

CAPITULO XIV
LA EXPEDICION DE LAS LEYES
LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION

Por

CESAR SEPULVEDA

La fórmula para la expedición de las leyes.—La expedición como término de un proceso.—La regla de precisión y claridad de las leyes.—Normas para la autorización de las leyes por las Cámaras.—La promulgación y la publicación como instancias vinculadas a la fórmula de expedición de las leyes.—La expedición de otros actos del Poder Legislativo.—Las reformas a la Constitución.—Los límites de la revisión constitucional.—El procedimiento para reformar o adicionar los textos constitucionales.

La fórmula para la expedición de las leyes.

Esta parte del Tratado de Derecho Legislativo se refiere de manera preferente a los artículos 165 a 170 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial del 20 de marzo de 1934, artículos que se reproducen en el Apéndice de este Capítulo; así como a las disposiciones constitucionales correlacionadas, que son los artículos 70, 72, primer párrafo e incisos a), b), c) y 89 de la Constitución.

Aquí resulta oportuno examinar el valor del Reglamento frente a la Constitución, esto es, si esta zona de la potestad legislativa debe considerarse como incluida dentro de la misma fuente de normas integrada por la Constitución Federal, o bien corresponde a otra categoría.

En realidad, el Reglamento del Congreso General contiene dos series diferentes de normas. Una de ellas se refiere a la auténtica función legislativa, esto es, a la producción de reglas del rango de leyes generales, y que compete a ambas Cámaras conjuntamente. La otra es una potestad reglamentaria separada para cada una de las Cámaras, y más bien para asuntos de dominio interno, y no tiene el mismo valor.

Las disposiciones que tienen que ver con la primera de las dos series mencionadas —que son las únicas que interesan en este subcapítulo— aunque consignadas en texto diverso a la Constitución, deben reputarse como estrechamente relacionadas con ella misma, y en cierta forma, dentro de la misma categoría de fuente, y en tanto que regula el comportamiento de uno de los órganos o instituciones más importantes del Estado, pudiera decirse que es una norma *paraconstitucional*. Existe por otra parte una delegación expresa de funciones, que hacen el artículo 70 constitucional y más concretamente el artículo 72, en relación con el artículo 73, fracción XXIII (1), que le otorga ese valor. Puede decirse que el Reglamento del Congreso se

(1) Artículo 70. "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto).

Artículo 72. "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad: ... XXIII. Para formar su reglamento interior."

encuentra situado a una altura intermedia entre la Constitución y una ley reglamentaria de la misma.

Pudiera preguntarse por qué las reglas que se refieren a las fórmulas para la expedición de las leyes no están insertas en la Constitución, dado que se refieren a una fase integradora de la eficacia de las leyes, de carácter formal imperativo. A esto puede responderse que en la Constitución no caben toda clase de normas, sino las ordenadoras de carácter general, y por ello remite a un reglamento para completar su propia regulación. No puede pretenderse, por otra parte, que el mundo de las normas sea un orden sistemático, cerrado y definitivo, sino un conjunto esencialmente dinámico al que constantemente se incorporan normas nuevas. Además, estas cosas deben constar en el Reglamento porque éste es de orden más mutable, y requiere de menos formalidad y solemnidad para reformarse de acuerdo con las experiencias observadas.

Desde otro punto de vista, el Reglamento no constituye solamente una recopilación de prescripciones destinadas a que se proceda con método en una reunión donde chocan y se compaginan muchas aspiraciones contradictorias. En realidad, bien mirado, el Reglamento en un momento dado exhibe más influencia que la misma Constitución sobre la marcha de los asuntos públicos (2), pues contiene disposiciones de bastante envergadura, tal como las que se van a examinar en este subcapítulo, y que tienen que ver nada menos que con las relaciones con otro de los poderes, el Poder Ejecutivo.

Debe mencionarse también que el Reglamento es un ordenamiento independiente, que no puede ser objeto de control por ninguna autoridad externa, judicial o administrativa.

La expedición como término de un proceso.

La expedición de las leyes es una fase del proceso legislativo (3). Es la etapa final en el desarrollo de métodos para producir normas (4). Esta etapa es a su vez un acto complejo, ya que comprende actos de las Cámaras y actos del Poder Ejecutivo. Por lo que se refiere a los primeros, ellos consisten en la certificación que hacen los presidentes de ambas Cámaras y el secretario de cada una de ellas (5) cuando el ordenamiento ha sido votado por ambas, o bien el presidente de la Cámara respectiva y dos secretarios cuando la ley sea el resultado de haberse ejercitado las facultades exclusivas de una

(2) *Pierre, p. 429.*

(3) *Biscaretti, p. 387; Galeotti, p. 367.*

(4) *Pueden señalarse la fase "introdutiva" (iniciativa), la fase "constitutiva", o sea la de discusión y votación, y la fase "integradora de la eficacia", que consiste en la promulgación y en la publicación, respectivamente. Véase Biscaretti, p. 396.*

(5) *Art. 70 de la Constitución: Art. 165 del Reglamento.*

de las dos (6), certificación que viene a establecer que la ley es ya jurídicamente perfecta, o sea, de que se han cumplido todos los requisitos del proceso legislativo prescrito. En lo que mira a los segundos, se trata de formalidades a cargo del Presidente de la República, que vuelven eficaz a esa ley perfecta.

De ello puede percibirse pues que la expedición de las leyes está vinculada con la teoría de la división (mejor llamada distribución o equilibrio) de los poderes del Estado. Debe existir cierta colaboración con el otro Poder. Esta colaboración no sólo alcanza a los actos formales de expedición de las leyes, sino también en lo que mira a la proposición de las mismas.

