

CAPITULO III

CARACTERIZACION DEL DERECHO LEGISLATIVO
MEXICANO

por

MOISES OCHOA CAMPOS

Las fuentes para el estudio del Derecho Legislativo Mexicano.—Definición como rama especial del Derecho Público.—Positividad y vigencia del Derecho Legislativo Mexicano.—Clasificación de las normas del Derecho Legislativo Mexicano.—El Derecho Legislativo y las funciones de este poder.—La Legislación como fuente y la ley como objeto del Derecho Legislativo.—El dictamen como etapa configurante del proceso legislativo.—Los elementos constitutivos de la ley.—Diferencias entre ley y decreto.—Los actos de control, como una de las funciones del Poder Legislativo.—El Derecho Legislativo y la división de poderes por colaboración y coordinación.—Por qué es Derecho Legislativo y no Derecho Parlamentario.—Un Poder Legislativo de sistema congresional.—Nuestro sistema congresional bicamarista.—Caracterización de la Cámara de Diputados.—Caracterización de la Cámara de Senadores.—De las relaciones entre las Cámaras.—Resumen de las características del Derecho Legislativo Mexicano.

*Las fuentes para el estudio del
Derecho Legislativo Mexicano.*

Las fuentes para el estudio del Derecho Legislativo Mexicano comprenden:

1. *Fuentes Formales:*
 - a) La legislación;
 - b) La costumbre;
 - c) La doctrina.
2. *Fuentes reales o racionales.*
3. *Fuentes históricas.*

Las fuentes formales son aquéllas que forman los procesos de creación de las normas jurídicas.

En el Derecho Legislativo Mexicano son fuentes formales:

- a) La *legislación constitucional* de los Estados Unidos Mexicanos, referida a los Títulos Segundo, Capítulo I; Tercero, Capítulos I y II y a los demás artículos relativos;
- b) La *legislación reglamentaria* para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) La *legislación electoral* en sus partes conducentes;
- d) La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- e) La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación;
- f) La Ley Orgánica de los Municipios del Territorio de Baja California;
- g) El Decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que faculta al Senado o a la Comisión Permanente para aprobarlos;
- h) *El Derecho consuetudinario* o sea el conjunto de principios que tienen como origen la costumbre y que se aplican en numerosos casos con carácter supletorio en el funcionamiento de las Cámaras Legislativas.

Las fuentes reales o racionales son las razones de conveniencia, de justicia, de historia, de seguridad y de bien público, que presiden el proceso de formación de la norma.

En el Derecho Legislativo Mexicano son fuentes reales o racionales:

- a) El "*Diario de los Debates*" del Constituyente de 1916-1917, en las partes relativas a la iniciativa, discusión y aprobación de los Títulos Segundo y Tercero y de los demás artículos concernientes a la función legislativa, con sus reformas y adiciones;
- b) El "*Diario de los Debates*" de ambas Cámaras, al discutirse y aprobarse el Reglamento vigente;
- c) El "*Diario de los Debates*" de ambas Cámaras, al discutirse y aprobarse la Ley Federal Electoral y sus reformas, en sus partes conducentes.

Las fuentes históricas son las que se encuentran en los documentos preteritos que encierran normas jurídicas.

En el Derecho Legislativo Mexicano son fuentes históricas:

- a) Las *legislaciones constitucionales*, en sus partes relativas, que han estado vigentes en el país después de los Elementos Constitucionales de Rayón, de 1811;
- b) Las *legislaciones reglamentarias* del Congreso Mexicano, desde la que redactó Morelos en 1813;
- c) El "*Diario de los Debates*" de las Cámaras, al discutirse y aprobarse las Constituciones, los Reglamentos del Congreso, las Leyes Electorales y las reformas concernientes al Poder Legislativo, desde el siglo XIX.

El análisis de todas estas fuentes, sirve para el estudio del Derecho Legislativo Mexicano y para su interpretación, pero son las fuentes formales integradas por los procesos legislativo y consuetudinario, las que condicionan la validez de las normas vigentes y positivas de nuestro Derecho Legislativo.

Definición como rama especial del Derecho Público.

Es preciso distinguir las diversas connotaciones de la palabra "derecho". Como *disciplina* del conocimiento, el Derecho estudia lo relativo a las normas jurídicas. Como *rama* del Derecho, es un conjunto de normas.

El Derecho Legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa —en la que colabora el Poder Ejecutivo—, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.

En consecuencia, el Derecho Legislativo es el que norma la función creadora ordinaria del derecho. Es un Derecho que permite la creación del derecho. En sentido figurado, diríamos que es la matriz del derecho.

