es la cuestión del *dolo* en la comparación que estamos haciendo.

El *dolo* es definido como maquinación o artificio que se emplea para inducir el error o mantener en él a los contratantes,¹³⁹ cuando en este caso los contratantes podemos ser todo el pueblo, o los representantes del pueblo en el congreso. Sería muy difícil negar el hecho de que los poderes hegemónicos busquen homogenizar a su doctrina al resto de la población. En este sentido, y como es ya sabido, el uso y

¹³⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 52.

¹³⁹ PINA, *op. cit.*, voz; *Dolo*.

control de la media comunicativa es fundamental para transformar en masa criterios y opiniones, creando realidades o “universos”. Podríamos concluir en que el dolo efectivamente es un elemento de invalidez del consentimiento, o voluntad legislativa, para el caso del congresista. Por otro lado, el *error* que pueda derivarse de la mala información del congresista, también es un tema de mucha relevancia.

El *error* lo entiende el maestro en contratos como la opinión subjetiva contraria a la realidad o la discrepancia entre la voluntad interna y la voluntad declarada.¹⁴⁰ De los tipos de *error*, nos resulta interesante el *error nulidad* ya que esta modalidad de error atiende al *error de derecho* y al *error de hecho*. Ambas modalidades refieren el caso en que el acuerdo es inválido, y tanto los *errores de derecho* como los de *hecho* son comunes en nuestro sistema. Por ejemplo, es tan común el *error de derecho* como los ordenamientos vigentes y contradictorios, mientras que el *error de hecho* es tan común como lo ordenamientos distantes y no armónicos con la realidad o necesidad social.

Si hiciéramos una extrapolación de lo que entiende el Código Civil Federal por “*vicios del consentimiento*”, a lo que nosotros consideramos son los *vicios del consentimiento* dentro del contrato social federal, entendido a éste como un cuerpo normativo, veríamos lo siguiente:

1. El consentimiento del congresista no es válido si ha sido dado por error, arrancado con violencia o sorprendido con dolo;
2. El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los que legislan, si en el acto de la celebración se declara ese motivo o si se prueba por las circunstancias del mismo contrato que se celebró éste en el falso supuesto que lo motivó y no por otra causa;
3. El error de cálculo da lugar a rectificación;

¹⁴⁰ SÁNCHEZ MEDAL, *op. cit.*, p. 52.

4. Se entiende por dolo en el procedimiento de creación de ley, cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a algunos de los legisladores: y por mala fe, la disimulación del error de uno de los legisladores, una vez conocido;
5. El dolo o mala fe de una de las partes y el dolo que proviene de un tercero, sabiéndolo aquella, anulan el acto legislativo si ha sido la causa determinante de dicho acto;
6. Si todas las partes involucradas en la creación de leyes proceden con dolo, ninguna de ellas puede alegar la nulidad y el acto mismo puede ser demandado de nulo por cualquiera que tenga conocimiento;
7. Es nulo el voto que se le da a la aprobación de una ley cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del legisladores, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado;
8. Si habiendo cesado la violencia o siendo conocido el dolo, el que sufrió la violencia o padeció el engaño ratifica el sentido de su voto por una ley, no puede en lo sucesivo reclamar por semejantes vicios.

Ahora bien, esta sucinta enumeración de normas o reglas al respecto de la creación de normas y los posibles vicios en el consentimiento del legislador, pretenden fortalecer todo un sistema de mejoras que efficientice el sistema completo y no sólo partes de él.

La producción legislativa debe moderarse al punto que no se caiga en lo que algunos han llamado *diarrea legislativa*, o por el contrario en las denominadas lagunas legislativas. El parámetro ciertamente es muy sencillo puesto que hay que normar estrictamente lo necesario para la sociedad, pero considerando la constitución subjetiva (es decir de personas) que presupone la composición plurilateral de todo Congreso, es muy frecuente que el razonamiento del legislador sea subjetivo y que en este sentido tenga el defecto de carecer de un razonamiento

más sólido, ya por que la ley le obliga, o por que resulte casualmente el legislador un buen investigador.

Para robustecer con pruebas la afirmación de hemos hechos, evidenciaremos con pruebas contundentes, como hay vicios en la motivación y justificación de normas. Pasemos pues a las siguientes pruebas; el siguiente es un caso concreto que norma los recorridos a caballo en el municipio de Puerto Vallarta, Jalisco.