Esta coparticipación de los dos poderes se advierte de mejor manera en lo que se refiere a la promulgación y publicación de las leyes, en la forma en que se verá más adelante.

Trayectoria del Reglamento del Congreso General.

Como antecedentes legislativos de los artículos 165 a 170 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en cuanto a las formalidades al expedir la ley, pueden señalarse, primeramente, el artículo 141 de la Constitución de Cádiz de 1812, que rezaba:

“141. Si hubiera sido adoptado (un proyecto) se extenderá por duplicado en forma de ley, y se leerá en las Cortes; hecho lo cual y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serán presentados inmediatamente al Rey...”

El artículo 127 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingan, de 1814, contenía disposiciones similares:

“127. Si resultare aprobado el proyecto se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretarios los tres originales”.

Y podría mencionarse también, en relación a esto, el artículo 48 de nuestra primera Constitución Federal, la de 1824:

“48. Las resoluciones del Congreso General, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente...”

Pero la referencia más directa la dan los sucesivos Reglamentos del Congreso que han existido desde 1823. Así, el artículo 115 del Reglamento del Soberano Congreso, de abril 25 de 1823, (7), que dejaba al futuro la

(6) *Art. 166 del Reglamento.*

(7) *Art. 115. “Cuando el Congreso haya dado la Constitución Nacional, se dispondrá lo conveniente sobre la fórmula y modo de expedir y remitir los decretos del Congreso. Entretanto se seguirá el estilo adoptado o que se determine al tiempo de aprobarse las minutas de decretos.”*

fórmula y la manera de expedir los derechos del Congreso. Provisionalmente, en vista de las urgencias, se adoptaba el estilo usual en cuerpos de esta clase, o el que pudiera determinarse más allá por esa asamblea deliberante.

Es en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de diciembre 23 de 1824, donde se principian a disponer las formalidades que deban tomarse en cuenta al emitir una ley. Los artículos 137 a 139 de ese ordenamiento (8) representan realmente la primera regulación cabal de estas fórmulas; mas correspondió a su homónimo, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 20 de diciembre de 1897 (9) ser el antecedente cabal del que rige estas materias en la actualidad, pues las discrepancias que se observan entre ambos son mínimas.

Es natural que surja la interrogación de porqué, después de más de una centuria, los requerimientos formales para emitir las leyes en nuestro país siguen siendo básicamente los mismos. La respuesta que puede darse es clara y concisa. Primeramente, la técnica de las asambleas parlamentarias no ha variado substancialmente en el mundo desde aquel tiempo.

Después, existe en México la misma forma federal de organización política que se adoptó desde entonces. Además, el ordenamiento ha probado sus méritos y no es el caso modificarlo por un solo afán de novedad. A mayor abundamiento, la doctrina parlamentaria más consistente recomienda que se impriman los menores cambios posibles a los reglamentos de las asambleas, pues sostiene que un estatuto conocido por una asamblea, aún siendo imperfecto, actúa mejor que uno que se corrige sin cesar, y que puede ser fuente potencial de equívocos y de chicanas, por la inescapable invocación a los textos anteriores, y por la tentación de compararlos, o por simple inadvertencia del texto nuevo, surgiendo debates innecesarios o perjudiciales.

El reglamento debe convertirse en un hábito y fluir, por decirlo así, en las costumbres de la asamblea. Debe ser una cosa usual, fácil de manejar y de interpretar y para que se consolide la obra del tiempo interesa que no se estén continuamente tocando los artículos de ese reglamento. "Las opiniones y los votos que podrían dar origen a una honda divergencia están más protegidos por un reglamento que se aplica todos los días que por disposiciones nuevas cuyo sentido aún no se asienta" (10).

(8) Art. 137. "Las leyes y decretos se expedirán sin fórmula alguna; solamente llevarán al calce las firmas de los individuos de que habla el Art. 65 de la Constitución, y se acompañarán con un oficio de remisión firmado por un secretario de la Cámara."

Art. 138. "El presidente de la cámara donde la ley tuvo su origen, firmará con preferencia al de la cámara revisora. La misma regla se observará respecto de los secretarios."

Art. 139. "Ambos presidentes y secretarios pondrán al pie de su firma el nombre de la cámara a que pertenecen."

(9) En el Apéndice, a).

(10) Pierre, p. 433.

Finalmente, siendo la expedición de las leyes una materia tan delicada, conviene que las fórmulas aplicables sean de lo más inmutable, para que no dejen margen a duda o error sobre el valor de la ley.

La regla de precisión y claridad de las leyes.

No existe dato positivo que informe de la razón por la cual se incluyó en el artículo 160 del Reglamento de 1897 —igual al 165 del vigente de 1934 (11)— la frase “las leyes serán redactadas con precisión y claridad, en la forma, que hubieren sido aprobadas...” Pero como quiera que sea, ella constituyó un acierto porque coincide a la vez con los mejores preceptos de filosofía jurídica y de técnica legislativa.

La ley expresa la relación entre el ciudadano y el Estado, o entre los órganos mismos de éste, de donde lo que menos puede exigirse es que esté redactada, en términos claros, precisos, asequibles, y además en concordancia a la voluntad legislativa que resulta del proceso de su formación.

Pero esto que se enuncia así, de una manera simple, es en la práctica muy complicado, pues además de las dificultades técnicas del proceso legislativo se sabe lo difícil que es enmarcar, en términos completamente inequívocos, no sólo reglas jurídicas, sino reglas de cualquier clase.