Desprendido del Derecho Constitucional, forma su rama *generadora* y a la vez, una rama *específica*:

- a) Es específica, en cuanto regula las funciones inherentes y particulares de uno de los órganos del Poder Público;
- b) Es generadora, respecto al Derecho Constitucional, en cuanto lo configura con el proceso de la formación de las leyes.

Al establecer el proceso creador de la norma de derecho, instituye el orden jurídico vigente, que es el conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y en un país determinado son declaradas de observancia obligatoria.

Es por lo tanto, el proceso que establece el Derecho Legislativo, la principal fuente formal del derecho, entendiendo por fuente formal los procesos de creación de las normas jurídicas. En consecuencia:

- c) Adquiere *autonomía* dentro de las ramas del Derecho Constitucional.

Por ende, se precisa a su vez, como una rama especial del Derecho Público que norma la formación del orden jurídico del Estado.

En resumen, el Derecho Legislativo es una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del derecho vigente, al integrar esa rama *específica, generadora y autónoma*.

*Positividad y vigencia del
Derecho Legislativo Mexicano.*

Precisando nuestros conceptos podemos decir que, el orden jurídico legislativo, es el conjunto de normas imperativo-atributivas que regulan las funciones del Poder encargado de formular las leyes y la colaboración que corresponde al Poder Ejecutivo en este proceso.

Dicho orden jurídico forma la rama especial, denominada Derecho Legislativo que, en su estudio, forma una disciplina del conocimiento.

El Derecho Legislativo Mexicano actual es positivo en lo general y particularmente vigente.

Entendemos por derecho positivo, aquél que se establece con la *observancia* de cualquier precepto vigente o no vigente, o sea, con o sin validez formal.

A su vez entendemos por derecho vigente, aquél que posee el atributo formal de ser *sancionado* por el Estado, sea positivo o no.

La positividad estriba en la *observancia* de cualquier precepto que tenga o no validez formal.

La vigencia radica en la *sanción* formal de que está revestido un precepto.

Esta distinción entre positividad y vigencia se aplica en casos aislados, pero no podría admitirse en relación con la totalidad del orden jurídico legislativo.

Por regla general y salvo excepciones, la vigencia y la positividad se complementan, porque la sanción y la observancia de los preceptos son términos correlacionados dentro del Estado de Derecho.

La costumbre, tan importante en las funciones del Congreso, solamente se convierte en derecho vigente cuando es reconocida por el Estado. La aceptación puede ser *expresa* o *tácita*.

De aquí que podamos decir del Derecho Legislativo Mexicano actual, que es vigente al ser sancionado por el Estado y es positivo al observarse por el órgano legislativo.

*Clasificación de las normas
del Derecho Legislativo Mexicano.*

En respuesta a necesidades sistemáticas, agruparemos las normas del Derecho Legislativo Mexicano, según los principales criterios de clasificación.

Como preceptos de derecho, son:

- a) Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen: *nacionales*.
- b) Desde el punto de vista de su fuente: *normas de derecho escrito o legislativas y consuetudinarias*.
- c) Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez: *federales* en lo general, pero también *locales*.
- d) Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez: *de vigencia indeterminada*.
- e) Desde el punto de vista de su ámbito material de validez: *reglas de derecho público*.
- f) Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez: *genéricas*.

- g) Desde el punto de vista de su jerarquía: *normas constitucionales y normas reglamentarias.*
- h) Desde el punto de vista de sus sanciones: *normas jurídicas provistas de sanción.*
- i) Desde el punto de vista de su cualidad: *positivas o permisivas y negativas o prohibitivas.*
- j) Desde el punto de vista de sus relaciones de complementación: *primarias y secundarias.*

El Derecho Legislativo y las funciones de este Poder.

El Derecho Legislativo Mexicano, establece cuatro tipos de funciones inherentes al Poder Legislativo:

- a) *Funciones de órgano generador:*
 - 1. Formalmente legislativas.
 - 2. Materialmente legislativas.
- b) *Funciones de órgano interventor:*
 - 1. Materialmente políticas.
 - 2. Materialmente administrativas.
 - 3. Materialmente jurisdiccionales.
- c) *Funciones de órgano revisor:*
 - Actos de control.
- d) *Funciones de órgano específico:*
 - De organización interior.

La legislación como fuente y la ley como objeto del Derecho Legislativo.

El Derecho Legislativo es la única rama jurídica que, a la vez que emana de la legislación, conforma el proceso legislativo que culmina con la vigencia de la ley.

En el Derecho Legislativo, la legislación es *fuentes* y sucesivamente es el *proceso* de formación de la norma de derecho que es la ley y que es su objeto supremo.