REGLAMENTO MUNICIPAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DE RANCHOS TURÍSTICOS CON SERVICIO DE RECORRIDOS A CABALLO^{Ψ141}
DISPOSICIONES GENERALES
Art. 1.- Las Disposiciones del presente Reglamento son de orden público y observancia obligatoria en el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, y tienen por objeto regular la prestación del Servicio Contratado de recorridos turísticos a caballo.
Art. 2.- Las personas físicas y jurídicas que se dediquen a la promoción, venta y realización de recorridos turísticos a caballo, deberán de cumplir con las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento.
Art. 3.- La observancia y aplicación del presente Reglamento corresponde a la Autoridad Municipal por conducto de la Oficialía Mayor de Padrón, Licencias y Reglamentos, la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos Municipal y la Jefatura de Fomento Agropecuario.
Art. 4.- Queda prohibida la permanencia, promoción y renta de caballos en la franja turística y en la zona urbana del Municipio de Puerto Vallarta.
DEFINICIONES
Art. 5.- Para los efectos del presente Reglamento, se entiende por Rancho Turístico las locaciones fijas donde se presta el servicio contratado de recorridos turísticos a caballo y que cuenta con las instalaciones, personal y equipo suficiente para el desarrollo de dicha actividad turística.

^Ψ Aunque somos concientes de que la capacidad reglamentaria es propia del ejecutivo (cuando la legislativa del *legislativo*), y que este caso versa sobre un reglamento, o sea, una producción normativa por parte del ejecutivo, que técnicamente difiere de nuestro ámbito de estudio que se centra en la producción legislativa, al igual que una ley, este reglamento es una norma de carácter general, abstracto e impersonal, sancionado por el poder público, lo que según nosotros es motivo suficiente para que se le someta a un proceso genérico de razonamiento institucionalizado especial para la producción de disposiciones normativas. De hecho consideramos que bajo este criterio han de someterse no solo los actos legislativos, sino incluso todos los actos administrativos.

¹⁴¹ Gaceta Municipal de Puerto Vallarta.

Art. 6.- Los permisos, duración de los mismos, revocación, cambios de domicilio y de titularidad, serán acordados por un Comité Especial integrado por:

El Presidente Municipal,
 El Oficial Mayor de Padrón, Licencias y Reglamentos,
 El Director de Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos,
 El Jefe del Departamento Agropecuario, y
 Un representante de la Asociación de Ranchos Turísticos.

DE LOS PERMISOS Y LICENCIAS

Art. 7.- Para obtener permiso Municipal para operar un Rancho Turístico, se requiere:

- A.- Presentar solicitud por escrito,
- B.- Acreditar que se es propietario o legítimo poseedor de un predio no menor de 3,000 metros cuadrados, y
- C.- Presentar Dictamen de Impacto Ambiental favorable para la actividad regulada en el presente ordenamiento.

Art. 8.- Para obtener Licencia de Funcionamiento es necesario cumplimentar los siguientes requisitos:

- I.- Contar con corrales y caballerizas limpias, amplias y seguras,
- II.- Tener un sistema adecuado para la disposición de residuos y desperdicios,
- III.- Contar con personal capacitado en la monta y trato de caballos,
- IV.- Contar con caballos aptos para el trabajo, tanto en apariencia, edad, estado de salud y comportamiento,
- V.- Contar con certificado de sanidad animal expedido por Médico Veterinario Zootecnista por cada uno de los caballos,
- VI.- Contar con monturas y bridas en buen estado, limpias, completas y cómodas,
- VII.- Definir sus rutas o recorridos plasmándolos en un plano el cual se entregará a la Dirección de Seguridad Pública Municipal y al Departamento de Turismo Municipal,
- VIII.- Acreditar en forma fehaciente la propiedad de los caballos,
- IX.- Presentar el Registro Federal de Contribuyentes, y
- X.- Presentar identificación Oficial con fotografía.

Art. 9.- Las instalaciones deberán reunir los siguientes requisitos:

- I.- Contar con área de recepción, la cual deberá ser amplia, cómoda y limpia,
- II.- Contar con una área destinada para estacionamiento,
- III.- Contar por separado con baños exclusivos para damas y caballeros,
- IV.- Contar con un programa de fumigación permanente y botiquín de primeros auxilios,
- V.- contar con servicio de teléfono para en caso de emergencias en cualquiera de sus modalidades, y
- VI.- Tener a la vista del público una leyenda por lo menos en idioma inglés y español con la prevención de que es una actividad de riesgo.

DEL PERSONAL DE LOS RANCHOS TURÍSTICOS

Art. 10.- El personal de los Ranchos Turísticos, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I.- Deberá de estar presentable,
- II.- Conocer de primeros auxilios,
- III.- Abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas en horas de servicio,
- IV.- Contar con gafete fotocredencializado expedido por el Departamento de Turismo Municipal, y
- V.- Los conductores de los grupos, además de los requisitos anteriores, deberán de tener suficiente experiencia como jinetes, hablar cuando menos dos idiomas y demostrar su conocimiento de las rutas y vías alternas de evacuación y de rescate.