Lo ideal es utilizar para ello el mínimo de palabras, siempre que eso sea consistente con la claridad, y en términos autoexplicativos, paso a paso, con orden, sin involuciones ni referencias recíprocas. Pero debe reconocerse que es difícil dejar sentados principios para la dicción legislativa mexicana. Tal vez valga la pena repetir lo que prescribía Montesquieu, que ha sido, en la opinión de los tratadistas, lo mejor que se haya expresado sobre el tema. En síntesis, señala Montesquieu que el estilo debería ser a la vez simple y conciso, pues las frases grandilocuentes o retóricas son superfluidad que distrae. Los términos que se escojan deben, tanto como sea posible, ser absolutos y no relativos, de manera de dejar sólo un mínimo de ocasión para diferencias individuales de opinión. Las leyes deben reducirse a lo que es real y actual, evitando las metáforas y las hipótesis. No deben ellas ser sutiles, ya que se hacen para personas de mediano entendimiento, y no son un ejercicio abstruso de lógica, sino que están destinadas al razonamiento ordinario del ciudadano común. No debiera confundirse en ellas el asunto principal, empleándose excepciones, limitaciones o modificaciones, salvo cuando ello sea, absolutamente necesario. Tampoco debieran ser dialécticas o polémicas, pues resulta peligroso dar razones detalladas para las leyes, ya que esto sólo abre la puerta a controversias, y por último, debieran sobre todo ser consideradas con madurez, y no deben sobresaltar la razón y la justicia elementales, ni la

(11) *En el Apéndice, b).*

naturaleza de las cosas, pues las leyes débiles, innecesarias o injustas traen desprestigio al sistema entero de legislación y minan la autoridad del Estado. (12).

Estas excelentes prescripciones no han podido ser modificadas a través del tiempo. Siguen siendo válidas. La ley más noblemente concebida puede fracasar en su aplicación por el empleo de expresiones defectuosas, ambivalentes u oscuras.

No pocos autores modernos reiteran que las leyes deben ser claras y precisas. El jurista español José Castán Tobeñas reitera que "la bondad formal de una Ley depende, en gran parte, de su perfección técnica. El lenguaje de la Ley debe reunir, como cualidades más fundamentales, la de precisión y fijeza, no menos que la de fácil comprensión, que le permitan satisfacer su fin puramente técnico de exteriorización del pensamiento jurídico". (12 bis).

No falta quien señala que el pueblo llega a querer, a mostrar afecto, a las leyes bellas en el estilo, precisas en la forma, claras en su expresión, y a incorporar el lenguaje de sus textos en el hablar cotidiano.

(12) Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, XXIX, Chap. 16.

Sobre esto, don Nicolás Pérez Serrano, catedrático de la Universidad de Madrid, en una conferencia sobre el Estilo de las Leyes impartida en Madrid en 1947 señalaba:

"Pues bien; el don preciadísimo de la palabra adquiere relieve singular cuando se maneja, no para traducir simples aspectos o para revelar nuestras apetencias en el diario comercio jurídico, ni tampoco para dar forma bella a sentimientos o creencias, sino para convertirla en vehículo de aquellos mandatos cuya aplicación asegurará el orden de la colectividad. El acierto con que el legislador sepa cincelar sus propósitos constituirá ventaja extraordinaria o calamidad máxima para todos los llamados a cumplir el mandato, sean autoridades o súbditos".

Y en una obra antigua, Los principios de Legislación Universal, traducidos del francés con algunas correcciones y notas por don Mariano Lucas Garrido, Valladolid, 1821, tomo III, página 364 se expresa:

"El lenguaje en que deben escribirse las leyes, ha de ser conciso, sencillo, y claro, y noble. El usar en ellas un estilo difuso, redundante y pesado, sería cargar inutilmente la memoria del pueblo que debe tener presentes las reglas de su conducta, y aun contribuirá a hacer olvidar las leyes. El pueblo no acertaría comprender un lenguaje lleno de frases y figuras retóricas; o tomando la metáfora por la realidad, incurriría en continuos errores. Si el legislador se sirve de términos impropios u oscuros, da lugar a contestaciones molestas o peligrosas, y deja los derechos de los ciudadanos al arbitrio del juez, que explica e interpreta las leyes según su capricho. En fin, debe tener este lenguaje una sencillez noble digna del asunto que trata, y la más conveniente para mantener en el pueblo el respeto que debe al Manual que contiene sus deberes".

(12 Bis.) CASTAN TOBEÑAS, José. *Hacia un Nuevo Derecho Civil*, Madrid, 1933, página 79.

El problema se minimiza en los tiempos actuales debido a que la mayor parte de las iniciativas a consideración por el Poder Legislativo se refieren a asuntos administrativos, de contenido técnico especializado, conocido privativamente por los expertos de cada dependencia, de donde resulta que el Ejecutivo, por lo normal, cuando envía una proposición de ley, aporta en el proyecto, ya bien depurados y precisos, los conocimientos y las fórmulas técnicas, para facilitar la labor de los legisladores, los que, además, por razón natural, no han de substituirse al criterio técnico de la dependencia. De ahí que se haga palpable la conveniencia de que exista una buena cooperación entre ambos poderes, solicitando el Legislativo por ejemplo la ilustración más completa posible de la dependencia administrativa, como se ha estado acostumbrando últimamente, según lo establecido en los artículos 126 a 131 del Reglamento Interior en relación con el artículo 93 de la Constitución, o bien asesorándose las Cámaras por los expertos en la materia que existan a su alcance. Esta cooperación entre los dos Poderes no desdice del equilibrio político que debe existir entre ambos, y permite el ideal de precisión y claridad de las leyes a que se refiere el artículo 165 del Reglamento Interior.

