

# *Introducción*

La teoría constitucional mexicana planteó en la Ley Suprema de 1917, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

Que el Supremo Poder de la Federación está fundado, competencialmente para su ejercicio, en las tres funciones propias de un Estado con organización democrática; Legislativas, Ejecutivas y Judiciales.

Para garantizar el correcto equilibrio del ejercicio de cada uno de los Poderes, existe la limitación, producto de la experiencia histórica, del siglo pasado, de que 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 que prevé la propia Constitución.

Este principio de dividir el ejercicio de los poderes tiene como efecto obligar a los titulares de los órganos respectivos del Estado, a frenar los excesos o los defectos en que pudieran incurrir, al ejercer como Autoridades aquellas facultades que la ley asigna como atribuciones reservadas para cada poder.

Es decir, que un poder contenga a otro poder debe ser la regla que preserve el ejercicio legal de las funciones encomendadas.

Esta limitación del ejercicio de cada poder, sólo se dá cuando existe una distribución constitucional, precisa y equilibrada del poder legal de cada uno, y sólo se produce dentro del orden público.

La asignación de facultades exclusivas, dentro del ámbito de competencia de validez constitucional, permite la

especialización de la función del órgano, con o cual se articulan en forma eficaz el accionar y los fines que tiene encomendado el gobierno.

El principio de que no pueden depositarse en una sola persona dos o más poderes, se traduce en un freno al abuso político por el poder; en la seguridad, para el gobernado, de la cabal vigencia y tutela de las libertades individuales fundamentales, y por último en la preservación de la existencia democrática del Estado de Derecho.

Un sistema funcional de equilibrio de poderes, fundado en principios democráticos y jurídicos, en el cual se precisan las reglas para el ejercicio de las atribuciones y las competencias, acredita la garantía de que el hombre y el ciudadano tiene una relación cierta y segura frente a los actos de los individuos que, por mandato legal, temporalmente encarnan a las Autoridades del Estado.

La fórmula de que un Estado democrático se produce por la voluntad del pueblo al constituirse en gobierno, mediante sistemas electorales en los que el propio pueblo elige a sus miembros para que éstos lo gobiernen en su beneficio y con su participación es, en nuestro momento histórico, una realidad que tiende a perfeccionarse en todos los órdenes.

Mediante la teoría de la representación, el pueblo actualmente elige a los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República.

El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General que se divide para su ejercicio en dos Cámaras: Una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se compone por 500 representantes de la Nación que son electos en su totalidad cada tres años, mediante dos sistemas electorales:

- a).- Bajo el principio de votación mayoritaria relativa, sufragada en distritos electorales uninominales.
- b).- Los electos bajo el principio de representación proporcional, mediante votación depositada en circunscripciones plurinominales dentro de un sistema de listas regionales.

Por el primer principio se eligen 300 Diputados; y, por el segundo, 200.

La Cámara de Senadores se integra por dos miembros representantes de cada Entidad Federativa. Su renovación es por mitad, cada tres años. Esto permite la existencia de 64 Senadores.

Las resoluciones que emite el Congreso, tienen el carácter de leyes o Decretos. Son Leyes aquellas que tienen connotaciones de generalidad, abstracción obligatoriedad e imparcialidad; en tanto que, los decretos son obligatorios, particulares, concretos e individualizados (destinados a personas jurídicas precisas), y con vigencia relativa a determinado modo, tiempo y lugar.

El proceso para la formación y expedición de la Ley en el Congreso normalmente está compuesto por actos y procedimientos ordinarios debidamente regulados por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

También, por acuerdo de su Asamblea, cada Cámara puede autorizar el trámite de procedimientos abreviados con el fin de expedir leyes o decretos urgentes o de obvia resolución.

Cuando la facultad es exclusiva de una de las Cámaras, entonces, el procedimiento se caracteriza por la simplicidad de sus actos procesales. Cuando se trata de leyes que emiten ambas Cámaras, al procedimiento simplificado hay que agregarle el complejo proceso de revisión de las leyes.

Los actos principales para la producción legislativa, son los siguientes:

- a).- La proposición de ley o decreto, que se conoce como Iniciativa;
- b).- El dictamen que rinden las Comisiones de Dictamen Legislativo;
- c).- El proceso parlamentario de discusión del contenido del dictamen y de las proposiciones que contienen las normas de la Ley o el Decreto;
- d).- El procedimiento para la aprobación que sigue la Asamblea al votar la proposición formulada por la Comisión de Dictamen Legislativo;
- e).- La observancia de la formula de expedición;
- f).- La sanción, que es el acto formal mediante el cual se le otorga la obligación de cumplimiento jurídico a la norma, por parte de los órganos que intervienen en la producción legislativa;
- g).- La remisión a la Cámara Colegisladora para que reproduzca los procedimientos b), c), d), e) y f) y proceda a la remisión al Ejecutivo;
- h).- La promulgación por parte del Ejecutivo;

- i).- La publicación de la Ley para que sea del conocimiento de todos los gobernados;
- j).- La fecha de inicio de vigencia para que la Ley, pueda ser observada por los ciudadanos y aplicada por los órganos de gobierno respectivos.

El principio constitucional ordena que para que una ley sea perfecta, desde el punto de vista de producción legislativa, se requiere la participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Todo este vasto y complejo proceso, que incluye actos y procedimientos especialísimos, tiene su origen en la presentación de las iniciativas.

En efecto, la iniciativa es el acto que desencadena, en reacción ordenada, el proceso de la formación y expedición de la ley.

Definir que es la iniciativa en cuanto su contenido formal, como expresión del derecho público constitucional de quienes tienen la facultad para iniciar las leyes o decretos; los trámites y los trabajos que realizan las comisiones legislativas y de como éstos pasos preliminares se integran a los procedimientos para la aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia, son parte de los temas que en forma simplificada contiene este Manual.

Además, el análisis material de la iniciativa y de cuestiones prácticas, tales como la manera de formular la iniciativa, las razones que debe contener la exposición de motivos; de como se compone el texto, de como se deben regular las materias que trata la ley en las diferentes secciones que deben componerla, así como el porque observar ciertos principios generales del derecho al formular las disposiciones transitorias que afectan su nacimiento,

vigencia y su vinculación con otras normas del orden jurídico positivo vigente, son los otros aspectos específicos que aquí se consideró conveniente y necesario explicar.

El conocimiento puntal y suficiente de la técnica legislativa para formular iniciativas, es un requisito indispensable para perfeccionar el trabajo, de quienes colaboran en las Cámaras Federales.

Con este propósito se han escrito las siguientes líneas que presentan, de una manera esquemática y elemental, todo lo concerniente a este complejo proceso que atiende, nada más y nada menos que a la función más importante del Estado de Derecho: el nacimiento del propio derecho que le da sustento, vida, razón y fin de ser.