DE LAS RUTAS O RECORRIDOS

Art. 11.- Quienes se dediquen a la promoción y venta de recorridos turísticos a caballo, están obligados a observar los siguientes requisitos respecto a sus rutas o recorridos:

- I.- Vigilar y cuidar que las mismas se encuentren limpias, en buen estado y reportar en su caso cualquier anomalía a la Autoridad Competente,
- II.- Deberán ser seguras y mostrar atractivos y bellezas Naturales y Culturales,
- III.- Reportar su salida y retorno en cada excursión,
- IV.- Los recorridos no podrán iniciar antes de las 08:00 horas ni concluir después de las 20:00 horas,

DE LAS OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES

Art. 12.- Todos los usuarios deberán suscribir previamente al recorrido, un Contrato de Prestación de Servicios donde se especifique que la actividad a realizar es una actividad de riesgo.

Art. 13.- Todos los Ranchos Turísticos deberán contar con un seguro de Responsabilidad Civil para el caso de accidentes.

Art. 14.- Así mismo, están obligados a proporcionar la información o documentación que les sea requerida por la autoridad Municipal, permitiendo el acceso a sus instalaciones cuando fuesen requeridos para ello.

Art. 15.- Los encargados de efectuar los recorridos turísticos, deberán reportar inmediatamente a las Autoridades Municipales cualquier situación anormal o irregular que detecten durante su recorrido, sean accidentes, personas en actitud sospechosa, incendios, inundaciones y en general de cualquier situación que amerite el conocimiento de la Autoridad.

Art. 16.- Se prohíbe expresamente a las personas que se dediquen a la actividad de recorridos turísticos a caballo, variar o cambiar sus rutas sin el conocimiento de la Autoridad.

DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Art. 17.- La inspección y vigilancia se llevará a cabo por las autoridades señaladas en el artículo 3 del presente, pudiendo auxiliarse éstas de cualquier entidad pública o privada que conozca de la materia.

Art. 18.- La autoridad municipal efectuará revisiones periódicas a efecto de vigilar que las personas físicas y jurídicas que se dedican a la realización de recorridos turísticos a caballo, cumplan con la normatividad aplicable.

DE LAS SANCIONES

Art. 19.- La violación a las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, se sancionarán conforme lo establece el Título Quinto, Capítulo I del Reglamento para el Ejercicio del Comercio, Funcionamiento de Giros de Prestación de Servicios, Tianguis y Anuncios en el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor a los 15 días posteriores a su publicación y una vez cubiertos los requisitos establecidos por el Artículo 36 fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal.

Las disposiciones que contiene el reglamento en cuestión, son efectivamente de orden público y observancia obligatoria en el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco (art. 1). El objetivo del susodicho es regular la promoción, venta y realización de recorridos a caballos como actividad económica de las personas físicas o jurídicas que se dediquen a dichas actividades dentro del municipio (art. 2), sin embargo prohíbe a la vez la promoción y renta de caballos en la franja turística y en las zonas urbanas del municipio (art. 4), lo que resulta un absurdo puesto que regula la actividad que a la vez prohíbe.

Este ordenamiento es un buen ejemplo de cómo puede salir a la luz pública un producto legislativo sin la más mínima, y aunque sea aparente, reflexión. El pobre ordenamiento adolece de todas sus partes al punto de llegar al absurdo. No es reciente el hecho de que se promulguen leyes absurdas, recordemos como Antonio López de Santa Anna impone impuestos por número de ventanas, puertas, caballos y hasta perros. Por esta misma línea encontramos ejemplos más actualizados como los siguientes.¹⁴²

En el año de 2008 se publicaron dos normas antitabaco contradictorias en México. Mientras que en la asamblea legislativa del Distrito Federal se aprobó una ley local que prohíbe fumar en todo espacio público, en el Senado se voto a favor de

¹⁴² Información consultada el día 3 de agosto de 2012 en: <http://www.sinembargo.mx/02-08-2012/317495>

una ley que autoriza zonas aisladas para fumadores. Lo que provoca la contradicción es la incertidumbre de cuando se han de aplicar las multas que se preveen por ejemplo.

Otro ejemplo es la Ley de Seguridad Pública de Puebla que garantiza a todos los ex gobernantes del estado que sigan con vida, seguridad vitalicia. Lo criticable aquí es que se trata de una seguridad de 8 escoltas a cargo del erario público, lo que son aproximadamente 11 millones de pesos, por un periodo de 12 años o en forma vitalicia si así se solicita.