Por lo que se refiere al requisito... "en la forma en que hubieren sido aprobadas...", se trata aquí de una seguridad elemental, para que no resulte un texto diferente de aquél producido por la voluntad legislativa al votar la ley. El procedimiento para obtener esta garantía está contenido en los artículos 139 y 140 del Reglamento Interior. La primera de esas disposiciones señala que después de aprobados los artículos de una ley, "pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo, para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la brevedad posible". Aunque el artículo no expresa a quien deba someterse esa minuta se entiende que al Secretario de la Cámara respectiva. La minuta, según el artículo 140 del propio ordenamiento, "deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley a que se contraigan que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes". Ello significa que si la belleza del estilo deforma el pensamiento original del legislador, es preferible abstenerse, y conservar una locución aunque no sea elegante con tal de mantener textualmente la voluntad del cuerpo deliberante. La ley resultante debe tener una correspondencia absoluta con el consentimiento de la asamblea que la emite.

*Normas para la autorización
de las leyes por las Cámaras.*

Los artículos 165 a 170 del Reglamento Interior usan sólo la palabra "decreto" como equivalente de la acción de expedir la ley. Pero en tanto que el artículo 70 de la Constitución prescribe que "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", resulta que el Congreso puede expedir lo mismo leyes que decretos, aunque no lo establezca claramente el Reglamento, y por lo mismo, las fórmulas de expedición valen tanto para unos como para otros, y la distinción no parece tener relevancia. Convendría, naturalmente, modificar el título de este capítulo del Reglamento, así como introducir los cambios necesarios en el texto, para ponerlo a tono con la disposición constitucional.

Debe señalarse además que al aparecer publicadas las leyes en el Diario Oficial de la Federación, el Presidente de la República emplea el estilo: "El Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el presente Decreto", de donde puede concluirse que en el fondo no existe diferencia en cuanto a la fórmula de expedición de unos y de otros. (13).

Conviene reiterar aquí que *ley* es un ordenamiento de carácter general, que versa sobre materias de interés común, que obligan para el futuro y por un tiempo indefinido, en tanto no sean derogadas o modificadas. *Decreto* es un mandamiento particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos; rige para asunto concreto y determinado y no afecta de modo directo a la colectividad (14) o hace declaraciones sobre un caso particular. La doctrina considera el decreto como un acto particular y a la ley como una disposición aplicable a todos los casos que se ajusten a una hipótesis general.

En lo que se refiere a la fórmula prescrita para la expedición de leyes, el artículo 165 del Reglamento señala que el texto de ellas debe de ser autorizado por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras, la de diputados y la de senadores, y de un Secretario por cada una de ellas, firmando en primer lugar el Presidente de la Cámara en donde se originó la ley, y observándose la misma regla respecto a los Secretarios. Una vez cumplidos los demás trámites de los que se hablará más abajo, deberán publicarse bajo la fórmula "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos *decreta*".

Este pronunciamiento, como se expresa arriba, viene a certificar que la ley es jurídicamente perfecta en lo que mira al órgano legislativo, o sea, que han quedado satisfechos todos los requisitos del proceso legislativo establecido en la Constitución y en el Reglamento, o sea, que se ha terminado la fase *constitutiva* de la ley. En otras palabras, el acto da vida a una ley formal válida. Después de ello, la ley ha de hacerse eficaz, aplicable. Entretanto, la ley así constituida se encuentra en una fase de suspenso, en un hiato procesal.

Algunos autores (15), y el texto del artículo 72 a) de la Constitución (16) llaman a la ley en ese estado "proyecto de ley". Pero esa designación no es la correcta, a la luz de la técnica moderna, ya que en realidad se trata de una ley completa, a la que sólo faltan algunas formalidades. A más, la

(13) También podrá interpretarse que por "Decreto" el Ejecutivo entienda la pieza entera que le remite el Congreso, y que contiene la ley. La verdad es que debiera dejarse el nombre de "ley" para los actos legislativos generales del Congreso; el de "decreto" para los reglamentos que expida el Poder Ejecutivo; y llamar de otra manera a los demás actos que emergen de los cuerpos legisladores.

(14) Lanz Duret, p. 151, Tena Ramírez, pp. 288-289.

(15) Tena Ramírez, 297-298, Lanz Duret, 158-159.

(16) Artículo 72, a): "Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quién, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente".

redacción del artículo 72 deja entrever que se publicaría como proyecto, no como Ley, de donde se advierte una contradicción digna de ser enmendada en su oportunidad. El artículo 89 de la Constitución, por su parte (17) devuelve a ese acto legislativo el nombre apropiado de "ley". Todavía a mayor abundamiento, el artículo 138 del propio Reglamento Interior habla de "leyes" remitidas al ejecutivo para su promulgación (18). Ciertamente es que el Presidente de la República puede vetar la ley, esto es, dentro del término de diez días útiles que señala el artículo 72 b) de la Constitución (19) puede regresarla a las Cámaras; y por lo mismo puede alegarse que no llegó a madurar en una ley auténtica. El veto debe ser visto como un grado de cooperación que en nuestro país se advierte entre el Ejecutivo y el Legislativo, que es el resultado de un afán común de realizar los mismos valores sociales y políticos; además, la ley puede volver a ser aprobada por las dos cámaras mediante la mayoría calificada requerida por el artículo 72 c) de la Constitución con lo que el obstáculo del veto es superable y la ley puede imponerse de cualquier modo.

