

laguna de la ley

I. La palabra *laguna* proviene del latín *lacuna*, sirve para designar al "depósito natural de agua, generalmente dulce y por lo común de menores dimensiones que un lago". Significa, asimismo: "defecto, vacío o solución de continuidad en un conjunto o serie" (DLE).

Su equivalente en otros idiomas es: portugués, *lago*; inglés, *lagoon*; francés, *lagune*; alemán, *lagune*, *teich* e italiano, *laguna*.

1. El término *laguna* se usó por vez primera en el *Lexicon Juridicum*, de Calvini, donde se emplea en el sentido de resarcimiento de daños. Se le utiliza con el sentido moderno con que hoy se le conoce en el Sistema de Derecho Romano, por el autor de la teoría del acto jurídico, Savigny.

2. Se dice que existe una laguna en la ley, cuando no existe una disposición legal expresamente aplicable, cuando se trata de resolver un litigio jurídico con arreglo a un determinado derecho positivo.

II. El legislador más sabio, más perspicaz, más previsora o mejor dotado para ponderar los hechos de la vida real, siempre será incapaz para regular todos los casos que puedan acontecer en el curso de ésta. Es tan variada y multiforme la gama de sucesos que se producen en la vida social, que la ley sólo puede regular, por su propia naturaleza, los casos más constantes, más comunes e indefectiblemente se le escapan otros que no tienen estas características.

1. Ahora bien, no cabe confundir las expresiones: *laguna de la ley* y *laguna del derecho*. Cuando decimos que en la ley existen lagunas, queremos decir que estamos frente a una situación no prevista por el legislador, pero que puede ser resuelta conforme a los principios generales del Derecho. Esto es lo que se conoce como *plenitud hermética del orden jurídico*. Por el consiguiente, si en la ley hay lagunas en el Derecho no puede haberlas.

2. Paolo Biscaretti di Ruffia dice que:

La unidad del sistema normativo estatal facilita notablemente el problema de la individuación de la norma aplicable al caso concreto, ya que permite recurrir, si es preciso a la analogía. Cuando en efecto, el caso en cuestión no aparece regulado por precisas disposiciones legales..., se aplicarán las disposiciones que regulan casos semejantes, o materias análogas, y si faltan también tales disposiciones se recurrirá entonces a los *principios generales del ordenamiento jurídico* estatal...advertimos que la analogía legis e iuris, así permitidas en línea general, son siempre realizables si ello no está excluido de manera explícita, por ejemplo en *las leyes penales o excepcionales*.

III. Observaciones anteriores del constitucionalista italiano, son aplicables en el derecho positivo mexicano. En efecto, el Código Civil Federal dispone: Artículo 18. "El *silencio*, oscuridad o *insuficiencia de la ley*, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia." Artículo 19. "Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse *conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica*. A *falta de ley*, se resolverán conforme a los *principios generales del derecho*. (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

DE CASSO y Romero-Cervera y Afloro Jiménez, *Diccionario de Derecho Privado*, Labor, 1950.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucionalista*, Tecnos, Madrid, 1a. ed.

legislación

I. La palabra *legislación*, deriva del vocablo latino *legislationis*. Mediante ella se denomina al "conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado, o una materia determinada".

Asimismo, a la "Ciencia de las Leyes" (DLE). Sirve también para designar "la totalidad de las disposiciones legales de un pueblo o de una época determinada".

En portugués, *legislação*; inglés, *legislation*; francés, *législation*; alemán, *gesetzgebung* e italiano, *legislazione*.

II. El derecho proviene de tres fuentes distintas: formales, reales e históricas. Las primeras son los procesos creativos de las normas jurídicas básicamente escritas; las segundas, los factores determinantes del contenido, de aquellas normas y, las terceras, los documentos que contienen el texto de una ley o de un conjunto de leyes de épocas antiguas, que más allá del tiempo y del espacio conservan su ejemplaridad por la sabiduría con que fueron redactadas, *v. gr.*: Las Institutas de Gayo, las Institutas de Justiniano, El Digesto, las Novelas, testimonios venerables del extraordinario Derecho Romano; las Leyes de Partidas, las Leyes de Indias, productos del genio jurídico español, etc.

1. En los países de "derecho escrito", la legislación es, sin duda la fuente formal más importante del Derecho y puede ser definida como: "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado, formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes".

2. Algunos autores enseñan que las fuentes formales del derecho son: *la ley, la costumbre y la jurisprudencia*, incurriendo en un error que se debe evitar, por que la ley no es la fuente, sino el producto de la actividad o función legislativa. En su consecuencia, la fuente es la *legislación*.

III. En la actualidad, el Derecho resulta preponderantemente de la obra creativa escrita por el legislador que, naturalmente, debe tomar y toma en cuenta los factores reales imperantes en la sociedad. En países como el Reino Unido de la Gran Bretaña o los Estados Unidos de América prevalece el *common law*, es decir el "derecho consuetudinario" que tiene su fuente principal en la jurisprudencia. Sin embargo: "A pesar de su espontaneidad, el derecho consuetudinario carece de una formulación precisa, lo que hace difícil su aplicación y estudio. El derecho legislado, en cambio, además de su precisión y carácter sistemático, puede modificarse con mayor rapidez y se adapta mejor a las necesidades de la vida moderna" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2a. ed.

legislación delegada

I. El significado de la palabra *legislación* ha sido explicado en el apartado anterior. El adjetivo del idioma español *delegado(a)*, se aplica "a la persona a quien se delega una facultad o jurisdicción". *Delegar*, verbo transitivo, procede del latín *delegare* y denota la acción de "dar una persona a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación" (DLE).

1. *El Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, ofrece la siguiente definición: *Delegate legislation* (Legislación Delegada): "Reglamento con efecto de ley, hecho por el Ejecutivo, bajo la sanción establecida por el Parlamento."

2. A continuación explica:

El parlamento establece los principios de la ley; más careciendo de tiempo para examinar minuciosamente sus detalles, puede el Ejecutivo mediante legislación delegada resolver la aplicación de la Ley en toda su amplitud dentro de aquellos principios. Pero también, el Poder Legislativo puede conferir al Ejecutivo la facultad de enmendar la ley por legislación delegada. Un principio dispuesto en la Ley puede ser ampliado por legislación delegada en una dirección semejante. El comienzo de una Ley también puede ser prevenido por legislación delegada.

II. Según la tradición del gobierno democrático y representativo, el "poder legiferante", es decir, la facultad creadora de la ley, corresponde por naturaleza al Congreso o parlamento integrado por los representantes del pueblo y por el consiguiente, los únicos depositarios de la "voluntad general" que debe sustentar al texto de la ley. Sin embargo, el contorno y el dintorno diferenciales de la función legislativa jamás han sido delimitados con rigurosa precisión. En el mundo contemporáneo, es muy fácil comprobar cómo la función legislativa es compartida delegada con otros órganos del Estado, *v. gr.*: con el depositario del Poder Ejecutivo, con el cuerpo electoral mediante la vía del referéndum, con las propias comisiones del Congreso o parlamento y con los órganos locales miembros de la Federación. A finales de la década de los setenta, la Unión Interparlamentaria comprobó que, en 102 países, la función legislativa es compartida o delegada, en 50 con el Jefe del Estado, en 26 con el gobierno, en ocho con el cuerpo electoral, en seis con las comisiones parlamentarias y en 12 con los estados federados.

La legislación delegada, constituye uno de los problemas más complejos del Derecho Constitucional contemporáneo, por la dificultad para delimitar con precisión los respectivos ámbitos propios de la ley y del reglamento.

Uno de los ideales más preciados del gobierno democrático-representativo es, como anticipamos, tener la seguridad de que las leyes emanan de la voluntad popular depositada en los congresistas o parlamentarios, sin embargo, circunstancias de hecho y derecho obligan al gobierno de los países a apartarse del procedimiento legislativo clásico, ahogado por formalismos ahora inoperantes. Lo cierto es que la legislación delegada ha devenido en práctica común y corriente en la gran mayoría de los estados europeos organizados conforme a los principios fundamentales de la "democracia clásica". La práctica de la legislación delegada se observó en Francia bajo la III y la IV Repúblicas a pesar de que el artículo 13 de la Constitución no la autorizaba, y como las llamadas leyes delegadas *decrets-lois* siguieron usándose, ahora son admitidas legalmente, según el artículo 38 de la Constitución de 1958.

En Italia, aun cuando el artículo 76 de la Constitución, confirma el principio de la división de poderes, se acepta expresamente que la función legislativa puede delegarse al gobierno, pero con "determinación de los principios y criterios directivos y sólo por tiempo limitado y para los objetos definidos".

III. En México, el artículo 49 de la Constitución federal establece:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

1. El Presidente de la República Mexicana tiene facultades de dos clases: de creación normativa y de colaboración en el proceso legislativo. Conforme a lo ordenado en el artículo 49 transcrito, si la vida institucional del país es trastrocada por alguna emergencia, conforme al artículo 29 de la propia ley fundamental, una vez suspendidas las garantías por el Congreso de la Unión, el depositario del Poder Ejecutivo en calidad de legislador extraordinario, puede expedir normas jurídicas abstractas, generales e impersonales para afrontar los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de grave peligro o conflicto para la sociedad. De igual modo, el artículo 131 párrafo segundo, constitucional, establece que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Como colaborador del proceso legislativo tiene derecho de iniciativa, de veto y de promulgación (arts. 71, fracción I, 72 incisos *b* y *c*, y 89, fracción I, constitucionales), si bien cabe precisar que la promulgación es una obligación más bien que una facultad.