El gobernador de Veracruz, Javier Duarte, envió una iniciativa al Congreso local que proponía castigar a los medios de comunicación que hablen mal de algún partido político. Además incluye una cláusula denominada por los detractores como “anti-132” ya que especifica que los ciudadanos no pueden tener vínculos con formas democráticas de expresión, que se produzcan en contra de cualquier candidato. El ridículo de esta forma de represión llega al punto en que también para este estado se aprobó en 2011 la Ley de Perturbación que tipificaba como delito la perturbación del orden social y la difusión de rumores a través de las redes sociales.¹⁴³

Otro caso que no se puede presumir es el de Sinaloa y su iniciativa de exterminio de animales callejeros. Lo anterior provocó un fuerte enfrentamiento con la Asociación de Refugios y Protección de Animales (ARPA), y tanto así es el absurdo que incluso el ex alcalde de San Luis Río Colorado ofreció 200 pesos de descuento en el pago del agua por perro callejero ejecutado. Las cifras alcanzaron según algunos medios de información hasta 17 mil perros callejeros asesinados

Luego del fuerte endeudamiento que recibió Coahuila cuando fuera el gobernador Humberto Moreira, su hermano y actual gobernador Rubén Moreira publicó en la Ley de Hacienda de 2012 impuestos por entrar a museos, parques

¹⁴³ Para más información ver el caso de María de Jesús “Maruchi” Bravo Pagola y Gilberto Martínez Vera.

estatales, tenencia estatal, por la prestación de servicios de Protección Civil, Registro Público de la Propiedad, Desarrollo Social y Dirección de Notarías entre otros. Lo anterior nos parece indignante puesto que el fraude económico al Estado no fue para enriquecerlo, sino para atender, salvo clara explicación de destino de recursos, intereses particulares.

Otro ridículo es el de la prohibición de narcocorridos que durante el 2011 intento hacer el gobernador de Sinaloa, Mario López Valdez “Malova”. La justificación es que esta música se trata de una “apología del crimen”, y al conflicto entraron algunos funcionarios y empresarios que apoyaron la prohibición, versus activistas, académicos y la Sociedad de Autores y Compositores de México (SACAM) quienes la calificaron de “fascista”.

El machismo que como lastre cargamos en la cultura mexicana llega al extremo de que en Tamaulipas el gobierno prohibió a sus empleadas usar minifaldas, escotes y pantalones entallados en horas de trabajo. El entonces Secretario Administrativo declaró que “Ellas deben entender que vienen a trabajar, no a una fiesta, no a una pasarela de modas”. Esta medida se replicó en el ayuntamiento de Santa María Huatulco en Oaxaca que estableció la misma acción.

Otra medida que brillo por represiva fue la del edil de Guanajuato, cuando el panista Eduardo Romero Hicks informó que los “besos olímpicos” en la vía pública serían castigados con penas de hasta 36 días de prisión y hasta 1500 pesos de multa según el Bando de Policía y Buen Gobierno, lo anterior quedó dicho aunque luego el panista declarará que con “besos olímpicos” se refería a “tocamientos obscenos” y aunque poco después el mismo edil bautizó a la ciudad de Guanajuato como la “Capital del Beso”

Y como para dar risa el diputado del Partido del Trabajo, Mónico Castillo, propuso al Congreso de Sonora una reforma para impedir que la cerveza se vendiera

fría en los establecimientos de la entidad, para que con esta medida se redujera la venta de la bebida embriagante.

Esta realidad nos lleva a una primera consideración; ¿qué criterio sigue el proceso legislativo para la creación de normas públicas? A esta consideración le nacen varias preguntas tales como; ¿qué necesidad hay de analizar la conveniencia de expedir una nueva disposición jurídica?, ¿qué criterios se utilizan al emprender un proyecto de ley o reglamento?, ¿qué mecanismos de reflexión tiene el órgano de producción legislativa?, ¿qué indicadores considera dicho órgano?, ¿es necesaria esta ley?

Estas preguntas, u otras relacionadas, se hacen de vital importancia no sólo en el contexto de un análisis de costo-beneficio de la creación de una ley, sino que estas preguntas son esenciales para el análisis de las ventajas o las desventajas que conlleva la creación jurídica, tanto para los particulares como para la propia autoridad.¹⁴⁴

Ahora bien, la motivación que culmina en una nueva disposición jurídica atiende a muchas consideraciones. Sin embargo, opinamos que las disposiciones jurídicas, o sus motivos, deben de sustentarse en consideraciones más sólidas y razonables al nivel que exija la ley.