Esta atribución del Presidente de la República constituye en realidad una sana válvula de escape, para el evento de que la ley vetada esté carente de legitimidad formal, por ejemplo, si adolece de vicios del procedimiento legislativo, o de la legitimidad material, por ejemplo, cuando la ley sea notoriamente contraria a la Constitución, o bien, porque haya pasado la oportunidad política, porque la situación contemplada por la ley haya cambiado substancialmente debido al tiempo transcurrido desde que la iniciativa fue presentada al cuerpo legislativo; pero debe considerarse un caso de verdadera excepción. Lo más normal y corriente es que se integre la eficacia de la ley por el Ejecutivo, en la forma en que se indica en seguida.

El envío se hace en un expediente, con el texto de la ley firmado, como se dice arriba, y con una copia del extracto de la discusión y demás antecedentes que se haya tenido a la vista para formar la ley (20), para que el Presidente esté en situación de verificar la regularidad del proceso legislativo.

La promulgación y la publicación como instancias vinculadas a la fórmula de expedición de las leyes.

El proceso legislativo se completa con la actuación encomendada al Poder Ejecutivo de promulgar y de publicar las leyes votadas por el cuerpo

(17) Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión ...".

(18) Reglamento Interior, Artículo 138. "Antes de remitirse una "ley" al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de "leyes" de la Cámara respectiva". (lo puesto en cursivo es nuestro.)

(19) Artículo 72, b): "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen".

(20) Reglamento Interior, Artículo 144 y 141.

legislador. En este caso, aquel Poder es un coadyuvante de la función y de la potestad legislativa, conservándose la unidad de la voluntad del Estado en materia de legislación y sus actos forman parte del proceso legislativo entero. El ejecutivo se asocia de esa manera a la formación de la ley.

La promulgación es un acto material destinado a hacer la ley visible y obligatoria. La promulgación es también un acto complejo, ya que primeramente es una certificación de que se ha seguido fielmente el procedimiento legislativo, y que se expresa en la fórmula "El H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente decreto". Después, entraña una declaración de querer promulgar expresada en los términos: "En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 ... expido el presente Decreto...", y por último, contiene la orden de publicación y la cláusula ejecutiva, o sea las frases "... y para su debida publicación y observancia..." (21).

De todo esto se advierte fácilmente que promulgación y publicación de una ley son dos cosas diferentes.

Respecto de la promulgación ocurren varias cuestiones. La primera es si el Presidente de la República puede y debe comprobar la legitimidad de la ley. El deber que le imponen el artículo 89, I y el inciso c) del artículo 72 de la Constitución hacen que, como consecuencia, el jefe del Ejecutivo tenga también la atribución de verificar si se satisficieron todos los requisitos. Es claro que ese control tiene límites, ya que no podría verificarse en todo momento, paso a paso, lo ocurrido en las Cámaras, y conocer si hubo o no defecto en el proceso; pero existe la hipótesis de que la ley sea vetada por estar presente alguna de esas fallas procedimentales.

La segunda cuestión tiene que ver sobre la naturaleza jurídica de la promulgación. Para unos, es un acto legislativo, una fase nada más del proceso legislativo. En ello, el Presidente actúa como un factor de declaración externa de la ley, sólo necesario por la validez, mas no para la eficacia. Otros le atribuyen el carácter de acto jurisdiccional, pues se trata de una función verificadora, lo cual es inadmisibile, pues no existe cosa juzgada. Finalmente, otros dicen que tiene un carácter materialmente ejecutivo, ya que sería el primer acto tangible de ejecución de la ley, esto es, determinar la obligatoriedad de todos los actos sucesivos, tanto de autoridades como de los ciudadanos. Como ya se expresó antes, en nuestro derecho se trata en

(21) *Es curioso reseñar el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 17 de agosto de 1932, por el cual se adopta la actual fórmula para la promulgación y publicación de leyes y decretos abandonando la antigua 'por la vana ostentación que encierra, así como por adoptar el léxico usado por el clero en la literatura escrita que acostumbra lanzar ...'. Nos inclinamos a pensar que hubiera sido menester una ley del Congreso, ya que la regulación de una atribución contenida en la Constitución Federal, tan importante, no debe ser materia de un simple acuerdo administrativo.*

Todo ello indica, por otra parte, la necesidad de reorganizar todas las normas que se refieren a la expedición de leyes y decretos, y que se encuentran repartidas en la Constitución, en el Reglamento Interior, en leyes secundarias y aun en la práctica consuetudinaria.

realidad de un acto complejo, que participa al mismo tiempo de acto legislativo —la verificación de la regularidad, la voluntad de promulgar y de acto ejecutivo— la orden de publicación y la cláusula ejecutiva. Es como la hemos llamado arriba la fase “integradora de la eficacia de la ley”.

La expedición de otros actos del poder legislativo.

Hay otros actos del poder legislativo que no son propiamente leyes, ni tampoco podrían ser llamados técnicamente decretos, que deben ser objeto de expedición y de publicación. Algunos de esos actos corresponden en exclusividad a una de las dos cámaras legisladoras.