En esta forma, se constituye en receptor y generador de normas y adquiere la categoría de Derecho fuente de los derechos.

En nuestro país, la legislación es la más importante de las fuentes formales del derecho y la ley es el principal objeto de la legislación. Estos dos aspectos caracterizan al Derecho Legislativo Mexicano.

Debemos distinguir entre legislación y ley.

La legislación es el *proceso* por el cual, el Poder Público, a través de uno o varios de sus órganos, formula y promulga las reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.

El proceso legislativo se forma a su vez, de nueve actos:

- a) *Iniciativa*, que es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de Ley.
- b) *Dictamen*, que es el acto por el cual una iniciativa pasa a convertirse en una proposición legislativa.
- c) *Discusión*, que es el acto por el cual las Cámaras someten a debate el dictamen sobre un proyecto de ley.
- d) *Aprobación*, que es el acto por el cual las Cámaras aceptan total o parcialmente un proyecto de ley adoptado por el dictamen de las Comisiones.
- e) *Expedición*, que es el acto por el cual el Congreso o en su caso la Cámara respectiva, aplica la fórmula de decretar una ley o decreto.
- f) *Sanción*, que es el acto por el cual el Poder Ejecutivo da su aprobación a un proyecto de ley previamente aprobado por las Cámaras.
- g) *Promulgación*, que es el acto por el cual el Poder Ejecutivo hace el reconocimiento formal de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.
- h) *Publicación*, que es el acto por el cual la ley ya aprobada, expedida, sancionada y promulgada, se da a conocer por los medios establecidos para ello.
- i) *Iniciación de la vigencia*, que es el acto por el cual y en la fecha que se determina, la ley entra en vigor.

En el Derecho Legislativo Mexicano, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el *sucesivo* y el *sincrónico*.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe en la terminología jurídica el nombre de *vacatio legis*.

Una excepción en el proceso legislativo, es el caso del *veto* de un proyecto de ley por el Ejecutivo. En este caso, situado en vez de la *sanción*, si el veto es superado por el voto calificado de las dos Cámaras, la ley debe ser promulgada y publicada, a pesar de haber sido desechado el proyecto en todo o en parte por el Ejecutivo.

La ley o el decreto, son el objeto del proceso legislativo. Son la norma jurídica de observancia general que establece los principios del Derecho vigente sancionado formalmente por el Poder Público.

La ley no es fuente del derecho, sino producto de la legislación.

En consecuencia podemos definir a la ley, como la norma jurídica conformada por el proceso legislativo y emanada del Poder Público o sea, provista de vigencia.

Sus características son las siguientes:

- a) Es una norma jurídica.
- b) Establecida en términos abstractos.
- c) De observancia general obligatoria.
- d) Que produce efectos generales.
- e) Conformada por el proceso legislativo.
- f) Que emana del Poder Público.
- g) Provista de validez formal o sea de vigencia.

Más adelante se verán las resoluciones que tienen carácter de actos internos o de control.

El dictamen, como etapa configurante del proceso legislativo.

Señalábamos que, el dictamen, forma la segunda etapa dentro del proceso legislativo.

No obstante que la generalidad de los autores pasan por alto esa parte del proceso, nosotros la incorporamos metodológicamente por considerar que es fundamental para nuestro Derecho Legislativo.

El dictamen forma parte del proceso legislativo y se coloca entre la iniciativa de la ley y su discusión. El artículo 60 del Reglamento del Congreso, dice a este respecto:

“Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.”

A su vez, el artículo 87 del Reglamento señala:

“Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.”

De lo anterior se concluye que, en realidad, lo que se discute y vota por cada una de las Cámaras, *no es propiamente la iniciativa, sino el dictamen que la iniciativa motiva.*

La iniciativa solamente motiva la exposición y las proposiciones de la Cámara, contenidas en el dictamen, que es el que se sujeta a discusión y votación. De aquí su importancia fundamental dentro del proceso legislativo.

Esto adquiere mayor relevancia si se considera que las iniciativas que no provienen de los miembros del Congreso, sino del Presidente de la República o de las Legislaturas de los Estados, *pasan inmediatamente* a las Comisiones dictaminadoras, que asumen con ello la verdadera responsabilidad, ya no sólo de la iniciativa en cuestión, sino propiamente de las razones en que se funde su dictamen y de las proposiciones que presente que, repetimos, son las que se sujetan a discusión y votación.

Por medio del procedimiento del dictamen, toda iniciativa se convierte en una proposición hecha suya por las Cámaras. En esta forma, el legislador asume siempre la función principal en la formación de la ley, independientemente de que provenga la iniciativa de su seno o de fuera de él. Por ello, el dictamen significa que, en todo caso, el legislador legisla.