Consideramos que los razonamientos sobre los que se apoya la producción legislativa, son realmente imprescindibles: no sólo por cuestiones de practicidad y utilidad pública, sino también por que en ellos se materializa el destino de la evolución Estatal.

Un razonamiento inadecuado podría concluir en la instauración de un Estado ético que pretenda convertirse en una instancia moralizadora, educadora y edificante,

¹⁴⁴ SÁNCHEZ MEDAL, *op. cit.*, p. 222.

tras lo cual puede llegar el punto en que se suprima la libertad individual y el desarrollo autónomo del sujeto, convirtiéndolo a este en un mero engrane de la maquinaria estatal. Esta intención la vemos manifestarse cuando el Estado pretende asumir el cuidado de las inquietudes metafísicas de sus conciudadanos.¹⁴⁵

Nos remitimos con todas estas cuestiones a la necesidad de una teoría de la legislación,¹⁴⁶ no en el sentido de analizar a las leyes por ser leyes, sino más, por la necesidad de analizar a la decisión política y orientarla por un camino de razonamientos sólidos que obligue el *Dictamen Legislativo* como instrumento legal que da justificación a la creación de una nueva ley.

Es cierto que en México no existe la carrera legislativa,¹⁴⁷ y por lo mismo no contamos con técnicos de la legislación. Motivos como la ausencia de una técnica legislativa, de una metodología adecuada, y del personal calificado de apoyo de los legisladores, hacen prevalecer razones políticas por sobre las razones jurídicas que merecen los asuntos legislativos,¹⁴⁸ motivo que justifica el interés que tenemos en resaltar la importancia del *Dictamen Legislativo*.

Como ya se dijo líneas arriba, consideramos que el *dictamen legislativo* merece toda nuestra atención. El documento del *dictamen* debe de reflejar toda la racionalidad del Estado al justificar la creación de una nueva ley. Esto último debe evitar los diferentes vicios que hemos expuesto. Así mismo, consideramos que el

¹⁴⁵ Ejemplo de esto es la determinación de un plan de estudios para la educación pública, mismo que es cuestionable en sus efectos y que siempre genera una controversia de temática cultural.

¹⁴⁶ MORA-DONATTO, Cecilia, *Teoría de la Legislación*, en *Parlamentarismo y Legislación, Tomo I*, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal, 2005, A.C. p. 207.

¹⁴⁷ ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Reelección Legislativa Consecutiva: una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva Serie Año XXXV, Número 103 Enero-Abril, Año 2002.

¹⁴⁸ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier y NAVA GOMAR, Salvador O., Prólogo a *Parlamentarismo y Legislación, Tomo I*, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal, A.C.

gran desorden legislativo que sufre nuestro país, lo es en gran parte por que no tenemos reglamentada una metodología que obligue a un razonamiento científico.

4. ELEMENTOS NECESARIOS PARA CONSTITUIR UN MODELO DE DICTAMEN LEGISLATIVO EN MÉXICO

Los elementos necesarios para constituir un modelo de *dictamen legislativo* en México, deben de ser del orden metodológico. Además, los elementos metodológicos necesariamente han de tener características con rasgos científicos. Sugerimos que la metodología de investigación del *dictamen legislativo* se ciña a las siguientes características:

- a) Fáctica. Que prescinda de valoraciones o ideologías y se ciña a los hechos;
- b) Trascendente a los hechos, que aunque parta de ellos, se indague también el simbolismo oculto que hay en las manifestaciones culturales que se pretenden regular;
- c) Apoyada en una verificación empírica que se confronte con la realidad para que no quepa dogmatismo;
- d) Autocorrectiva en el sentido de que vaya ajustando sus propias conclusiones;
- e) Progresiva y que nunca se cierre a nuevos aportes y posteriores modificaciones;
- f) Que sus formulaciones sean del tipo general; y muy importante,
- g) Que busque la verdad fáctica al margen de los valores y creencias del congresista dictaminador.

Al respecto del método que se seleccione para investigar los cuerpos legales, hay que resaltar que los elementos básicos serían; conceptos, definiciones, teorías, variables, indicadores y contexto.¹⁴⁹ Lo que los hace de suma importancia es que la norma tiene una utilidad práctica y una gran relevancia social, lo que politiza su entorno y creación. El definir conceptos, elegir teorías, determinar indicadores, son potestades que deben guardarse de la arbitrariedad y sujetarse a la objetividad.