Podrían mencionarse brevemente: a) la declaratoria de la Cámara de Diputados que establece la validez de elecciones para Presidente de la República, (artículo 73, I de la Constitución); b) la aprobación del Senado de los tratados internacionales, (artículo 76, I de la Constitución); c) la autorización del Congreso al Ejecutivo Federal para declarar la guerra o el estado de guerra, (artículo 73, XII constitucional); d) la resolución del Congreso para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, erigir Territorios en Estados y para formar nuevos Estados dentro de los existentes, (artículo 73, fracciones I, II y III); e) la resolución o acuerdo del Congreso dando las bases para que el Ejecutivo contraiga empréstitos, (artículo 73, fracción VIII); f) el acuerdo del Congreso o de la Comisión Permanente para conceder licencia al Presidente de la República para ausentarse del Territorio Nacional, (artículos 73, XXVI y 88); g) el nombramiento de Presidente Interino y de Presidente Provisional, o del Presidente Sustituto, en su caso, que hacen o el Congreso o la Comisión Permanente, (artículos 73, XXV y 84 de la Constitución).

Todos estos actos suelen expedirse bajo la misma fórmula que se contiene en el “Acuerdo por el cual se fija la nueva fórmula que calzará los decretos y leyes que promulgue el Ejecutivo de la Unión” (ver nota 21) variando sólo, en el caso de la elección de Presidente, o al nombramiento de interino o sustituto la palabra “decreta” por “declara”, según lo establecen los artículos 168 y 170 del Reglamento Interior (22). Por lo demás, cabe decir que aunque no son propiamente leyes, les caben los mismos requerimientos formales de ir suscritos, si se trata de un acto de ambas Cámaras, por el Presidente y un Secretario de cada una de ellas (artículo 165 del Reglamento Interior) y

(22) Artículo 168. *Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: Cuando la ley se refiere a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: “El Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le da el Art. 84 y 85 (según el caso), de la Constitución, declara: ...”.*

Artículo 170. *“Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente de la República de que habla la fracción I del artículo 74 de la Constitución, declara: “...”.*

si de un acto que emerge sólo de una Cámara, firmados por el Presidente y dos Secretarios de la misma.

Existe visible ausencia de fórmulas apropiadas para cada uno de esos actos, y también de reglas para la participación del Ejecutivo en la expedición, en su caso, y en la promulgación y publicación de los mismos, ya que el artículo 89 constitucional sólo habla de "promulgar leyes", y el capítulo del Reglamento que se refiere a ésto solo se refiere a "leyes".

También se nota la falta de una nomenclatura adecuada de todos estos actos, que unas veces son declaratorias, otras, acuerdos, otras más, resoluciones. etc.

Parece imponerse pues una reestructuración del capítulo "De la Fórmula para la Expedición de las Leyes", del Reglamento Interior del Congreso General, a efecto de comprender los actos legislativos que no son precisamente leyes.

Las Reformas a la Constitución.

Cada Constitución es producto de un enfrentamiento de fuerzas, de un proceso histórico determinado, y aún, de una situación internacional dada. Por eso ella misma establece si ha de perdurar, y cómo debe perdurar. De ahí que los procedimientos para reformarla sean diferentes en cada caso y también de ahí, que el espíritu de reforma sea diverso de nación a nación y de constitución a constitución.

La doctrina general en el mundo sobre la revisión a las constituciones es bastante contradictoria, y en ocasiones no deja una opción resuelta, por lo que no resulta sino de auxilio secundario para resolver la materia de la Constitución Mexicana de 1917, y la hermenéutica debe hacerse entonces en función exclusiva de la vida política del pueblo mexicano y con base a la experiencia de todos estos cincuenta y tantos años.

Desde luego que toda Constitución, inclusive la nuestra, puede ser modificada y adicionada. Si una Constitución fuese muy cerrada a las ideas externas o a los impulsos de renovación se quebraría sin resistencia frente a cualquier suceso imprevisto, o correría siempre el peligro de ser modificada por medios extrajurídicos o violentos. Todo pacto constitucional debe proveer los instrumentos que deban servir para modificarlo y la Constitución Mexicana, que no se propuso encadenar a las generaciones sucesivas, tiene su propio mecanismo, que es el artículo 135 de la Constitución (23). Pero la cues-

(23) *Artículo 135. "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas". (Texto aprobado en la reforma de 21 de octubre de 1966).*

ción candente es poder determinar si la reforma debe ser absoluta o debe ceñirse sólo a ciertas porciones del ordenamiento máximo. Una cuestión subsidiaria es la manera de efectuar esas enmiendas, de modo de que se compaginen con el derecho de revisión inscrito formalmente en la Carta Magna —derecho que responde a convicciones sinceras—, establecido previendo necesidades serias, como una válvula de seguridad para utopías; así como para asegurar la participación mayor a todos los grupos e intereses.

En teoría, y en una interpretación literal del precepto, no existe ningún límite a la posibilidad de reformar todo el texto del ordenamiento constitucional mexicano. Pero en una sensata reflexión, y un examen de las enmiendas hechas desde que empezaron a hacerse éstas, en 1921, puede asegurarse que los impulsos de reforma se encuentran restringidos por la razón misma de las cosas, por lo dificultoso y largo de los procedimientos, y porque, por razón natural, resulta difícil que el pueblo modifique por sí mismo su organización política presente, utilizando un procedimiento legislativo, a menos de que ocurran acontecimientos presionantes que obliguen a cambiar esa organización. Puede sostenerse también que no es lo mismo adicionar y reformar una ley existente que cambiarla del todo, substituyéndola por otra. Es lógico además que el supuesto de que se hagan reformas a la Carta Magna se encuentra circunscrito por la garantía de identidad y la continuidad de la Constitución, considerada como un todo. La reforma nunca debe considerarse como destrucción o supresión de la propia Constitución.