En síntesis y salvo las excepciones consignadas, el dictamen es el acto de incorporación de la iniciativa a la formación de la ley, en el seno de las Cámaras Legislativas o dicho con otras palabras, es el acto por el cual una iniciativa se convierte en una auténtica proposición legislativa. Es por ello, parte esencial de la etapa configurante del proceso legislativo.

La importancia del dictamen queda de manifiesto con sus *atributos* respecto a la iniciativa, ya que en su iniciación, un proyecto de ley puede ser:

- a) *Rechazado,*
- b) *Modificado, o*
- c) *Aprobado.*

Y es de advertirse que son muy frecuentes los casos de modificación de las iniciativas que se presentan en y a las Cámaras.

El dictamen se desenvuelve en dos fases, según el artículo 87 del Reglamento:

- a) Un razonamiento o parte general,
- b) Una o varias proposiciones contenidas en un proyecto de ley o decreto.

Por lo tanto, el dictamen no es solamente un juicio, sino fundamentalmente, una proposición legislativa.

Los elementos constitutivos de la ley.

El Derecho objetivo es el conjunto de normas imperativo-atributivas que imponen deberes y conceden facultades.

La ley es parte fundamental del Derecho objetivo.

Está constituida por dos elementos:

- a) El *material*,
- b) El *formal*.

La materia de la ley es la norma jurídica.

La forma de la ley es la manera de formarla y expedirla, a fin de que sea conocida y acatada.

El elemento material radica en los caracteres de la norma legal contenida en la ley:

- a) Su carácter *obligatorio*, impuesto por el poder público.
- b) Que produzca efectos *generales*.
- c) Que se establezca en términos *abstractos*.

A sus características de *obligatoriedad*, *generalidad* y *abstracción*, se suman las de *impersonalidad* y *permanencia*.

El elemento distintivo del carácter obligatorio de la norma legal, es la *sanción*, que es el medio coactivo de que se vale el poder público para imponer la observancia de la regla.

El elemento distintivo del carácter general de la ley, es la *universalidad* de la regla que se aplica a todos los casos que reúnen las condiciones previstas por ella.

El elemento distintivo del carácter abstracto de la norma legal, es su *cualidad* con exclusión de sujeto, ya que está hecha para aplicarse no en un caso concreto, sino en un número indeterminado de casos.

El elemento formal se exterioriza en el "principio de autoridad formal de la ley", que consiste en el procedimiento por el cual la ley debe ser formada y expedida, con las formalidades que prescribe la Constitución y que integran el proceso de formación de la norma jurídica de observancia general.

Como hemos visto ya, dichas formalidades se cumplen con el proceso legislativo, que comprende el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras, hasta la publicación de la ley en el "Diario Oficial" y la iniciación de la vigencia, proceso específico del Poder Legislativo en el que colabora el Ejecutivo.

Los actos en que el Ejecutivo colabora en el proceso legislativo son:

- a) El derecho de *iniciativa*.
- b) La *sanción*.
- c) La *promulgación*.
- d) La *publicación*.

La excepción en este proceso puede darse en el caso de *veto*.

Por esto podemos repetir que la ley emana del Poder Público, representado por el órgano encargado de su formación, por corresponderle la función legislativa. En ésta, el Poder Legislativo conforma el elemento material de la Ley y con la colaboración del Poder Ejecutivo le da su elemento formal, lo que configura un temperamento al principio de la división de poderes, ya que dos de ellos colaboran en la realización de una función.

Diferencias entre ley y decreto.

El Derecho Legislativo Mexicano establece que "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto" (Artículo 70 constitucional.)

Tanto la ley como el decreto, son resoluciones normativas, pero sus semejanzas y diferencias permiten tipificarlos como sigue:

- a) La ley sólo puede emanar del Congreso General o de los Congresos de los Estados.
- b) El decreto puede emanar del Congreso o de las Cámaras como resolución exclusiva de cada una de ellas o de la Comisión Permanente o del Ejecutivo como mandamiento expreso del Presidente, con el refrendo del Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.
- c) La ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común.
- d) El decreto es toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Por ejemplo, el Reglamento del Congreso, facultad típicamente administrativa, se convierte en acto legislativo al adquirir el carácter de resolución en forma de decreto.

Los actos de Control, como una de las funciones del Poder Legislativo.

Según el Derecho Legislativo, algunas de las atribuciones de este Poder, tienen función de control.

Los actos de control, se dividen en dos clases: la de los actos *externos* y la de los actos *internos*.