2. El artículo 89, fracción I, legitima como facultad del depositario del Poder Ejecutivo, proveer en la esfera administrativa a la *ejecución* de las leyes que expida el Congreso. Por el consiguiente, dentro del ámbito de esa esfera –la administrativa exclusivamente- puede expedir *reglamentos heterónomos* (son aquellos que se expiden en razón de una ley previa dependiendo de ésta su validez jurídico-constitucional puesto que no pueden ir contra ella ni más allá de su ámbito de regulación) y, además, *reglamentos autónomos* como son los de policía y buen gobierno mencionados en el artículo 21 constitucional.

3. Las facultades legislativas del Presidente de la República Mexicana a que se refieren los artículos 29 y 31 constitucionales, *lato-sensu* implican una delegación de la función legislativa; pero, *stricto-sensu* no pueden considerarse productoras de leyes delegadas o como resultado de legislación delegada. Las leyes dictadas con apoyo en tales preceptos son las que en el Derecho Constitucional se denominan "ordenanzas de necesidad" y, en nuestro país "leyes de emergencia".

Para muchos juristas, la legislación delegada no tiene nada de alarmante así atente contra la teoría clásica de la división de poderes. Consagra, por decirlo así, "un estado de hecho nuevo que traduce simplemente la evolución de la noción de democracia parlamentaria" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1a. ed.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Breve estudio sobre el Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1966.

Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, Lok Sabha Secretariat, Nueva Delhi, 1991.

HAURIOU, Andre, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971.

Unión Interparlamentaria, *Les Parlements dans le Monde*, Presses Universitaires de France, París, 1977.

legislación ordinaria

I. *Legislación* (vid. *supra*, *legislación*). *Ordinario(a)*, adjetivo, significa en su primera acepción gramatical: "Común, regular y que acontece las más veces" (DLE).

Por cuanto a su equivalente en otros idiomas, *ordinario* se dice: portugués, *ordinário*; inglés *ordinary*; francés, *ordinaire*; alemán, *kommun*, *alltäglich* e italiano, *ordinario*.

II. La *Legislación*, en el sentido de conjunto o cuerpo de leyes que integran el Derecho Positivo vigente y, por ende, como resultado de la función legislativa, ha sido caracterizada por los estudiosos del Derecho Constitucional como: *legislación general* y *legislación especial o particular*; esto es, en razón de su contenido, ya sea que abarque todas o casi todas las leyes reguladoras de la vida jurídica, o se refiera tan sólo a una rama del Derecho. *legislación nacional* y *legislación universal*, sea que se refiera a las leyes de un país determinado o las leyes vertebradas por principios comunes al Derecho de los países civilizados. *Legislación histórica* y *legislación vigente*, siendo aquella la que tuvo entidad en épocas pasadas y ésta, la que se aplica en la actualidad, subdividiéndose en legislación civil, penal, administrativa, laboral, de petróleo, de minas, etcétera.

La legislación puede ser también *constituyente* si las normas jurídicas tienen por objeto "la organización de la estructura fundamental del Estado y para el funcionamiento de los órganos inmediatos o constitucionales" y, *ordinaria*, cuando las normas jurídicas están destinadas a la organización y funcionamiento de los llamados órganos mediatos".

En los países de Constitución flexible, el Poder Legislativo tiene competencia indiferenciada tanto para crear la legislación ordinaria como la legislación constitucional. En otros estados, para elaborar la legislación constitucional se requiere un quórum especial en el parlamento. Según otras constituciones las reformas en esta materia sólo pueden llevarse al cabo como resultado de un referéndum expreso, o bien por decisión de una asamblea constituyente.

III. En los Estados Unidos Mexicanos, la legislación ordinaria se produce en dos esferas: la federal, a cargo del Congreso de la Unión; y la del fuero común, creada por los congresos de las entidades federativas.

Las reformas o adiciones a la Constitución federal, requieren que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las acuerden y, después, que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados de la Federación, Corresponde al Congreso de la Unión, o en su caso a la Comisión Permanente del mismo, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas estatales y la declaración consecuente de que las adiciones o reformas han sido aprobadas (art. 135 constitucional). (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

GROPALLI, A., *Teoría General del Estado*, Stylo-Caso Bustamante, México, 1944.

legislador

I. *Legislador*, del latín *legislāto-rōris*. Este vocablo usado como un sustantivo o adjetivo, denomina o califica a la persona que legisla. El que forma o prepara las leyes. El que las aprueba, promulga y da fuerza a tales preceptos legales y obligatorio.

II. Según la Partida I, Título I, Ley II, el legislador es el "hacedor de las leyes, y debe procurar que éstas sean derechas y cumplidas". El legislador debe ser: "entendido para saber departir el derecho de tuerto, y no haber vergüenza en mudar y enmendar sus leyes cuando entendiere o le

mostraren razón por que lo deba hacer; que el que a los otros he de enderezar y enmendar, que lo sepa hacer así como cuando errare". En efecto, así debe ser por naturaleza el "hacedor de leyes", porque éstas "se han inventado para el bien de los ciudadanos, conservación de las ciudades, tranquilidad y bienestar de todos... por lo cual, claramente se ve que la palabra ley, bien entendida encierra el propósito y la necesidad de legislar lo justo y lo recto". Y, como la ley positiva es obra del ser humano, jamás será perfecta pero siempre será perfectible, por el consiguiente el legislador debe estar perceptivo y abierto a los cambios que la sociedad experimenta, para incorporarlos con oportunidad y prudencia a las leyes indispensables para preservar el equilibrio entre el bien colectivo y el bien de los particulares.

III. En México, la tradición exige que el legislador sea, además de "hacedor de leyes", esto es, factor importante en el proceso creativo de las normas jurídicas que regulan la vida nacional, un gestor, un procurador del bienestar de los pueblos que presenta, habida cuenta de que, si bien es cierto que formalmente se deben ante todas cosas a la nación, también se deben al distrito o circunscripción donde fueron electos.

1. ¿Debe el legislador ser jurista necesariamente? Dominar hasta donde es posible la ciencia del Derecho, sobre todo el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Electoral, el Derecho Parlamentario, ciertamente es cualidad importantísima, pero en modo alguno requisito *sine qua non*. El jurista, por su formación profesional, se inclina más hacia el mantenimiento del orden jurídico, esto es, hacia el valor de la seguridad, que a los cambios trascendentales aun cuando éstos conlleven una exigencia de justicia. No ignora seguramente que la vida social es cambio constante: cambian las costumbres, los hábitos, las ideologías, las apreciaciones de la ciencia, los métodos de la técnica, pero quizá sigue pesando sobre su conciencia la regla de conducta que impuso hace mucho tiempo Montesquieu recomendó "tocar las leyes con mano temblorosa". Por ello el legislador debe ser esencialmente político, capaz de entender que el bien público se halla entre los extremos del exceso y el defecto. El legislador político tiene que anticipar los resultados favorables o desfavorables de las medidas que conviene adoptar, por eso debe ser: un idealista operante y un práctico con ideales.

2. En México, para ser legislador: diputado, senador y presidente de la República, deben ser cumplidos requisitos de nacionalidad, edad y vecindad o residencia, básicamente, pero en modo alguno se requiere poseer un grado académico (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

CICERÓN, Marco Tulio, *Tratado de las Leyes*, Porrúa, México, 1978, 3a. ed.

REYES HEROLES, Jesús, *Discursos Políticos*, Imprenta Madero, México, 1975.

legislativa, función

I. *Función* (vid. *supra*, *función de*). *Legislativo* (a), del latín *legislar*, aplícase: "al derecho o potestad de hacer leyes", al "cuerpo o código de leyes" y al "Poder Legislativo" (DLE).

II. La *función legislativa*, es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí.

Función, en otros idiomas se escribe: portugués, *função*; inglés, *function*; francés, *function, emploi*; alemán, *funktion* e italiano, *funzione*.

1. La *función legislativa*, en las monarquías constitucionales corresponde al parlamento, que aprueba la ley conjuntamente con el Jefe del Estado; en otros países atribuida al parlamento exclusivamente, esto es, sin participación del Jefe del Estado ni del pueblo. En algunos más, aun cuando tal función recae en el parlamento, requiere en la vía subsidiaria la intervención del pueblo, por medio del referéndum, cuando se trata de leyes constitucionales o financieras.

2. "La función que comentamos surge como expresión de la voluntad soberana del Estado, el cual la realiza fundamentalmente, por conducto del Parlamento que es el órgano representativo de la sociedad. No fue en sus orígenes la función central de esta institución política ya que es un hecho que con anterioridad la función presupuestaria ocupa un lugar preponderante. Sin embargo, tradicionalmente se le ha considerado la función básica, al grado que se ha identificado al Parlamento con el órgano o Poder Legislativo."

III. En los Estados Unidos Mexicanos, la función legislativa tiene por objeto primordial establecer la ley, es decir la norma general, objetiva, obligatoria y comúnmente dotada de sanción, pues a veces carece de ésta, dando lugar a las llamadas técnicamente *lege imperfectae*.

1. La función legislativa del Congreso de la Unión está especificada en las siguientes fracciones del artículo 73 de la Constitución General de la República: VI, VII, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV XXV, XXIX y XXX.

2. Las atribuciones, en verdad *administrativas*, aun cuando revistan formas de leyes, están mencionadas en las fracciones I, II, III, IV, V, , VII, XI, XII, y XXVI del propio precepto.