Una ojeada a todas las reformas que ha sufrido nuestro ordenamiento máximo pone de manifiesto que sólo se han tocado partes de funcionamiento y no estructurales. No se han afectado las decisiones políticas fundamentales del Constituyente de 1917. La primera reforma fue hecha en 1921 (Diario Oficial, julio 8 de 1921), cuando se modificó un tanto el texto de la fracción XXV del artículo 73, para incluir en las facultades del Congreso la atribución de establecer escuelas rurales, etc. En 1923 hubo también una breve alteración al texto del artículo 79, fracción IV, relativa a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente y del Congreso (Diario Oficial, noviembre 24 de 1923).

Durante el año de 1928, sufrió la Constitución enmiendas en su texto, de mero ajuste, tal como el número de habitantes necesario para elegir un diputado (Artículo 52), las bases para designar funcionarios del Distrito Federal, (Artículo 73, IV), una adición a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (Artículo 74, fracciones IV, VIII y IX); las reglas para el nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior y Ministros de la Suprema Corte, así como el número de éstos (Artículo 80., fracciones XVII, XVIII, XIX, 94, 95, fracciones II y IV y reglas internas de la Corte Suprema (Artículos 98, 99 y 100), la regulación de los delitos oficiales (Artículo 111), y por último, cambios en el texto del artículo 115 para establecer el número de miembros de las diputaciones locales (24).

(24) *Todos estos cambios aparecen en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1928.*

En los años de 1933 y 1934 también se puso mano a la Constitución, para algunos cambios en porciones operativas, por ejemplo, porque se había ampliado el período del Ejecutivo a seis años en lugar de cuatro y deberían efectuarse las modificaciones correspondientes, así como establecer requerimientos para ser diputado o senador (Artículos 51, 55, fracciones V, VI y VII, 56, 58 y 59), para el acoplamiento de normas relativas a las facultades del Poder Legislativo, etc.

La reforma de más calibre de esa serie, en tanto que afectaba la parte de garantías individuales, fue la que se hizo al artículo 3o. (Diario Oficial, diciembre 13 de 1934), y que estableció la educación socialista, la que fue a su vez objeto de modificación el 30 de diciembre de 1946.

Pero, en general, ese bloque de reformas de 1933 y 1934 propendió a concordar y a pulir los textos más que imprimir auténticos cambios a la Constitución.

En la década de los cuarentas se notó bastante actividad para enmendar y afinar el texto de algunos artículos de la Constitución, especialmente en lo que concierne a la actividad de los órganos legisladores y a algunas atribuciones del Ejecutivo, mas tampoco fueron de gran alcance, pues solo tocaron las partes de funcionamiento y no la de estructura o de organización política (25).

De 1950 a 1960 hubo realmente muy pocas modificaciones a los preceptos constitucionales. Sólo pueden mencionarse la reforma al artículo 34, para otorgar la ciudadanía a la mujer (Diario Oficial, octubre 13 de 1953); al artículo 27 (párrafo 4o., 5o. y 6o.) y en 52, para dar cabida al espacio aéreo, al ultraterrestre y a la plataforma continental, y a nuevas disposiciones en materia de hidrocarburos (Diario Oficial, enero 20 de 1960).

La década siguiente (1961-1970) fue en cambio bastante pródiga en reformas, varias de ellas de importancia. En ese lapso se observaron cambios en la parte de garantías individuales y sociales. Se varió el artículo 18, para introducir ciertas reglas de régimen penitenciario (Diario Oficial, 23 de febrero de 1965); el artículo 30, II para reconocer como mexicanos también a los que nazcan de madre mexicana, cualquiera que hubiera sido la nacionalidad del padre, o si no hubiere éste (Diario Oficial, diciembre 26 de 1969); el artículo 34, para conferir la ciudadanía desde los 18 años (Diario Oficial, diciembre 19 de 1969). El artículo 123 (fracciones XIII, XXV, XXI y XXIX), se enmendó para consignar el derecho a participar en utilidades de las empresas y para sentar mejor los derechos de los trabajadores.

Entre los demás cambios merecen mencionarse la de las patentes de corso, por anacrónicas (artículo 89); la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y la erección de la Sala Supernumeraria de la Corte Suprema (arts. 94 y 98) y la modificación del mismo artículo 135, que examinaremos en detalle más adelante.

(25) Véanse *Diarios Oficiales* de 9 de noviembre de 1940; 14 de diciembre de 1940; 17 de noviembre de 1942; 8 de enero de 1943; 10 de febrero de 1944; 21 de septiembre de 1944; 21 de abril de 1945; 30 de diciembre de 1946; 12 de febrero de 1947; 27 de diciembre de 1947; 2 de diciembre de 1948; 10 de febrero de 1949.

(26) Tena Ramírez, pp. 63-70.

De este brevísimo análisis de las reformas efectuadas puede observarse que ellas fueron de compaginación, o de corrección de estilo, o de ajuste, y sólo en contadas ocasiones, de operación y de organización secundaria, como en el caso del Poder Judicial Federal. No se alteraron substancialmente ni los principios, ni las decisiones políticas fundamentales ni los órganos establecidos en la Constitución. Tales reformas fueron en lo general de procedimiento o de técnica legislativa y no de esencia. De todo ello se concluye que la facultad de reforma no se ejerció sino limitadamente y con prudencia (27), y que la Constitución es bastante flexible.

El procedimiento para reformar o adicionar los textos constitucionales.