Los actos de control externos, establecen la interrelación entre los poderes y tienden a constituir el equilibrio entre ellos. Por su naturaleza, son

actos de revisión de un poder a otro. Se subdividen en actos de control externos del Poder Legislativo y actos de control externos sobre el Poder Legislativo.

Los actos de control internos, establecen, con su carácter material que es administrativo y con su función que es política, la operatividad dentro del poder y tienden a asegurar el ininterrumpido cumplimiento de las actividades de los legisladores, para acatar con ello la voluntad popular. Por su naturaleza, son actos de autorrevisión dentro de un poder.

El Derecho Legislativo señala los procedimientos para el ejercicio del control.

Los principales son:

I. Externos del Poder Legislativo:

- a) Sobre el requisito de ser aprobada la suspensión de garantías por el Congreso de la Unión;
- b) Sobre facultades hacendarias;
- c) Sobre el informe de Gobierno que anualmente debe rendir el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión y las comparecencias de los Secretarios del Despacho;
- d) Sobre declaratoria de guerra;
- e) Sobre aprobación de Tratados Internacionales;
- f) Sobre aprobación de ciertos nombramientos de altos funcionarios y de grados militares;
- g) Sobre licencia, renuncia, falta o permiso al Presidente de la República;
- h) Sobre solución de conflictos políticos en los Estados;
- i) Sobre destitución de funcionarios judiciales;
- j) Sobre acusación y desafuero de funcionarios públicos;
- k) Sobre aprobación de dictámenes de pensiones de miembros del Poder Judicial Federal.

II. Externos sobre el Poder Legislativo:

- a) Sobre el derecho de veto, que es la potestad del Presidente de la República para rechazar o modificar alguna ley o resolución del Congreso, con sus excepciones;
- b) Sobre Amparo de los individuos contra leyes del Congreso que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución.

III. Internos del Poder Legislativo:

- a) Sobre la Comisión Inspectoral de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- b) Sobre el cumplimiento de sus funciones por los diputados y senadores;
- c) Sobre suspensión de sesiones, que ninguna Cámara puede hacer sin consentimiento de la otra;
- d) Sobre acusación y desafuero de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

El Derecho Legislativo y la división de Poderes por colaboración y coordinación.

La Constitución incorpora a nuestro Derecho Legislativo, a través del artículo 49, el principio de la División de Poderes. Dicho artículo dice en su primer párrafo:

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

Este principio es fundamental en todo régimen democrático, porque como señala la doctrina:

- a) *Obliga a que el Poder frene al poder*, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;
- b) *Limita el ejercicio de cada poder a través del Derecho*, al obligarlo a realizar estrictamente la función que le es propia y que le corresponde;
- c) *Produce la especialización en las funciones*, por la repetición continuada de los mismos actos, con lo que se logra su más eficaz desempeño, y
- d) *Se traduce en beneficio de la libertad individual y social*, porque impide el monopolio de poderes, que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

El Poder del Estado es único y así lo señala la Constitución al referirse al Supremo Poder de la Federación. Su división, es solamente para los efectos de su ejercicio.

Pero esto implica que, la división de poderes, no pueda ser ejercida en funciones completamente aisladas y sin relación alguna entre sí.

Aun cuando los tres poderes son independientes en su forma de organizarse y de funcionar, son partes de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento total del Poder Público. Por ello, la división de poderes se perfecciona con la *colaboración y coordinación* de los mismos.

En tal virtud, si el artículo 49 establece la división tripartita de los poderes, a su vez señala su unidad constitutiva y por lo tanto implica un ejercicio coordinado, complementario y de colaboración y no de oposición o desvinculación.

En síntesis, el principio de la división de poderes, es característico del Estado de Derecho y ha de entenderse como una *colaboración* entre los mismos y no como dislocación en su actividad, esto es, no como separación dentro de la unidad del poder en el Estado, sino como diferenciación y especialización de funciones, que deben ser siempre *coordinadas*.

Por ejemplo, las facultades que en forma exclusiva otorga el artículo 76 al Senado, tienen como propósito establecer este principio de colaboración y responsabilidad mutua entre ese cuerpo y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y el funcionamiento del pacto federal.

En consecuencia:

- a) El Poder del Estado es único. En México, es el Supremo Poder de la Federación.
- b) Para su ejercicio, se divide en tres órganos.
- c) Para su eficacia y por su naturaleza complementaria, la división de poderes implica *colaboración y coordinación* de los mismos.

El segundo párrafo del artículo 49 consigna normas de procedimiento y sus excepciones:

“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.”