3. Las facultades del Congreso, desde un punto de vista teórico pueden clasificarse, asimismo, en razón de su propósito inmediato en: facultades en materia de división territorial, en relación con el Distrito Federal, en materia hacendaria, en materia de los comercios con los estados, en materia de guerra en la situación de vacancia del depositario del Poder Ejecutivo y facultades administrativas como se ha dicho están *expresamente determinadas* en el invocado artículo 73, es decir, son facultades explícitas; pero al lado de éstas, existen aquellas que la doctrina jurídica denomina *facultades implícitas*, cuya existencia se desprende de la misma naturaleza de las cosas o bien, sin las cuales las condiciones explícitas no podrían ser ejercidas.

4. La función legislativa de los congresos de cada una de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, tiene la limitación de no poder contravenir las normas de la Constitución General de la República ni las facultades conferidas expresamente al Congreso de la Unión y, las prohibiciones expresas a que se refieren los artículos 117 y 118 constitucionales (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

GROPALLI, A., *Teoría General del Estado*, Stylo-Caso Bustamante, México, 1994.

legislatura

I. La palabra *legislatura*, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa en su primera acepción: "El tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos." Escriche, enseña que designa "al cuerpo legislativo en actividad". La Legislatura "indica el periodo de existencia de una Cámara desde el día de su primera convocatoria al de su *disolución normal o anticipada*".

Legislatura, se escribe en otros idiomas: portugués, *legislatura*; inglés, *legislatorial*; francés, *législature*; alemán, *legislaturperiode* e italiano, *legislatura*.

II. El periodo de una legislatura, es variable, va de dos a nueve años, pero predomina la duración de tres o cuatro años en las Cámaras de Diputados o Representantes. En los países con sistema bicamerista, los miembros de la Cámara Federal o Cámara Alta, son electos para ejercer sus funciones durante más años que sus colegas de la Cámara Baja o de Diputados.

III. En los Estados Unidos Mexicanos, los diputados son electos para que ejerzan su mandato durante tres años y los senadores durante seis. La *legislatura* es el trienio para el que son electos los diputados. Toda vez que los senadores son electos para fungir como tales durante seis años, obviamente pertenecen a dos legislaturas (art. 19 incisos *a* y *b*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

El periodo de duración de una legislatura, empieza a correr y contarse desde el momento en que la Cámara queda formalmente constituida y los legisladores han rendido la protesta de ley (arts. 17 y 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). En nuestro país no se da el caso de disolución anticipada de la Legislatura, como ocurre en los sistemas parlamentarios y por ende, concluye en término prefijado (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1a. ed.

Diccionario de la Lengua Española, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, 21a. ed.

legitimidad democrática

I. *Legitimidad* denota título de poder. *Legítimo*, del latín *legitimes*, es un adjetivo para calificar lo que es conforme a las leyes y lo que es cierto, genuino y verdadero en cualquier línea (DLE). *Democrática*, adjetivo perteneciente a la *democracia*. *Democracia*, palabra que deriva del griego: *demos*, pueblo, *kratos*, poder, autoridad.

Por el consiguiente, para poder decir qué es lo que tiene, o cuándo existe legitimidad democrática, es preciso definir la "democracia" y esto no es tarea fácil. En efecto, hay muchas definiciones de la "democracia", algunas breves: "Gobierno de, por y para el pueblo", "gobierno por la discusión"; otras no tan breves: "Forma de gobierno caracterizada por la responsabilidad de aquellos que gobiernan hacia aquellos que son gobernados", y otras extensas, en el entendimiento de que éstas pueden clasificarse en dos grupos:

a) Las que incluyen elementos de la teoría democrática clásica; y

b) aquellas cuyo propósito es revelar las realidades del proceso democrático como la que será transcrita a continuación.

Democracia es un sistema de gobierno en el cual las decisiones "surgen de un proceso de *debate*, en el cual el *poder* se ha distribuido de manera suficientemente uniforme y amplia, como para que ningún grupo o sección única dentro de la forma de gobierno, pueda continuamente y sin peligro, ejercer un poder hegemónico, y en el cual *cada individuo esté suficientemente protegido de un control externo arbitrario*, por organismos privados o gubernamentales como para poder *participar con libertad en el debate* y utilizar sin temor los recursos políticos que controla". Esta definición, como todas las que sobre la democracia se han vertido y se seguirán vertiendo puede ser criticada por razones de forma o fondo; pero a nuestro juicio es plausible y por ello la invocamos. En el texto transcrito, hemos destacado a propósito dos palabras *debate* y *poder* y una frase que puede resumirse en el concepto *seguridad*, por que expresan las dimensiones básicas de la democracia. Cada vez se arraigan más la convicción de que, sólo mediante el diálogo, la confrontación objetiva, el cotejo imparcial de las ideas y desechando los recursos violentos que sólo generan más violencia, se debe ejercer el gobierno democrático, en el cual, el cambio y las decisiones convenidas de las que depende la cohesión social, sean resultado de la controversia argumentada con propuestas factibles, y la persuasión de que, por ser éstas lógicas, oportunas y eficaces, son las convenientes para el bienestar común. El poder debe ser ejercido acuerdo con las conclusiones del debate; pero sobre todo, debe garantizar que la discusión se lleve al cabo con respeto recíproco entre los interlocutores en el campo político. *La seguridad* es obviamente indispensable, pues sólo cuando los susodichos interlocutores saben de cierto que están protegidos sus derechos a participar en el debate, responderán a sus convicciones verdaderas. De aquí se infiere que el *debate* es la base esencial de la democracia. Ahora bien, el debate reclama necesariamente de la libre exposición de *opiniones* que en armoniosa síntesis conformen la llamada *opinión pública*, porque sólo así, ésta será expresión racional, firme y válida de la *voluntad general* y no mera imitación inducida por el contagio psicológico colectivo. La opinión pública referida a la unidad del Estado "cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado".

II. La opinión pública se forma con ideas generales y principios de fácil comprensión y no con ideas que por su profundidad o por su elevación requieran de amplios conocimientos filosóficos, científicos o técnicos, o de una capacidad intelectual de excepción. "Es específico de la opinión pública de la actualidad su carácter racional, bajo la forma de la «sana razón humana.»"

1. "Entre los pocos componentes de carácter político, absolutamente firmes, que integran la opinión pública actual figuran sus principios democráticos. Puede afirmarse sin exageración que en los pueblos civilizados del día no existe para la opinión pública otro modo de *legitimación de la autoridad* política que la *legitimación democrática*, aunque ciertamente reciba nombres muy diferentes. Entendemos por legitimación democrática la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo, y las varias direcciones políticas se diferencian en la actualidad entre sí, únicamente por el contenido diverso que dan al concepto de pueblo"... "Tanto la *volonté generale* de carácter democrático formal como el espíritu nacional del pueblo son únicamente variedades de la idea de la *legitimidad democrática* y también lo es la justificación que se pretende basada en leyes naturales, de la negación marxista del Estado, que moviliza a los hombres en nombre de una democracia económicosocial."

2. Ahora bien, la "voluntad general", "el espíritu nacional del pueblo" modelados por la opinión pública, deben manifestarse con libertad y transparencia, no sólo en los comicios electorales, sino desde los procesos internos mediante los cuales los partidos políticos postulan a los candidatos que serían portavoces de su oferta política. Bien puede decirse que "la justificación inmanente del Estado por el pueblo" será más amplia y firme, si los representantes de éste son electos con limpieza y sin subterfugios legaloides, si se institucionaliza convenientemente la igualdad; si se respetan cabalmente las libertades políticas de los ciudadanos y si, cuando existe división de opiniones entre los representantes populares, se aplica la regla de acatar la resolución de la mayoría, pero tomando en cuenta

el fundamento teórico que la sustenta: "Una mayoría deber tener siempre una mayoría de representantes; pero una minoría de electores deber tener siempre una minoría de representantes" (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BECKER L., Carl, *Modern Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1941.

GRAEM C., Moodie y Gerald Suddert-Kenedy, *Opiniones, públicos y grupos de presión*. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

HERMAN, Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 7a. reimp.

SCHULZ B., Ernest, *Democracy*, Barrón's Educational Series, Nueva York.

letrado

I. De acuerdo con la Real Academia Española, el vocablo *letrado* proviene del latín *litteratus*, el cual es el adjetivo que se le da a una persona sabia, docta o instruida.

Letrado se escribe en inglés *learned*, en francés *lettré*, alemán *gelehrte*, en italiano *letterato* y en portugués *letrado*.

II. Los antecedentes de la figura del letrado datan del siglo XI, ya que durante esa época existieron personas que, dentro de la sociedad, tenían conocimientos jurídicos, consolidándose en el siglo XV y con la función de dar apoyo a los reyes en esta materia.

En la época moderna española y novohispana, el *letrado* era aquella persona que tenía una formación jurídica pero no practicaba, en el ámbito del derecho privado, la profesión de abogado, sino era considerado como un importante funcionario público, tanto en la administración pública como en la de justicia. Lo anterior hasta el siglo XVIII, ya que "en cierta medida" desaparece este término, sustituyéndolo por el de abogado, sin embargo, como ya lo hemos visto, la figura en comento subsiste en España, con una connotación similar pero aplicada en el contexto del derecho parlamentario.

En el contexto del derecho parlamentario, la palabra *letrado* se refiere a los asesores permanentes de los representantes populares, independientemente de la afiliación partidaria de estos últimos, en las distintas áreas de la administración pública y, especialmente, en cuanto a temas concernientes a la técnica legislativa.