Es de suma importancia determinar los conceptos o definiciones que compone el campo semántico del problema en cuestión. Lo anterior es importante puesto que la objetividad del análisis depende de la imparcialidad con que se denominen las cosas. La teoría que servirá de guía para conocer el asunto resulta importante ya que los congresistas involucrados deben de conocer la teoría que guió la investigación para conocer el enfoque del dictamen. Los indicadores deben de seleccionarse con absoluta imparcialidad, y por ningún motivo deben de convertirse en una herramienta que sirva para distorsionar la realidad

Finalmente, en los casos aplicables, el dictamen tiene que acompañarse de un apartado en donde se aborden consideraciones del contexto. Si fuera el caso, un análisis etnológico y etnográfico de lo población que se verá afectada, de la misma forma, con entera imparcialidad.

Lo mencionado tiene la finalidad de que el *debate*, como la instancia en donde la base de discusión es el dictamen, tenga todos los elementos necesarios para enriquecerse, a la vez que informe con neutralidad y no política.

Por todo lo anterior sería necesario que al *dictamen*, que como tal es un documento que acompaña la iniciativa, deba de acompañarse de un anexo informativo de la investigación. Esto podría ser un documento que especifique la metodología empleada para el análisis de la iniciativa, cuales fueron los indicadores

¹⁴⁹ Cfr. ORTÍZ URIBE, *op. cit.*

que se seleccionaron y una justificación, además de un estudio, en los casos correspondientes, del entorno o realidad que se piensa regular.

CONCLUSIONES

Considerando todo lo anterior, podríamos hacer desde un enfoque antropológico las siguientes conclusiones del orden jurídico:

1. El *derecho* es una creación ideológica-cultural que históricamente ha tenido tantas formas como maneras de concebirse;
2. Las diferentes formas del *derecho* se materializan al institucionalizarse;
3. La fuerza con que se institucionalice determinada forma del derecho, corresponde a la fuerza política, económica, cultural y/o social que la motive;
4. En México en virtud de la legalidad, el derecho se construye desde el derecho, esto es: sólo por conducto de una institución jurídica es que legalmente puede excitarse el cuerpo jurídico (expandirse o contraerse);
5. El Estado Mexicano, en su manifestación legislativa, ejecutiva y judicial, es la institución que monopoliza el gobierno del pueblo y concentra la capacidad de autodeterminar el estado jurídico de las cosas;
6. Para que las diferentes fuerzas del país (económicas, políticas, culturales y/o sociales) adapten su marco jurídico, se ven obligadas a intervenir en las operaciones del Estado. Por ejemplo iniciativa y consecuente modificación del sistema jurídico;
7. Teóricamente la finalidad del Estado se puede resumir, respecto del pueblo que gobierna, en protegerlo del exterior, protegerlo en el interior y protegerlo del protector (Capítulo I, p. 16);
8. Por otro lado, las sociedades mercantiles tendrán por su naturaleza una finalidad económica;
9. Los diferentes grupos sociales, que conforman las fuerzas del país, naturalmente tienen ideas distintas que generan estructuras diversas, que en su relación con otros paradigmas pueden confrontarse, aliarse o ser indiferentes;

10. La inequidad social en la repartición de bienes del país, que se traduce en fuerza desigual para la participación política, tiene el efecto de construir un Estado desigual para la sociedad. Un análisis histórico revelaría la relación entre las diferentes élites del poder y la construcción del Estado;
11. El Estado Mexicano, como instrumento de las fuerzas que lo motivan, no cumple su finalidad original que deberá residir en el servicio al pueblo, por una finalidad económica, lo que lo hace un Estado Empresa;
12. Por otro lado, el derecho positivo está condenado a convertirse en conservador apenas entre en vigor.

Del espacio territorial del pueblo mexicano, podríamos hacer las siguientes conclusiones:

1. La división política del territorio no corresponde a necesidades sociales del México actual.

De la identidad mexicana podríamos concluir lo siguiente:

1. Es indeterminable. Sin embargo existe una identidad nacional mexicana que se ha consolidado como la oficial. La identidad oficial se impone como única forma a otras formas de identidad;
2. Se puede decir que el grueso de la población con identidad oficial se compone de mestizos, mientras que los 62 grupos autóctonos reconocidos en el territorio mexicano están al margen de la definición oficial de identidad;
3. La identidad oficial no refleja ni siquiera la verdadera identidad del grupo al que se le atribuye, sino que la identidad nacional se impone desde la ley o el decreto para hegemonizar el paradigma del que en turno gobierna según sus conveniencias.

De lo forma política de México, podríamos concluir:

1. La forma política de México es una ficción que en los medios se construye a sazón los grupos oligopólicos del país, cuando en verdad, la real política queda accesible para conocerse únicamente para los estudiosos y los investigadores que con esfuerzo desentrañan significados para así descubrir el rostro de la política sin máscara.