*Por qué es Derecho Legislativo
y no Derecho Parlamentario.*

La rama de derecho que nos ocupa, es Derecho Legislativo, porque regula la organización, las funciones y las facultades del Poder Legislativo que, bajo el sistema Congresional, corresponde al tipo de las Asambleas nacionales representativas cuyas facultades sustanciales son las de la formación de las leyes.

No es Derecho Parlamentario, porque no regula la organización, las funciones y las facultades de un Parlamento, o sea del tipo de las Asambleas de sistema parlamentario que constituyen un *régimen político de gobierno* en el que los ministros son responsables ante la representación nacional y de ésta emana su designación.

Con estos fundamentos, nuestro derecho siempre se ha referido al Poder Legislativo depositado en un Congreso y, en toda nuestra historia, solamente en una ocasión, en la Constitución de Apatzingán de 1814, se ensayó una modalidad de régimen parlamentario y en otra, en relación con el artículo 50 de la Constitución, se presentó una iniciativa de reforma que no prosperó. Fue la de 30 de diciembre de 1917, en la que algunos representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma redactada en los siguientes términos:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Parlamento compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

La iniciativa fue desechada.

*Un Poder Legislativo de
sistema Congresional.*

En el Derecho mexicano, el Poder Legislativo es el órgano del Poder Público constituido por un Congreso General, encargado de la función legislativa de la que dimana la ley, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

El Congreso General se caracteriza por ser:

- a) Una Asamblea nacional representativa,
- b) Integrada por cuerpos colegiados,
- c) De carácter deliberante,
- d) De sistema bicamarista,
- e) En el que sus cuerpos son colegisladores,
- f) Con facultades sustanciales legislativas,
- g) De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

Nuestro sistema Congresional, como ya hemos apuntado, corresponde al tipo de las Asambleas nacionales representativas y deliberantes que ejercen el Poder Legislativo, con facultades sustanciales que son las de la formación de la ley.

*Nuestro sistema congresional
bicamarista.*

Nuestro Derecho Legislativo establece un sistema *congresional* como un todo y bicamarista en cuanto a sus cuerpos colegisladores.

El artículo 50 de la Constitución dice:

“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 efecto, nuestro Derecho Legislativo establece un sistema *Congresional* que funciona como órgano legislativo del Poder Público en calidad de un todo, ya que, como depositario del Poder Legislativo, es un solo órgano y es en su conjunto, el que asume las facultades propiamente legislativas.

El carácter imperativo y obligatorio de las leyes, dimana del Congreso como unidad, porque ambas Cámaras son complementarias en sus funciones y facultades.

En consecuencia, las facultades del Congreso General son ejercidas por ambas Cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementaria. Así, las funciones propiamente legislativas, forman un solo proceso en el seno del Congreso General, ya que carecen de validez constitucional las leyes o decretos votados por una sola Cámara, salvo los casos de facultades exclusivas de ellas.

Estas son las características de nuestro sistema congresional bicamarista, que radica en un solo poder ejercido complementariamente por dos cuerpos que, por ello, son colegisladores.

La totalidad y unidad del Congreso, se confirma en sus recesos, en que la Comisión Permanente actúa como un solo cuerpo u órgano que lo representa y que se integra con miembros de ambas Cámaras.

Las facultades del Poder Legislativo se agrupan en:

- a) Facultades *generales* del Congreso.
- b) Facultades *exclusivas* de las Cámaras.
- c) Facultades idénticas para las Cámaras, pero *separadas* en su ejercicio.

Las facultades del Congreso en su conjunto, son las consignadas principalmente en el artículo 73 de la Constitución y comprenden la función legislativa junto con algunos aspectos jurisdiccionales y administrativos. Todos estos aspectos son en función soberana de un Poder y ello le da unidad en la expresión de la voluntad popular. Pero debe aclararse que las funciones que corresponden al Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, o sea, atendiendo al órgano que las realiza, todas son formalmente legislativas, variando su carácter desde el punto de vista material, o sea, atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto considerado en sí mismo.

El Título Tercero de la Constitución dedica la Sección III de su Capítulo II, a las facultades del Congreso. Estas se consignan en las XXX

fracciones del artículo 73, incluyendo la XXIX-B. Establecen las facultades *expresas*, con excepción de la fracción XXX que establece las facultades *implícitas* del Congreso, en virtud de que el único poder que goza de facultades implícitas, es el Legislativo. Además entre otras facultades que se otorgan al Congreso, pueden citarse las contenidas en los artículos 29 y 88 de la Constitución.

Por otra parte, existen facultades *exclusivas* de las Cámaras. Las de la Cámara de Diputados son señaladas por el artículo 74 constitucional. Las de la Cámara de Senadores, por el artículo 76.