Particularmente, el vocablo *letrado* se aplica a los asesores permanentes de los parlamentarios del Parlamento español (Cortes Generales: Congreso de los Diputados y Senado), siendo funcionarios de carrera, con títulos de licenciado en Derecho y que han realizado posteriormente un concurso-oposición, para ocupar tal puesto. En este país su función es, por un lado, ser asesor técnico jurídico de las cámaras y, por otro lado, dirigir los servicios administrativos de las mismas, considerado éste como un asesor institucional. Al respecto, existen otro tipo de asesores, los denominados asesores políticos, figura última que se presenta también en el Congreso mexicano, cuya función, a diferencia del institucional, es asesorar a cada una de fracciones parlamentarias y, a los diputados y senadores en particular, es decir, que son trabajadores de confianza, que prestan sus servicios de manera temporal.

En España existen actualmente 45 asesores permanentes -o *letrados*- de las Cortes Generales, de un total de 600 funcionarios, y que por lo general son también profesores de universidades. Sus funciones principales son, a grandes rasgos, las siguientes:

1. Realizar la fundamentación jurídica de las iniciativas de ley;
2. elaborar informes (mediatos o inmediatos);
3. coordinar y dirigir los servicios documentales;
4. elaborar documentos que sirvan de base para las deliberaciones;
5. aportar disposiciones del Derecho interno español, jurisprudencia, disposiciones de las Comunidades Autónomas, de Derecho Comunitario (Comunidad Europea), así como de Derecho Comparado;
6. formular estadísticas;
7. recomendar bibliografía;
8. realizar propuestas orientadoras;
9. proporcionar también consultas sobre problemas o asuntos de diversa naturaleza; y ejecución de acuerdos; y
10. preparar actas y comunicaciones.

En resumen, como señala Manuel Gonzalo, letrado de las Cortes Generales españolas, su "trabajo consiste en buscar los medios técnicos necesarios para definir los problemas, determinar las alternativas de solución y facilitar la adopción de las decisiones políticas adecuadas para satisfacer los intereses generales y personales".

III. En México, a nivel federal como en la mayoría de los estados, sólo existen asesores en las diversas comisiones de las cámaras y personal que auxilia en las labores administrativas o legislativas, tanto a los miembros de las comisiones como al Pleno en general, los cuales dependen, preferentemente, de la Oficialía Mayor de cada Cámara, pero existe la tendencia por establecer una figura denominada Asesor Permanente del Congreso, cuya naturaleza sería la de un letrado. Asimismo, actualmente la Secretaría, los presidentes y los secretarios, de cada Cámara, realizan algunas funciones similares a las de estos últimos (art. 29 de la LOCG, 21 y 25 del RCICG). Sin embargo, en el estado de Veracruz, en la Legislatura existe una oficina, de similar naturaleza que la del letrado, denominada Cuerpo Técnico de Apoyo (SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE).

bibliografía

Diario Oficial de la Federación, México, del 20 de julio de 1994.

GONZÁLEZ, Ma. del Refugio, "Letrado", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM. México, 1984, t. VI.

GONZALO, Manuel, "Los letrados y los servicios de información de las Cortes de España", en *Revista Parlamentaria*, vol. 1. núm. 3, Asamblea Legislativa, Costa Rica, diciembre de 1993.

Gran Enciclopedia del Mundo, Editorial Marín, España, 1970.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, 1992, 21a. ed.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, H. Congreso de la Unión, México, 1934.

ley

I. La palabra *ley*, como fue expresado anteriormente (*vid. supra, iniciativa de ley*), proviene del vocablo latino *legere*, que para unos significa escoger, y para otros leer, "porque la Ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se le leía al pueblo para que todos la supiesen", según lo expresan Escriche y Cabanellas en sus diccionarios.

Ley, se escribe en otros idiomas: portugués, *lei*; inglés, *law*; francés, *loi*; alemán, *gesetz* e italiano, *legge*.

1. El *Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms*, registra las siguientes definiciones que se hallan en otros diccionarios de la propia especialización, v. gr.: "cuerpo de reglas decretadas o acostumbradas y reconocidas por una comunidad como obligatorias" (Oxford). "Todas las reglas de conducta establecidas y declaradas obligatorias por la autoridad" (Webster). "Regla de conducta establecida por la autoridad. Estatuto" (Chambers).

2. Desde la antigüedad se han vertido tantas definiciones respecto a la ley que actualmente son incontables. He aquí algunas de ellas: "Ley es lo que el pueblo manda o dispone" (Gayo). *Ordinatio rationis ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, solemniter promulgata*. (La ordenación de la razón al bien común, solemnemente promulgada porque tiene el cuidado de la comunidad), según Santo Tomás de Aquino. "Ley tanto quiere decir como *leyenda* en que yace en señamiento y castigo escrito, que liga et apremia la vida *del home que nón faga mal, et muestra et ensena el bien que el home debe facer et usar*" (Partida I, Título Y, Ley 4a.) etc. En todas o casi todas las definiciones de la Ley jurídica, hallamos los siguientes elementos: es un precepto o conjunto de preceptos; dictado por la autoridad, mediante el cual se manda o prohíbe algo en razón de la justicia y para bien de los gobernados.

II. Desde un punto de vista puramente *formal*, Ley es: "lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito", Pero en la Constitución del Estado moderno, "lo formal no tiene una significación en sí mismo, no hay que considerarla como "forma" en ningún sentido especial o eminente, sino tan sólo como expresión abreviada de una ampliación de carácter extraordinario de la competencia de ciertas instancias y, por el consiguiente, debe tomarse en cuenta un "concepto político" de Ley "que ninguna especie de Estado o de Derecho es capaz de suprimir". La ley es emanación de la voluntad popular representada por el Parlamento. "La cooperación de la Representación Popular ha de entenderse, naturalmente, sólo como una de las características del concepto de Ley derivadas del concepto democrático-político de Ley." Este carácter político se extiende a lo que pasa por "material" en razón de que no es "formal". "Ley es una norma jurídica... en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar *entre ellos y el mismo* los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la *libertad* personal en general y a la propiedad en especial."

III. Dentro del ámbito del Derecho Positivo Mexicano entendido como Derecho Legislado, la ley debe tener las siguientes características:

a) *Debe ser justa*, en cuanto debe ser igual para todos los miembros del cuerpo social;

b) *debe ser bilateral*, es decir, debe considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente, entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo. Aquel, investido de una facultad a la que corresponde una obligación de éste;

c) *debe ser general*, pues no debe manifestarse en relación con una persona o caso particular. Debe ser dictada en forma abstracta sin consideración a los intereses privativos de una persona dada;

d) *debe ser obligatoria*, porque la ley no debe ser una invitación sino un mandato y como tal, imperativo. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando promulga una ley, utiliza la siguiente fórmula: "Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento"; y

e) *debe ser coercitiva*, esto quiere decir que, si sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados puntualmente. La coercibilidad implica la posibilidad de que la ley debe ser cumplida aún contra la voluntad del obligado (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

BUSTAMANTE, A.S. de, y Montoro, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Cultural, La Habana, 1945.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional. México, 1970.

ley de ingresos

I. *Ingreso* del latín *Ingressus*, del participio *ingredi*, "entrar en", es la cantidad de dinero que entra o se recibe. En los Estados Unidos Mexicanos se denomina *ley de ingresos de la federación*, al ordenamiento jurídico aprobado por el Poder Legislativo, para que tenga vigencia durante el año siguiente a partir de la fecha de su promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo, y en el cual sólo quedan establecidos los conceptos por los que el gobierno puede captar recursos financieros a fin de cubrir su presupuesto, asimismo anual, de egresos.

Ingresos, en otros idiomas se escribe: portugués, *ingresso*; inglés, *ingress*; frances, *entrée*, *admission*; alemán, *eintritt*, *eingang* e italiano, *ingresso*.

II. En países como en Francia, el presupuesto es considerado como "el acto por el cual son previstos y autorizados, anticipada y periódicamente, los ingresos y los gastos del Estado". Ello ha llevado a considerar que, "si las leyes especiales que organizan los ingresos y los gastos de una manera permanente son, por esta razón, leyes en sentido material, no sucede lo mismo para los actos subsecuentes, que constituyen las autorizaciones presupuestales. Estos casos no establecen deberes y poderes jurídicos nuevos y, por consecuencia no entran en la función legislativa. No producen otro efecto que el de permitir el ejercicio de la competencia ya establecida por las leyes. *tienen, pues, el carácter de actos-condición* (cursivas del compilador). El presupuesto, se presenta así, desde el punto de vista material como un conjunto de actos-condición".

III. Puesto que la Ley de Ingresos, tiene vigencia de un año, en la República Mexicana se ha planteado el problema siguiente: ¿Qué ocurre si al iniciarse el año fiscal la Ley de Ingresos no está aprobada, promulgada y publicada? (Esta situación ha ocurrido en los años 1923, 1926, 1929, 1931 y 1948). En otros países, tal situación se resuelve de maneras diversas, *v. gr.*: sigue vigente la ley anterior para no afectar la continuidad de los servicios públicos, operando la denominada reconducción del presupuesto. En la Gran Bretaña y en Bélgica se usa el sistema de concesión de créditos provisionales y en Francia dichos créditos se denominan "duodécimos provisionales".

a) En los Estados Unidos Mexicanos hay una laguna legal al respecto y por ende: "la conclusión única que debe aceptarse, por aplicación de los preceptos constitucionales es, *la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme la ley anterior*".

b) La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la vigencia anual de la Ley de Ingresos no es obstáculo para que en ella se contengan normas de *carácter general y permanente* y, siendo así, éstas, pueden derogarse o modificarse cuando se considere conveniente para hacer más eficaz la recaudación de los impuestos.