Del *dictamen legislativo* y el *sistema jurídico mexicano* podríamos concluir que:

1. El sistema jurídico mexicano es indeterminable en virtud de los efectos de la dinámica jurídica;
2. No existe dentro del marco legal, entiéndase Constitución y leyes reglamentarias y/o secundarias, la reglamentación de una metodología de investigación que obligue al congresista, dentro del proceso de creación de ley, a dictaminar con una metodología científica las iniciativas de ley que se ponen a su consideración;
3. El trabajo del congresista, como dictaminador, a falta de previsión legal politizará su metodología de investigación;
4. En tanto que no se institucionalice un proceso genérico de investigación científica para el *dictamen legislativo*, no se contrarrestará el vicio de producir ordenamientos oscuros, contradictorios, desasociados de la realidad o sobrados, ni el vicio de los congresistas de hacer político lo que debe de ser científico.

PROPUESTAS

Las siguientes son las propuestas que hacemos al sistema jurídico mexicano:

1. Es necesario institucionalizar un modelo genérico de investigación para la producción del *dictámenes legislativos*, de modo que se de mayor garantía de racionalidad a los procesos de creación de normas: para lo anterior se propone lo siguiente;
 - a. La modificación del artículo 72 constitucional, esto con la intención que se instituya el requisito de que durante el proceso de creación de nuevas leyes, deba de justificarse una reflexión racionalizada de la iniciativa legislativa; la modificación del artículo quedaría de la siguiente manera:
 - i. **Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose, **para la discusión el dictamen legislativo que justifique objetivamente la propuesta de proyecto**, y el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
2. El reconocimiento oficial de un país plurinacional y no pluricultural, como actual y deficientemente lo hace la Constitución;
3. Institucionalizar el refrendo obligatorio y periódico de la Carta Magna, para lo cual sería necesario añadir una fórmula en tal sentido a los artículos transitorios. Se propone lo siguiente;
 - a. **ARTÍCULO.-** Esta Constitución convocará a su íntegra revisión cada “X” años. El procedimiento que se observará para la revisión constitucional será el “P” y lo ejecutará la cámara baja con facultades extraordinarias en calidad de cámara de origen, y la alta revisará igualmente con facultades extraordinarias en calidad de cámara revisora.

BIBLIOGRAFÍA

ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, FCE, 4ª edición, México, 2004.

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier y NAVA GOMAR, Salvador O., Prólogo a *Parlamentarismo y Legislación, Tomo I*, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal, 2005, A.C.

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. *Formas de Gobierno Indígena*, Imprenta Universitaria, México, 1953.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de: *Reelección Legislativa Consecutiva: una Iniciativa de Reforma Riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva Serie Año XXXV, Número 103 Enero-Abril, Año 2002.

ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, Porrúa, vigésima edición, México, 2004.

ARTEAGA NAVA, Elisur: *El Proceso Legislativo*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 28, México, 1998.

ATIENZA, Manuel, *Razón práctica y legislación*, Revista mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 1ª época, vol. I núm. 3, septiembre-diciembre de 1991.

BARTRA, Roger, *La jaula de la Melancolía*, De Bolsillo Ed., México, 2011.

BONFIL BATALLA, Guillermo, *México Profundo. Una Civilización Negada*, De Bolsillo Ed., México, 2011.

CAMPO SECO, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998.

CARPISO, Jorge, *La Interpretación del Artículo 133 Constitucional*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año II, Número 4 Enero-Abril, Año 1969.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *El Paradigma Constitucional (México 1917-2000)*, Porrúa, México, 2004.

DEL ÁGUILA, Rafael (editor), et al: *Manual de Ciencia Política*, Trotta, 5ª edición, Madrid, 2008.

GAMIO, Manuel, *Forjando Patria*, 5ª edición, Porrúa, México, 2006.

GIDDENS, Anthony, *El capitalismo y la moderna teoría social*, Editorial Labor, Barcelona, 1988.

GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, México, 2001.

GUTIERREZ S. Sergio Elias y RIVES S. Roberto, *La Constitución Mexicana en el Siglo XIX*, Líneas del Mar editorial, México, 1994.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

HOBBS, Thomas, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

KEDOURIE, Elie. *Nacionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2008.

KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, Gernika, 2ª edición, México, 2000.

LUHMANN, Niklas, *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, Anthropos, 2ª edición, España, 1998.

MASSINI CORREAS, Carlos I., *Filosofía del Derecho. Tomo I. El Derecho, los Derechos Humanos y el Derecho Natural*, Lexis Nexis, Abeledo-Perrot, Argentina, 2005, segunda edición.