Finalmente figuran ciertas facultades idénticas para las dos, pero que se ejercen separadamente por cada una de las Cámaras sin la intervención de la otra. Son las contenidas en el artículo 77 y establecen facultades de índole administrativa, económicoadministrativa y reglamentarias relativas a su régimen interior.

En cuanto a la Comisión Permanente, sus facultades son las consignadas por el artículo 79 constitucional, así como por los artículos 29, 37, 76, Frac. V, 84, 85, 87, 88, 97, 98, 99, 100 y 135. Todas las de la Comisión Permanente, son facultades delegadas del Congreso o de alguna de las Cámaras, pero en ningún caso posee facultades exclusivas.

Caracterización de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General.

Está formada por un cuerpo *representativo popular*, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara según el artículo 73 constitucional y exclusivas y separadas de acuerdo con los artículos 74 y 77.

Es un cuerpo *representativo popular*, porque como señala el artículo 51 de la Constitución, "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos".

El sufragio popular, al elegir a los miembros de la Cámara, da forma al sistema representativo instituido por el artículo 40. Esta elección es directa y se complementa con los diputados de partido, según el artículo 54.

El cuerpo representativo que forma la Cámara de Diputados, se compone de representantes de la Nación. En consecuencia:

- a) Constitucionalmente los diputados representan al pueblo, tanto porque así lo estableció la doctrina desde la Carta Magna de 1824, como porque el artículo 39 expresa que "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". Por lo tanto, como representantes de la Nación, representan al pueblo, que es en quien reside la soberanía nacional.
- b) Como gestores sociales de sus distritos electorales, por Derecho consuetudinario, los diputados representan a sus respectivos distritos, ya que es costumbre que los representantes populares asuman la representación de sus electores como gestores en asuntos de interés pú-

blico, pero estas funciones son supeditadas al interés nacional y a sus deberes respecto a toda la Nación.

La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado, porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades.

Y es un cuerpo deliberante, porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión de un asunto. Sobre la formación de las leyes, el artículo 72 dice:

“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:

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra”.

En cuanto a sus facultades, la Cámara de Diputados, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad de ciertas materias políticas, hacendarias, judiciales y administrativas, además de las relativas a su régimen interior.

Caracterización de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores es el otro cuerpo colegislador que integra el Congreso General.

Está formada por un cuerpo *representativo federal*, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara según el artículo 73 constitucional y exclusivas y separadas de acuerdo con los artículos 76 y 77.

Es un cuerpo *representativo federal*, porque como señala el artículo 56 de la Constitución, “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”.

Francisco Zarco, el ilustre diputado al Constituyente de 1856-57, precisó acertadamente las funciones del Senado en el Estado Federal, al afirmar: “Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea aristocrática. El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la República y a la democracia, sino *al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación*. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los Estados con una representación muy desigual”.

En consecuencia:

- a) Constitucionalmente los senadores representan a los Estados, o sea a las entidades federativas, tanto porque así lo estableció la doctrina desde la Carta Magna de 1824, como porque así se deduce del artículo 56 de la Constitución que señala que “La Cámara de Senadores

se compondrá de dos miembros por cada Estado" y que "La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

- b) Complementariamente, el sistema representativo del Senado, otorga a sus miembros el carácter de representantes ante la Nación, del Pacto Federal.

El artículo 40 constitucional es el que dicta nuestra forma de gobierno, al constituir una República representativa, democrática, federal y al establecer que los Estados están unidos en una federación. De estos dos elementos: el democrático y el federal, se deriva que el Congreso General se componga de representantes del pueblo: los diputados, según el principio democrático y de representantes de los Estados: los senadores, según el principio federativo.

En el capítulo siguiente se ampliarán estos conceptos, pero es pertinente agregar que la representación y competencia federativas del Senado, son confirmadas por las fracciones V y VI del artículo 76, que le otorgan facultades exclusivas en los casos de desaparición de los poderes constitucionales de un Estado y para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuestiones que se refieren a mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal.

Respecto al carácter colegiado y deliberante del cuerpo senatorial, podemos decir que posee la misma naturaleza que reviste su colegisladora, o sea la Cámara de Diputados.

En cuanto a sus facultades, la Cámara de Senadores, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad en la materia que se refiere al orden político internacional y en ciertas materias referidas al orden político interno, además de las relativas a su régimen interior.

De las relaciones entre las Cámaras.

Del análisis de nuestro Derecho Legislativo se deduce que, en sus relaciones entre sí, las Cámaras son:

- a) *Iguales en jerarquía.*
- b) *Complementarias* en sus funciones y facultades como colegisladoras.
- c) *Autónomas* en sus funciones y facultades exclusivas.
- d) *Específicas* en su organización y en sus facultades relativas a su régimen interior.