1. La facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, corresponde al Congreso de la Unión (art. 73, fracción VII). La Ley de Ingresos debe ser discutida sucesivamente por las dos Cámaras del Congreso, no obstante, en el caso, la discusión debe llevarse al cabo en primer lugar, en la Cámara de Diputados (art. 72, inciso h). Los artículos invocados son de la Constitución General de la República.

2. En la Ley de Ingresos no se especifican, por regla general, los elementos de los conceptos tributarios (sujetos, hecho imponible, tarifa del gravamen, etc.), pues esto corresponde a las leyes complementarias específicas, mismas que no se ponen en vigor cada año, pues persisten mientras la Ley de Ingresos mantenga el mismo concepto impositivo a cuya reglamentación ellas están dedicadas.

3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Informe de su Pleno correspondiente al año de 1959 (página 114) dejó establecido que:

Leyes de ingresos. no determinan la vigencia anual de las disposiciones tributarias especiales. Aun cuando las Leyes de Ingresos, tanto de la Federación (art. 65, fracción II, de la Ley Suprema) como de los estados y de los municipios, deben ser aprobados anualmente por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales correspondientes, esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación, de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas.

Esto pone de manifiesto que en materia de impuestos existen dos clases de leyes: la de Ingresos, mero catálogo de los impuestos que pueden cobrarse durante un año fiscal y, las leyes tributarios especiales, en cuanto regulan impuestos específicos, y que no tienen que discutirse y aprobarse cada año, mientras la Ley de Ingresos conserve el mismo concepto impositivo, como la Ley de Impuesto sobre la Renta, por ejemplo. Procede una aclaración: la tesis contenida en el informe de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1959, menciona el artículo 65, fracción II, constitucional, porque en dicho año, el precepto decía: "El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales, se ocupará de los asuntos siguientes: I.... II.

Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y, III...". Este artículo, como el siguiente, 66, han sido reformados por Decretos de 20 de marzo de 1986 y de 2 de septiembre de 1993.

Las leyes reguladoras de cada concepto de ingreso, lo son, en la República Mexicana, tanto desde el punto de vista formal, toda vez que emanan del Congreso de la Unión, depositario de la función legislativa, como desde el punto de vista material, porque son creadoras de situaciones jurídicas caracterizadas por su generalidad, abstracción e impersonalidad (PERICLES NAMORADO URRUTIA)

bibliografía

BONNNARD, *Precis Elementaire de Droit Public*, Sirey, citado en Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1992, 17a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

ley fundamental

I. *Ley* (vid. *supra*, *iniciativa de ley*). *Fundamental*, adjetivo que significa "que es el fundamento o parte principal de una cosa". *Fundamento*: nombre, del latín *Fundamentum*, que quiere decir: principio y cimiento en que estriba y sobre el que se fundan edificio u otra cosa. 5a. figura "raíz, principio y origen en que estriba y tiene su mayor fuerza una cosa no material" (DLE).

Fundamental, se escribe en otros idiomas: portugués, inglés y francés, *fundamental*; alemán, *grundlegend* e italiano, *fondamentale*.

De acuerdo con lo anterior, se designa con el nombre de ley fundamental: "a la Constitución del Estado, por ser el fundamento verdadero de todas las otras leyes. Se denomina también Ley Básica, como base e inspiración de todas las normas legales, que han de ajustarse a ellas, salvo ser *inconstitucionales* y, por tanto, carecer de eficacia o validez".

II. Parece ser que fue en el decurso del siglo XVI, cuando se habló en Francia por primera vez de "Leyes Fundamentales del Reino" y "Leyes del Rey", llamándose a las primeras: Lex Fundamentalis. Según el eminente jurista Loyseau, las Lex Fundamentalis "son para el Poder Real límites serios", en tanto que las "Leyes del Rey" son lo que hoy llamamos "Legislación Ordinaria". Éstas, no podían contravenir las disposiciones de aquéllas.

1. No obstante, la línea divisoria entre uno y otro cuerpo de leyes era tan sutil, para decirlo de alguna manera, que no llegó a existir una distinción tajante entre ellas. Thomas Hobbes, en la edición original inglesa de su célebre libro *Leviathan*, escribió: "No he podido encontrar en ningún autor lo que significa ley fundamental".

2. Carl Schmit dice que en su sentido general, carente de precisión, se llaman "leyes fundamentales", todas aquellas disposiciones que parecen de "singular importancia política a las personas o grupos políticamente influyentes en un momento dado". Así, nos dice: "Se llamaron leyes fundamentales las numerosas disposiciones, capitulaciones y privilegios de los Estamentos Alemanes frente al Emperador. "Acto continuo, ofrece las ocho siguientes acepciones de la ley *fundamental*:

1. Es una norma *absolutamente inviolable* que no puede ser reformada ni quebrantada.
2. Es toda norma *relativamente invulnerable*, que sí puede ser reformada o quebrantada bajo supuestos dificultades.
3. Es el *último principio unitario de la unidad política y de la ordenación de conjunto* (aquí se expresa el concepto absoluto de Constitución).
4. Es cualquier *principio particular* de la organización estatal (derechos fundamentales, división de poderes, principio representativo, etc.).
5. Es la *norma* última para un sistema de imputaciones normativas.
6. Es toda regulación orgánica de competencia y reconocimiento para las actividades estatales políticamente más importantes; y también, en una Federación la delimitación de los derechos de ésta respecto de los Estados miembros.

7. Es toda limitación normada de las facultades o actividades estatales, y

8. *Constitución en sentido positivo*, de donde la llamada ley fundamental no tiene por contenido esencial una normación legal, sino la *decisión política*.

3. Jellinek, con evidente claridad dice: "La característica jurídica esencial de las leyes fundamentales consiste en *poseer*, de modo exclusivo y formal, una fuerza legal superior."

III. Los tratadistas mexicanos de Derecho Constitucional, utilizan la expresión *ley fundamental* cuando se refieren a la Constitución General de la República, cuya denominación correcta es: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." En efecto, don Felipe Tena Ramírez, denominó al volumen en el cual están recopiladas las constituciones de nuestro país: "*leyes fundamentales de México*" (1808-1957). Don Miguel Lanz Duret (Derecho Constitucional Mexicano). Don Serafín Ortíz Ramírez (Derecho, Constitucional Mexicano). Don Ignacio Burgoa (Derecho Constitucional Mexicano), etc., conviniendo todos ellos en que, si la Constitución es la base de la estructura jurídica del Estado mexicano, es debido llamarla ley fundamental (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

DE BUSTAMANTE, A.S. y Montoro, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Cultural, La Habana, 1945.

JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1970.

ley ordinaria

I. Desde el punto de vista meramente *formal*, la llamada *función legislativa* del Estado, consiste en la actividad llevada al cabo por medio de los órganos que, conforme a la Constitución Política, integran el Poder Legislativo: el Congreso General, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (arts. 50, 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). *Ordinario(a)*,

Se escribe en otros idiomas: portugués, *ordinário*; inglés, *ordinary*, *common*; francés, *ordinaire*; alemán, *kommun*, *alltäglich* e italiano, *ordinario*.

II. Del carácter formal del acto legislativo, deviene el principio de "la autoridad formal de la ley", según el cual, todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas, más que por otra resolución del propio Poder, dictada una vez cumplidos los mismos trámites, al cabo de los cuales quedó formada la resolución primitiva (art. 72, inciso *f*, de la Constitución invocada).

Como consecuencia del principio de la autoridad formal de las leyes, resulta la clasificación de éstas, tanto en razón del Poder que en ellas participó, como del procedimiento observado para su formación o su modificación.

Desde este punto de vista, las leyes pueden agruparse en dos grandes categorías: leyes *constitucionales* y leyes *ordinarias*, también denominadas por los tratadistas, *comunes* o *secundarias*.

Las adiciones y reformas a la Ley Constitucional, para que lleguen a ser parte de ésta, requieren la satisfacción de dos requisitos básicos:

a) Que las acuerde el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; y

b) que, acto continuo sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados (art. 135 de la Constitución). Contenido, procedimiento y un órgano específico: el Constituyente Permanente, definen la ley constitucional desde el punto de vista formal.

III. El orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano está prevenido en el art. 133 constitucional: sobre todo la Constitución federal e inmediatamente después las leyes federales y los tratados internacionales en la inteligencia de que, aquéllas y éstos tienen el mismo rango.

1. Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 42, 43, 44 y 48 constitucionales, cabe colocar:

a) Las *leyes ordinarias*;

b) las *leyes reglamentarias*; y

c) las *normas individualizadas* (contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos) cuyo ámbito espacial de vigencia es el Distrito Federal y las zonas a que se refiere el último de aquellos preceptos.

2. Luego se ubican:

a) Las *constituciones locales*;

b) las *Leyes Ordinarias*;

c) las *leyes municipales*; y

d) las *normas individualizadas*, cuyo ámbito espacial de vigencia es el de los respectivos estados de la Federación y "aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción" los dichos estados.

Como consecuencia de lo expresado: *leyes ordinarias, comunes o secundarias*, son las emanadas del Poder Legislativo, de la Federación o de cada una de las entidades federativas, siguiendo el procedimiento digamos normal en términos del artículo 72 de la Constitución federal, o de los artículos correlativos en las constituciones políticas de los estados (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1971, 14a. ed.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2a. ed.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

PENICHE LOPEZ, Edgardo, *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*, Porrúa, México, 1980.

ley orgánica

I. Para algunos tratadistas, además de leyes constitucionales y de leyes ordinarias, existen *leyes orgánicas* y *leyes reglamentarias*, las cuales en rigor, desde el punto de vista formal no tienen una

diferencia específica que las separe de las leyes ordinarias, pues, como éstas emanan del Poder Legislativo, conforme al procedimiento establecido por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o del precepto correlativo de las constituciones de los estados federados.