Como se trata de una Constitución Federal, el procedimiento para modificarla debe ser también federal en esencia, esto es, los Estados deben tener una participación importante. De ese modo en el Congreso General, en donde están representadas todas las entidades federativas, se discuten y aprueban las reformas o adiciones. Más tarde, las legislaturas de los Estados intervienen para una ratificación. Se observa que el procedimiento tiene que ser más complejo y solemne que en los procesos legislativos ordinarios.

La iniciativa para adicionar o enmendar la Constitución puede partir indistintamente del Presidente de la República, de los diputados o de los senadores al Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados (Artículo 71, fracciones I, II y III de la Constitución) y se sigue con ella el procedimiento prescrito para las leyes del Congreso (Artículo 72), hasta en tanto la reforma o adición es aprobada por las dos Cámaras Legisladoras, con la salvedad de que la aprobación en cada Cámara debe hacerse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en lugar de la simple mayoría que se requiere para las leyes ordinarias.

Hay silencio en la Constitución, y también en el Reglamento Interior, sobre los pasos subsecuentes. En la práctica mexicana, una vez que se han cumplido las formalidades exigidas, la Cámara respectiva que la aprobó en definitiva la turna a las legislaturas de los Estados.

No existe una medida prevista a ser observada por las legislaturas estatales, para discutir si es de aprobarse o no la reforma constitucional que se les somete. Por ello, una vez recibido un ejemplar del proyecto, el trámite se rige por el Reglamento Interno de cada Congreso.

Tampoco hay un procedimiento prescrito para el trámite, una vez que las legislaturas de los Estados han aprobado las reformas, pero en la práctica, la Legislatura envía su decreto aprobatorio al Congreso de la Unión —según

(27) *Se nota que está haciendo falta un estudio completo y sistemático sobre el sentido general de las reformas efectuadas a la Constitución, definiendo las tendencias, las causas que provocaron las enmiendas, el sentido y las etapas de la evolución constitucional desde 1917. Ello podría ser materia excelente para una tesis profesional de Derecho o de Ciencias Políticas.*

el caso a la Comisión Permanente o a la Cámara que a su vez le remitió el proyecto ya aprobado por el propio Congreso— para reunir los decretos de cada legislatura estatal, y proceder al cómputo para constatar la aprobación por la mayoría de los congresos locales y, en su caso, elaborar el dictamen conteniendo proyecto de declaratoria de dicha aprobación, que de votarse favorablemente por la asamblea respectiva, se turnará a la colegisladora a efecto de que ésta también la apruebe.

No aparece fijado un límite de tiempo para comunicar si se aprobó o no la adición o enmienda sometida. Por tanto mientras las legislaturas no manifiesten su conformidad, no se aprobará la reforma constitucional, sino hasta que la mayoría de ellas exprese indubitablemente su conformidad.

Todo ello revela que el artículo 135 constitucional requiere de una reglamentación que lo adicionara y que exigiría una ordenación concomitante de los Reglamentos del Congreso Federal y de los Estados, para el manejo de todas estas operaciones.

La declaración de que han sido aprobadas las adiciones o reformas se comunica al Poder Ejecutivo en la misma forma que se hace con las leyes, y éste procede a la promulgación de la misma manera que se acostumbra en el caso de leyes y decretos, y que ya se ha examinado arriba.

Puede formularse la observación que el Congreso General es el órgano que tiene la parte predominante en esta materia de enmienda y adición a la Constitución, ya que, en estricto rigor, las legislaturas locales sólo están en situación de aprobar o rechazar las adiciones o reformas, sin poder a su vez pedir que sean ellas modificadas. Sólo podrán lograrlo mediante el procedimiento de formular una iniciativa, en el ejercicio que tienen las legislaturas para hacerlo.

A P E N D I C E

- a) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Diciembre 20 de 1897).

DE LA FORMULA PARA LA EXPEDICION DE LAS LEYES

160. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad al expedirse, serán autorizadas con las firmas de los presidentes de ambas cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley se hubiere votado por ambas. El presidente de la cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los secretarios.
161. Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de las facultades exclusivas de una cámara, la firmarán el presidente y dos secretarios de la misma.
162. Los acuerdos económicos serán autorizados por dos secretarios de la Cámara que los aprobare.
163. Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los E.U.M. decreta: (aquí el texto de la ley)."

Cuando la ley se refiere a la elección de Presidente sustituto o interino de la República, la fórmula será la siguiente: "El Congreso de los

E.U.M., en ejercicio de la facultad que le da el Artículo 79 de la Constitución declara: "...".

164. Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le concede el inciso () del Artículo () de la Constitución Federal, decreta: (texto de la ley)".
165. Cuando la ley se refiera a la elección de alguno de los funcionarios de que habla el inciso I de la fracción A del Artículo 72 de la Constitución la fórmula será la siguiente: "La Cámara de Diputados del Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le concede el inciso I de la fracción A del Artículo 72 de la Constitución, declara: "...".
- b) Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial, 20 de marzo de 1934).

DE LA FORMULA PARA LA EXPEDICION DE LAS LEYES

165. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas y al expedirse serán autorizadas por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. El Presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los Secretarios.
166. Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de las facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el Presidente y dos Secretarios de la misma.
167. Las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los E.U.M., decreta: (texto)".
 Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: "El Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le da el Artículo 84 y 85 (según el caso), de la Constitución, declara: "...".
169. Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o Senadores) del Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le concede el Artículo fracción inciso) de la Constitución Federal, decreta: (texto)".
170. Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente de la República de que habla la fracción I del Artículo 74 de la Constitución, declara: "...".