Lo anterior implica relaciones de *coordinación*, en los planos de igualdad y complementación. E implica relaciones de *colaboración*, en los planos de sus respectivas autonomías.

Un caso expreso que registra nuestro Derecho Legislativo, respecto a la coordinación que debe existir entre las Cámaras, es el consignado en el último párrafo del artículo 68 constitucional, que dice:

"Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra".

La base de las relaciones entre las Cámaras, es la igualdad de su rango. Nuestro Derecho Legislativo, solamente para los efectos de orden enunciativo,

se ocupa siempre en primer término de la Cámara de Diputados y a través del Reglamento y de la costumbre, consigna hechos y procedimientos que le dan *prioridad* a dicha Cámara. Pero esa prioridad no quebranta la igualdad que existe entre las Cámaras colegisladoras.

Entre los casos de prioridad, se pueden mencionar los siguientes que registra el Reglamento del Congreso:

El artículo 12. establece que para la apertura del Congreso se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados y que el Presidente de esta Cámara será también en ese acto, el Presidente del Congreso.

El artículo 36 señala que la reunión de ambas Cámaras en sesión de Congreso General para los efectos de los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, se verificará en el local de la Cámara de Diputados "y la sesión será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados".

Un caso de derecho consuetudinario, es el de pasar lista primero a los diputados y después a los señadores, en las sesiones de Congreso General.

A su vez, el artículo 171 establece que la Comisión Permanente debe reunirse en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, contando éstos, con un miembro más que los senadores.

Y el artículo 172, al referirse a la Mesa de la Comisión Permanente, consigna otra prioridad en el sentido de que "En un período de receso, el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los diputados y en el período siguiente, entre los senadores".

La Constitución consigna otras prioridades, entre ellas, en materia fiscal, según aparece en el inciso h) del artículo 72.

Pero el caso más señalado, es el del Constituyente Extraordinario, que se integra exclusivamente con diputados.

Entre los casos de igualdad, se puede mencionar el que estipula expresamente el artículo 190, sobre que los diputados y senadores en la apertura de sesiones, "tomarán asiento sin preferencia alguna".

Resumen de las características del Derecho Legislativo Mexicano.

El Derecho Legislativo es una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del derecho vigente, al integrar esa rama específica, generadora y autónoma.

El Derecho Legislativo comprende el orden jurídico formado por el conjunto de normas imperativo-atributivas que regulan las funciones del Poder encargado de formular las leyes.

El Derecho Legislativo Mexicano establece cuatro tipos de funciones inherentes a este Poder: a) Funciones de órgano generador. b) Funciones de órgano interventor. c) Funciones de órgano revisor. d) Funciones de órgano específico.

En el Derecho Legislativo, la legislación es fuente y sucesivamente es el proceso de formación de la norma de derecho que es la ley. El proceso legislativo se forma de nueve actos: a) Iniciativa. b) Dictamen. c) Discusión.

d) Aprobación. e) Expedición. f) Sanción. g) Promulgación, h) Publicación. i) Iniciación de la vigencia. De estos actos, el del dictamen cobra especial importancia como etapa configurante del proceso legislativo. Una excepción en el proceso legislativo, es el caso del veto por el Ejecutivo.

El Derecho Legislativo Mexicano establece que toda resolución del Congreso tiene carácter de ley o decreto. La ley sólo puede emanar del Congreso y es una resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común. El decreto puede emanar tanto del Congreso como de las Cámaras o de la Comisión Permanente o del Ejecutivo y es una resolución de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativa a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

El Derecho Legislativo Mexicano incorpora el principio de la división de poderes para los efectos de su ejercicio dentro de la unidad del Poder del Estado que constituye el Supremo Poder de la Federación. Por ello la división de poderes se perfecciona con la colaboración y coordinación de los mismos.

Nuestro Derecho Legislativo establece un sistema Congresional bicameralista, con facultades que se agrupan en: a) Generales del Congreso. b) Exclusivas de las Cámaras. c) Idénticas para las Cámaras, pero separadas en su ejercicio. Las facultades de la Comisión Permanente, son delegadas del Congreso o de una de las Cámaras.

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General y está formada por un cuerpo representativo popular. La Cámara de Senadores es el otro cuerpo colegislador que integra el Congreso General y está formada por un cuerpo representativo federal. En sus relaciones entre sí, las Cámaras son: a) Iguales en jerarquía. b) Complementarias en sus funciones y facultades como colegisladoras. c) Autónomas en sus funciones y facultades exclusivas. d) Específicas en su organización y en sus facultades relativas a su régimen interior.