Orgánica, se escribe en otros idiomas: portugués *orgânico*; inglés, *organic*; francés, *organique*; alemán, *organisch* e italiano, *orgânico*.

II. Los tratadistas denominan *leyes orgánicas* a aquellas cuyo objeto es, precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada. Otros son más específicos y dicen: "Son leyes orgánicas las que organizan, *no a cualquier órgano del estado, sino a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legitima democráticamente.*"

III. Conforme a este punto de vista, en México sólo hay cuatro leyes orgánicas en el ámbito federal:

1. El Reglamento del Congreso (ahora: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).
2. La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
3. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (ahora: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); y
4. La Ley Electoral Federal (ahora: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

IV. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en algunos casos se refiere a la denominación: "ley orgánica", *v. gr.*: artículo 7o., párrafo segundo, artículos 31, fracción III; 73, fracción XXIV. No es ocioso señalar que existen leyes que bien podríamos llamar mixtas porque son orgánicas y son reglamentarias (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1971, 14a. ed.

PENICHE BOLIO, Francisco J., *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1970.

ley orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos

I. Una vez obtenida su independencia política, la nación mexicana empezó a organizarse de acuerdo con su nueva vida institucional. El Poder Legislativo inició sus tareas desde luego. El Poder Legislativo emitió y aprobó el 24 de abril de 1823, el Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano, "cuya aplicación fue utilizada para promulgar la primera Constitución, así llamada propiamente por su vigencia y realidad, de la República Mexicana: La Constitución Federalista de 1824".

Congreso, se escribe en otros idiomas: portugués, *congresso*; inglés, *congress*; francés, *congrès*; alemán, *Kongress* e italiano, *congresso*. *General*, se escribe: en portugués, *geral*; inglés, *general*; francés, *général*; alemán, *allgemein* e italiano, *generale*.

II. Desde aquella época hasta el 24 de mayo de 1979, las funciones del Congreso mexicano estuvieron reguladas por los siguientes ordenamientos legales: "Reglamento para el Gobierno

Interior del Congreso General" de 23 de diciembre de 1824; "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" de 20 de diciembre de 1897 que empezó a regir el 1o. de septiembre de 1898; y, "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" que empezó a regir desde la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*: 20 de marzo de 1934. Este último fue objeto de reformas el 19 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937, el 1o. de noviembre de 1937, el 30 de diciembre de 1939, el 21 de diciembre de 1957, el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1964, el 20 de enero de 1975, hasta que el 25 de mayo de 1979, el Congreso se dio su primera ley orgánica. No obstante, siguieron y siguen siendo aplicables algunas disposiciones del mencionado Reglamento de 1934.

III. El 26 de agosto de 1978, los miembros de la diputación veracruzana a la Quincuagésima Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron, en uso de su derecho, una *iniciativa de ley orgánica del congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. En la exposición de motivos acogieron el siguiente argumento: "*La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un Reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de la ley orgánica.*" Esta iniciativa no prosperó. En efecto:

Una comisión de senadores y diputados de la propia Legislatura, presentó otra iniciativa con la cual se dio cuenta a la Cámara de Diputados en sesión de periodo extraordinario llevada al cabo el 9 de mayo de 1979. En el dictamen de primera lectura, que se hizo del conocimiento de la Asamblea de la Cámara susodicha, en la sesión del día 15 del mismo mes y año, se dijo lo siguiente:

La iniciativa sostiene el criterio de que es necesaria la Ley Orgánica del Congreso a que se refiere el artículo 70 de la Constitución, a fin de hacer posible la instalación y funcionamiento del Colegio Electoral, así como de la propia H. Cámara de Diputados de la próxima LI Legislatura y que, como principio fundamental aun cuando no se expresa de esta manera en la exposición de motivos, claramente *se infiere del contenido general de la misma debe mantenerse la vigencia del actual Reglamento Interior del Congreso General* en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias de esta ley y el Reglamento Interior y de Debates en lo que no se opongan a la misma.

1. En el debate de esta iniciativa, se puso de manifiesto que era producto de las circunstancias pero no de una auténtica vocación hacia el cambio democrático, y se reconoció en tal sentido, el mérito de la iniciativa de la diputación veracruzana. El Congreso, no obstante, aprobó la iniciativa de referencia y la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de mayo de 1979.

2. Esta primera Ley fue objeto de reformas, publicadas en el citado *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1981.

El 14 de julio de 1994, entró en vigor la *ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos* que se halla vigente, la cual, en lo general mantiene la estructura de la Ley derogada y sólo fue adaptada para hacerla congruente con otras reformas sobrevinientes a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

Colección de Reglamentos desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 24 de noviembre de 1810, hasta el *Diario Oficial* de 20 de enero de 1975, Cámara de Diputados, México.

Diario de los Debates, L. Legislatura, Periodo Extraordinario. año III, núms. 4 y 5 de fechas 9 y 15 de mayo de 1979, respectivamente.

Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970.

Guía para consultar las prescripciones constitucionales y del Reglamento Actual del Poder Legislativo de la Unión, diputado licenciado, José Romero, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1914.

ley reglamentaria

I. La *ley reglamentaria* es, como está dicho (*vid. supra, ley orgánica*) una especie del género *ley ordinaria*.

II. Las leyes reglamentarias, son simple y sencillamente las que desarrollan un precepto constitucional.

En tal sentido, podemos decir que existe consenso entre los tratadistas mexicanos, *v. gr.*: Leyes reglamentarias son las "que concretan y desarrollan bases establecidas en la Constitución"; "las que desarrollan en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución".

1. Las denominaciones: "ley orgánica" y "ley reglamentaria" no siempre se observan con pulcritud jurídica por los legisladores mexicanos.

La Constitución en diversos preceptos da bases generales respecto de una materia e indica, en el propio precepto, que será la ley la que establecerá las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones, o para fijar casos, condiciones, requisitos, etc. La ley que haga este desarrollo podría denominarse ley reglamentaria. Cabe aclarar que omitir en la denominación el carácter de la ley, no implica que varíe su naturaleza.

2. No debe confundirse la ley reglamentaria con el reglamento. Aquélla emana del Poder Legislativo; éste, es norma expedida por el Presidente de la República y desarrolla una Ley del Congreso (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 14a. ed.

PENICHE BOLIO, Francisco J., *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México. 1970.

SEÁIS ARROYO, José *et al.*, *Técnica Legislativa*, Porrúa, México, 1988.

ley suprema

I. El adjetivo *supremo(a)*, del latín *supremus*, significa: 1. Sumo, altísimo. 2. Que no tiene superior en su línea (DLE). En su consecuencia, tomada en su sentido literal, la expresión *ley suprema* alude a la norma colocada en la cima de todas las que integran el sistema jurídico de un Estado. Las expresiones *ley fundamental* y *ley suprema* se identifican y son utilizadas para aludir a la Constitución.

Suprema, en otros idiomas, se escribe: en portugués, *supremo*; inglés, *supreme*; francés *suprême*; alemán, *oberst*, *höchst* e italiano, *supremo*.

III. La *ley suprema* de los Estados Unidos Mexicanos es su Constitución política, vigente desde 1917 y cuyo artículo 133 dice literalmente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, *serán la ley suprema de toda la unión*. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados (cursivas del compilador).

La lectura del texto puede inducirnos a pensar, *prima facie*, que no es sólo la Constitución la Ley Suprema del Estado Mexicano, puesto que menciona a las leyes del Congreso y a los Tratados; sin embargo, una lectura cuidadosa del propio texto nos lleva a la conclusión de que la Constitución es *suprema* respecto a las leyes federales porque éstas, para formar parte de aquéllas, deben emanar, esto es tener su origen en la propia Constitución y es que: "Por Constitución entendemos siempre que hablamos con propiedad y con exactitud, el *conjunto* de leyes, instituciones y costumbres que, deducidos de ciertos principios racionales permanentes, constituyen el sistema general por el que la comunidad ha admitido ser gobernada" (*Bolingbroke*). Las normas reguladores de un gobierno, seleccionadas para integrar la *ley suprema* no actúan separadamente, ya que forman parte del sistema de gobierno o mejor dicho de la estructura constitucional del Estado (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1958, 4a. ed.

WHEARE, K.C., *Las Constituciones Modernas*, Labor, Barcelona, 1975, 2a. ed.

leyes

I. Cuando se habla de *leyes*, se alude bien a las llamadas *leyes científicas* o a los *conjuntos de normas* de diversas especies, v. gr.: se habla lo mismo de *leyes del arte* o de *leyes de la moral* o bien de *leyes divinas* y de *leyes constitucionales*.

1. *Nomos, lex*, son vocablos que en su origen significaron: regla de conducta para ser observada o cumplida por los seres humanos, establecidas por la voluntad consciente de otros, encargados, por lo general, de la dirección o gobierno de la comunidad. Tales vocablos, jamás denotaron la uniformidad reiterativa de los hechos físicos.

2. Aristóteles nunca habló de leyes en sentido científico. Fue en la Roma antigua donde pensadores insignes como Lucrecio, hablaron por vez primera de *leges naturae*, relativas a los fenómenos físicos, distintas de las normas reguladoras de la conducta humana.