_____, *Sobre la significación y designación de las normas. La contribución de georges kalinowski a la Semántica Normativa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, enero – abril, año/vol. XXXVI, número 106, UNAM, Distrito Federal, México.

MOLINA PINEIRO, Luis J., *Procedimiento Legislativo*, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2º ed., México, Camara de Diputados, Porrúa, 1988.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Teoría de la Legislación, en Parlamentarismo y Legislación, Tomo I*, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y el Distrito Federal, 2005, A.C.

MORESO, José Juan, *Normas Jurídicas y Estructura del Derecho*, Fontamara, México, 2002.

MURO RUIZ, Eliseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, Porrúa, México, 2008.

NOHLEN, Dieter, en colaboración con Rainer-Olaf Schultze y 161 científicos, trad. Marcos Romano, Peter Storand, Silvia Montaña y Claudia Zilla, *Diccionario de Ciencia Política*, Porrúa, 1ª ed. en español de la 3ª ed. en alemán. México, 2006.

ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosario, *El Procedimiento Legislativo Mexicano*, Sista, México, 2005.

ORTÍZ URIBE, Frida Gisela, *Diccionario de Metodología de la Investigación Científica*, Limusa, 2ª edición, México, 2006.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual*, Porrúa, México, 2003.

PINA, Rafael De, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, 33ª edición, México, 2004.

PLATÓN, *Diálogos*, Porrúa, México, 2000, vigésimo sexta edición.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*, Porrúa, México, 2006.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22º Ed. Espasa, Madrid, 2001.

RENÁN, Ernest. *¿Qué es una nación?*, Editorial Sequitur, Madrid, 2006.

RODRÍGUEZ PINTO, Mario: *Anatomía, Fisiología e Higiene*, Progreso Editorial, México, 2008.

SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, 3ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *De los Contratos Civiles*, vigésima segunda edición, Porrúa, México, 2007.

SAUCA, José María, *Cuestiones Lógicas en la Derogación de Normas*, Fontamara, México, 2008.

SCHLARMAN, Joseph H.L., *México, Tierra de Volcanes*, Porrúa, México 2004, decimonovena edición.

SCHOPENHAUER, Arthur, *El Mundo Como Voluntad y Representación II*, Trotta, Madrid, 2005, segunda edición.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregularización*, Porrúa, 6ª edición, México, 2009.

SILVA, José Alfredo Da, El proceso legislativo como objeto, en Quiroga Lavie, Humberto et al., *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa México, 1987.

SUPIOT, Alain, *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del Derecho*, Ed. Siglo Veintiuno, Argentina, 2007.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 23ª edición, Porrúa, México, 1989.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 11ª Edición, México, 1994.

LEGISLOGRAFÍA Y DOCUMENTOS OFICIALES

1. Acta Constitutiva de la Federación. Vigente el 31 de enero de 1824.
2. Acta Cconstitutiva y de Reformas. Promulgada el 21 de mayo de 1847.
3. Actas Constitucionales Mexicanas (1921-1824), Tomo I. edición facsimilar. Pág 6. Compilación de José Barragán Barragán. 2ª edición. UNAM. México 1980. Citado por CAMPO SECO, Miguel Ángel, *El Dictamen Legislativo*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México 1998.
4. Código Civil Federal.
5. Constitución de la República Mexicana de 1857.
6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824.
7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, t. II, México, Porrúa/UNAM, 2002.
9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 159ª edición, México 2009.
10. Declaración del Pueblo de Tejas del 7 de noviembre de 1835.
11. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Sancionado en Apatzingan, 22 de octubre de 1814.
12. Diario Oficial de la Federación. 18 de enero de 1934.
13. Tesis de Jurisprudencia 2ª Sala J.47/95. FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.
14. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1348-I, jueves 9 de octubre de 2003.
15. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
16. Reglamento de la Cámara de Diputados.
17. Reglamento del Senado de la República.
18. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

19. Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
20. Reglamento Municipal para el Funcionamiento de Ranchos Turísticos con Servicio de Recorridos a Caballo.
21. Voto particular del Acta de Reformas (M. Otero). 5 de abril de 1847.

PÁGINAS DE INTERNET

1. Página oficial del Instituto nacional de Estadística y Geografía: www.inegi.gob.mx
2. Red de revistas científicas de América latina y el Caribe, España y Portugal: <http://redalyc.uaemex.mx>
3. Pagina oficial dependiente de la Secretaría de Gobernación: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/mapa.php>
4. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf>
5. Página oficial del ex diputado panista Francisco Solís Peón: <http://panchocachondo1.wordpress.com/>
6. SIN EMBARGO, página de periodismo digital con rigor: <http://www.sinembargo.mx/02-08-2012/317495>