3. En la actualidad se acepta la existencia de *leyes naturales*, o sean las que expresan relaciones constantes o uniformes de causa a efecto es decir, lo que es, en contraposición a las *leyes o normas de conducta*, que se refieren a lo que *debe ser*. mismas que hallamos en los respectivos campos de la religión, de la moral, de los convencionalismos sociales y, obviamente, del *derecho*.

II. En el campo jurídico, las *leyes* son: reglas de conducta emanadas del Poder Legislativo, sancionadas y promulgadas por el Poder Ejecutivo, publicadas formalmente para el cumplimiento inexcusable por parte de los gobernados a quienes están dirigidas (leyes en sentido estricto); o

bien, reglas abstractas y obligatorias de conducta, de naturaleza general y permanente, referidas a un número indeterminado de personas, de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo comúnmente indefinido, y sustentadas por la coercibilidad que es nota substantiva del Derecho (leyes en sentido amplio).

Una clasificación de las leyes, que ha sido aceptada en términos generales es la siguiente:

- a) Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen (nacionales, extranjeras, de derecho uniforme);
- b) desde el punto de vista de su fuente (legislativas, consuetudinarias, jurisprudenciales);
- c) desde el punto de vista de su ámbito de validez (federales y locales: de los estados, de los municipios);
- d) desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez (de vigencia indeterminada o determinada);
- e) desde el punto de vista de su ámbito material de validez (de Derecho Público: constitucionales, administrativas, penales, procesales, internacionales, industriales, agrarias) y de Derecho Privado (civiles y mercantiles);
- f) desde el punto de vista de su ámbito personal de validez (genéricas e individualizadas);
- g) desde el punto de vista de su jerarquía (constitucionales, ordinarias: orgánicas, de comportamiento y mixtas, reglamentarias e individualizadas (privadas y públicas);
- h) desde el punto de vista de sus sanciones (*lege perfectae*, *leges plus quam perfectae*, *leges minus quam perfectae* y *leges imperfeae*);
- i) desde el punto de vista de su cualidad (positivas o permisivas y prohibitivas o negativas);
- j) desde el punto de vista de sus relaciones de complementación (primarias y Secundarias: de iniciación, de duración y de extinción de la vigencia; declarativas o explicativas, permisivas, interpretativas, sancionadoras), y
- k) desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares (taxativas y dispositivas) (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

KORKOUNOV, N.M., *Cours de Theorie Generale du Droit*, París, 1914, 2a. ed.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2a. ed.

libro

I. La palabra *libro*, deriva del vocablo latino *liber*, *libri*, con el cual se designaba al papiro o pergamino. En un principio, los *codex* se formaban con tablillas y, cuando éstas fueron substituidas por hojas de pergamino o de papiro, el *liber* y el *codex* se identificaron por su estructura material.

Libro, se escribe en otros idiomas: en portugués, *livro*; inglés, *book*; francés, *livre*; alemán, *buch* e italiano, *libro*.

II. Desde la antigüedad, cobraron carta de naturalización ciertas normas para estructurar las recopilaciones de normas jurídicas, a fin de hacer lógico, sistemático, el orden de las materias tratadas en ellas. Así, códigos y leyes fueron comúnmente divididos en *libros, títulos, capítulos, secciones y artículos*. Asimismo, se afirmó la costumbre de llamar libros a las partes principales en que resultaban divididas obras científicas o literarias de alguna extensión.

"Hasta nuestros días, la división de un cuerpo normativo en libros, es más frecuente en los Códigos que en las Leyes, ya que al conjuntar estas diversas instituciones de una rama del derecho es conveniente que cada una de ellas tenga un tratamiento por separado."

III. Las principales leyes mexicanas, de alguna extensión, *v. gr.*: la Ley de Vías Generales de Comunicación, está dividida en libros donde se incluye todo lo concerniente a cada uno de los tipos de comunicación reglamentados. En todos los códigos vigentes: Civil, Penal, de Comercio, de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ejemplo, están divididos en libros (PERICLES NAMORADO URRUTIA).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 4a. ed., t. II.

SÁENZ ARROYO, José *et al.*, *Técnica Legislativa*, Porrúa, México, 1988.

licencia parlamentaria

I. El vocablo *licencia* es un documento en el que consta un permiso o autorización; su etimología proviene del latín *licentia* que significa permiso; libertad de *licens*, participio activo, estar permitido, ser lícito. En términos generales, la licencia otorga, cede o faculta a un individuo, para realizar determinado acto.

Esta voz se escribe *licença* en portugués; *licence* en inglés; *permission* en francés; *erlaubnis* en alemán y *licenza* en italiano. Por cuanto a la palabra *parlamentaria* (*vid. infra*).

II. En el ámbito del derecho, el término *licencia* suele emplearse como una autorización por parte de la autoridad que permite al gobernado obtener, después de cumplir con determinados requisitos, la facultad de obrar conforme a las normas jurídicas. Asimismo, se emplea el término referido, para hacer alusión a la falta temporal de asistencia al trabajo por tiempo determinado, por parte de un empleado público o privado, previa autorización del jefe o superior jerárquico.

En ese sentido, en el derecho parlamentario, la licencia es la autorización que otorga el Presidente del órgano legislativo a los miembros del mismo, para ausentarse de sus labores por un tiempo, ya sea por enfermedad o para desempeñar alguna otra función pública; dicho permiso puede ser con o sin goce de sueldo.

III. La Constitución mexicana establece en su artículo 62 que los diputados y senadores propietarios no podrán desempeñar ningún otro empleo o comisión en la Federación o los estados, por los cuales perciba un sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación; en caso de infringir esta disposición, se castigará con la pérdida del carácter de representante popular.

Atendiendo al mismo ordenamiento jurídico, en su artículo 63, señala que cuando sin causa justificada o previa licencia falten 10 días consecutivos los diputados o senadores, se entiende que renuncian a concurrir a sesionar hasta el periodo inmediato, llamándose a sus suplentes.

La licencia parlamentaria impide el desempeño de dos o más funciones públicas y que el legislador se distraiga de sus tareas o no les dedique el tiempo necesario; o bien, que alguna enfermedad le impida asistir a sesiones, que de ser grave, lo sustituye el suplente.

Cabe hacer mención, que el Congreso mexicano tiene facultad de otorgar licencia al Presidente de la República, según la fracción XXVI del artículo 73 constitucional, lo que tiene importancia política, al referirse a la permanencia del Ejecutivo Federal en su cargo.

El Senado aprueba las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, concedidas por el Presidente de la República por más de un mes, conforme al artículo 99 constitucional (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Heliasta, Buenos Aires, 1992.

GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.

ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, Senado de la República, México, 1967.

líder

I. Etimológicamente proviene del vocablo inglés *leader* que significa guía. Se le denomina así, al jefe o conductor de un partido político, de un grupo social o colectividad. En otros términos, es la persona que dirige o encabeza un grupo. La palabra *líder* guarda una estrecha relación con el carisma, en virtud, de las cualidades o características que pueda tener un individuo, que le permitan atraer la atención de una colectividad o de un sector de ésta. Para Max Weber, el tipo de legitimidad carismático se basa precisamente en que una persona (líder) por su carisma va a guiar los destinos de una sociedad, legitima su poder en su atracción natural.

II. En el derecho parlamentario el término *líder* se emplea para designar al legislador que preside el órgano legislativo o bien, la fracción parlamentaria de su partido político. La designación del líder del parlamento varía de acuerdo con el régimen político; así, en un sistema presidencial es el titular del Poder Ejecutivo quien influye en la nominación del individuo que presidirá el Congreso o Cámara (según se le denomine), cuando pertenece al partido mayoritario, independientemente del formalismo jurídico que establezca la ley.

En cambio en un régimen parlamentario, como el de Inglaterra, el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, es quien ocupa el cargo de primer ministro del gobierno británico y dirige los trabajos de la cámara, lo que le da un distintivo especial. En ambos casos, los líderes (formalmente llamados presidentes) de los órganos legislativos, coordinan las labores parlamentarias que se desarrollan en las comisiones de trabajo, tienen a su cargo la administración del parlamento y mantienen relación directa con los líderes de las otras fracciones parlamentarias.

Por lo que respecta al o a los líderes de los grupos parlamentarios que no tienen la mayoría en un parlamento, su función estriba en guiar a sus compañeros legisladores en la estrategia partidista a seguir en las labores legislativas, ya sea en comisiones o en sesión, para defender la postura ideológica de su partido político. Además de ser los encargados de negociar los acuerdos parlamentarios con el resto de los coordinadores de otras fracciones. Su nombramiento, es por lo regular una designación por parte de la dirigencia de su organismo político; pocos casos se dan, en que sus correligionarios sean quienes lo eligen, pero si esto llega a ocurrir la elección es sólo un

acto de confirmación de una decisión partidista o de un consenso de grupos parlamentarios ya adoptada.

III. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece para la Cámara de Diputados, que el líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión (art. 38 fracción V). Para la Cámara de Senadores, el presidente de la Gran Comisión (líder) es designado por la mayoría de los miembros que integran el cuerpo colegiado (art. 92). En ambos casos, el líder camaral tiene un papel importante, porque se encarga de conducir la vida parlamentaria por las vías del diálogo y el respeto entre adversarios.

Tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores, señala la Ley Orgánica del Congreso, que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de dicha ley.

Bajo el nombre de coordinador de la fracción parlamentaria, se le denomina al líder de cada fracción. Los coordinadores, forman parte de la Comisión de Régimen Interior y Concertación Política, que funge como el órgano de gobierno de la Cámara (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, Porrúa, México, 1987.

SÁNCHEZ AZCONA, Jorge, *Reflexiones sobre el poder*, UNAM, México, 1991.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 2a. ed.

llamamiento al orden

I. El vocablo *llamamiento*, proviene del verbo llamar que tiene su raíz del latín *clamare*, que significa gritar, clamar; también, concibiéndose como "llamar a gritos" o bien "convoca" "citar". En su primera acepción, se define como captar la atención de alguien con voces o gestos y, en su cuarta acepción como convocar a una reunión.

A este término se le denomina en otros idiomas, de la siguiente manera: *chamar* en portugués; *to call* en inglés; *appeler* en francés; *arrufen, klopfen, scheller* en alemán; *chiamare* en italiano.

Por lo que hace al término orden, se define como una distribución armónica y simétrica de un conjunto de personas u objetos, o bien, de acuerdo con su décima acepción es un mandato que hay que acatar. En cuanto a la denominación de orden en otras lenguas (*vid. infra*).

II. Para el derecho parlamentario el llamamiento al orden es la facultad que tiene el presidente de la mesa directiva, para convocar a los legisladores a que no alteren la tranquilidad que debe imperar en las sesiones y guarden la compostura pertinente en el recinto; es decir, que exista el respeto y la solemnidad que implica el trabajo parlamentario; ya que en ocasiones, por la intensidad del debate, se llega al desorden o la expresión de voces disonantes

Así, el reglamento del Congreso de los Diputados en España establece en su artículo 103 que los diputados y oradores serán llamados al orden, por los siguientes supuestos: cuando profirieren palabras o vertieron conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado o de cualquier otra persona o entidad; cuando en sus discursos faltaren a lo establecido para la buena marcha de las deliberaciones; cuando se interrumpa o altere el orden de las sesiones y cuando retirada la palabra a un orador, pretenda continuar haciendo uso de ella.

III. En el caso de México, el artículo 105 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es categórico al establecer que es el presidente de la mesa directiva el único que puede reclamar el orden, por cualquiera de estas causas: cuando se infrinjan los artículos del reglamento; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Cabe destacar, que dicho reglamento contempla en su precepto 107 los casos en los que no se puede llamar al orden a un orador: cuando critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero de existir injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en la sesión inmediata. El Presidente instará al ofensor a que las retire o las satisfaga al ofendido, si aquél no lo hiciera, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa, se autoricen por la secretaría, insertándolas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar; también pedirá orden al público, que se encuentre en las galerías, y en caso de perturbaciones, podrá despedirlos, según el artículo 209 del Reglamento (JAVIER OROZCO GÓMEZ)

bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, José Francisco de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Fundación Cambio XXI, México, 1993.

MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, instituto de investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987.

Reglamento del Congreso de los Diputados de España, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, t. I, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1991.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

lobby

I. Expresión anglosajona que significa corredor o pasillo conectado a un cuarto largo, o una serie de cuartos, y es usado como camino de paso o cuarto de espera. También se le conoce así, a una parte del recinto parlamentario no considerada para uso oficial; de ahí que en Inglaterra al punto central de las casas del parlamento se le denomina *lobby* central, donde se reúnen a conversar los parlamentarios, periodistas y el público que asiste.

El término *lobby* traducido al español significa cabildeo, que tiene las siguientes denominaciones en otros idiomas: *cabalar* en portugués; *to lobby* en inglés; *briguer* en francés e *intrigieren* en alemán.

II. La palabra *lobby* se refiere a la actividad que realizan una serie de individuos en los pasillos de un órgano legislativo, con el objeto de inducir votación o la discusión de un tema, hacia un sentido. Esa labor de negociación y convencimiento que realizan los llamados cabilderos puede ser apoyada por un grupo de interés o de presión, que requieren de los beneficios que le pueda otorgar una reforma legal o la posición que adopten los grupos parlamentarios. Es decir, el cabildeo no sólo puede ser encargo por parte de un partido político o de una fracción parlamentaria; sino también, de grupos ajenos al parlamento o de cualquiera de los otros dos poderes.

En Estados Unidos el término *lobby* surgió en 1789 con la realización del primer Congreso en la ciudad de Nueva York, cuando un grupo de comerciantes y granjeros acudieron al recinto parlamentario en busca de concesiones o privilegios (contratos, patentes, derechos); estos

asistentes, fueron invitados a esperar en el lobby, por lo que se les llamó agentes del *lobby* (vid. *infra*, *lobismo*) (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

CALVO BACA, Emilio, *Diccionario Venezolano del Político y el Parlamentario*, Calvin, Caracas, 1983.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary*, John Wiley and Sons, USA, 1991.

FERNÁNDEZ GARCÍA, María Jesús, *Parlamento y Lenguaje*, Asamblea de Extremadura, España, 1987.

lobismo

I. El término *lobismo* deriva de la práctica excesiva del cabildeo (*lobby*); el *lobbyist* (cabildero) realiza su actividad de sondeo y/o convencimiento, no sólo como una praxis que tiene por objeto defender intereses definidos e influir en las decisiones del parlamento; sino que se convierte en una forma de operación que busca controlar de manera permanente la opinión del órgano legislativo, convirtiéndolo en presa fácil de sus intereses. Para lograrlo, el cabildero cuenta con una gran estructura y recursos para operar, que le permiten cubrir todos los espacios.

II. La practica del *lobismo* tiene distintas aplicaciones, dependiendo del margen de maniobra con el que cuenten. De la habilidad y convencimiento que posean, dependerá el éxito de su misión. Si bien, el cabildeo es benéfico para la vida parlamentaria, para sensibilizar a los parlamentarios sobre un tema o lograr alcanzar el consenso o un acuerdo mayoritario sobre una reforma legal, su deformación a través de intereses ocultos o de dominio sobre el parlamento lo convierten en una actividad perniciosa.

El *lobismo* tiene una aplicación distinta en un régimen parlamentario, que en un régimen presidencial. En el primero, su labor se incremento por la independencia y fortaleza del Poder Legislativo. En el segundo caso, es más intenso, debido a la rígida separación de poderes.

Veamos dos ejemplos sobre la práctica del cabildeo, en el Congreso de los Estados Unidos y el Parlamento de Inglaterra. En los Estados Unidos, la actividad de *lobbying* es toda una tradición: desde los orígenes del Congreso estadounidense había gentes que no eran representantes, que conocían y empleaban medios diversos para influir sobre los congresistas para que dictasen u obstruyesen una legislación de acuerdo con sus intereses. Con el paso del tiempo, el *lobby* en el Congreso de los Estados Unidos se convirtió en el centro de todo tipo de asuntos, en donde "amigos de los congresistas, funcionarios principales, congresistas que fracasaron en la reelección, abogados, periodistas, parásitos de los departamentos y miembros del Congreso defendían ciertos intereses", por lo que, los vocablos *lobby* y *lobbyist* significaban vituperio y desprecio. En la actualidad, el *lobbyist* tiene grandes ingresos y actúa abiertamente; los grupos de interés que están tras de él, tienen organizaciones territoriales extensas, concentrándose en Washington, donde cuentan con oficinas ocupadas por funcionarios adiestrados y expertos, con una dirección ejecutiva y un moderno equipo de investigación y áreas de propaganda. Estos grupos cuentan con dos clases de delegaciones: "aquellas cuyo interés principal, está en asegurar de modo inmediato beneficios particulares y aquellas cuyo interés principal está en procurar para sí y para otros bienes espirituales o materiales".

A diferencia del Congreso estadounidense, donde la práctica del lobismo ronda en su recinto, el caso del Parlamento en Inglaterra es totalmente distinto, ya que no tiene la misma penetración. En el siguiente caso lo observaremos: dos diputados de la Cámara de los Comunes eran culpables de revelar información a los periódicos referentes a la actividad de esa cámara en el pasado, presente y futuro; opiniones expresadas en una reunión de los miembros del partido laborista en el órgano

legislativo. Los sucesos quedaron al descubierto cuando uno de los diputados escribió un artículo, en el que denunciaba que la actividad parlamentaria del partido laborista se filtraba al público; argumentando que los diputados daban información por dinero, en estado de embriaguez o tal vez como una especie de recompensa por el trato que le da la prensa. La comisión de investigación que se creó para este hecho, descubrió que precisamente quien escribió ese artículo había recibido dinero a cambio de dar información. Por tal motivo en los debates del 10 de diciembre de 1947, se encuentra la siguiente resolución de la Cámara de los Comunes:

Que si en cualquier caso un diputado ha sido declarado culpable por esa Cámara, acusado de dar dinero por revelar y publicar información confidencial sobre cuestiones relacionadas con el parlamento, cualquier persona responsable de ofrecer tal dinero, sufrirá condena grave por parte de esta Cámara, que considerará tal acto de acuerdo con las circunstancias.

Es decir, mediante esta resolución, el parlamento busca prevenir cualquier clase de soborno o corrupción de parte de cabilderos hacia los parlamentarios, a fin de influir en sus decisiones.

III. En el caso de México, el *lobbysmo* tiene poco uso, en virtud de que la influencia se concentra en el Presidente de la República y en los secretarios de Estado, dado que de allí parte la inmensa mayoría de las iniciativas. Se incrementará la labor de cabildeo en la medida en que al Poder Legislativo, sea más fuerte e independiente (JAVIER OROZCO GÓMEZ).

bibliografía

BARRENA GARCÍA, Alberto, *La democracia como problema*, Ediciones ICAI, Madrid, 1978.

CALVO BACA, Emilio, *Diccionario Venezolano del Político y el Parlamentario*, Calvin, Caracas, 1983.

DICKSON, Paul y Paul Clancy, *The Congress Dictionary*, John Wiley and Sons, USA, 1991.