

PRÓLOGO

La obra de Miguel Ángel Camposeco Cadena, que hoy nos honramos en prologar, se inscribe en la serie de Manuales y libros que sobre diversos temas del Derecho Parlamentario ha venido publicando en los últimos años, entre los cuales se encuentran: “Ordenamientos Legislativos” (Textos concordados); “Manual de Temas Legislativos”; “El Legislador Federal” (Prontuario Jurídico); los “Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos”, en los que trata “De las Iniciativas”, “El Orden del Día” y “De las Sesiones”, El Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México y su más reciente libro intitulado “Lógica Parlamentaria”.

En todos y cada uno de estos trabajos, encontramos un valioso material, que evidencia la agudeza del investigador académico, especializado en el Derecho Parlamentario, con la visión pragmática de quien como diputado de la Quincuagésima Legislatura, brilló con luz propia en el apasionante mundo del que hacer legislativo. Desde esta atalaya, el autor que comentamos, se pudo percatar del abandono en que ha estado la temática y el contenido del derecho parlamentario en general y del mexicano en particular, por parte de los académicos, dirigentes de partidos políticos, investigadores en la ciencia del derecho, así como de los propios legisladores, no obstante que su praxis abarca ya un largo periodo de casi 186 años, a partir del momento en que nuestra nación, en los albores de su independencia, eligió en 1812, por vez primera, a sus representantes a las Cortes de Cádiz.

Esta respetable antigüedad de nuestros órganos legislativos, que debía haber generado un importante desarrollo de la materia parlamentaria, no fue posible que se lograra al no existir en nuestro medio las condiciones para una carrera parlamentaria sucesiva y profesionalizada, debido al impedimento constitucional de la reelección en el cargo de diputados y senadores, por lo que no existió la suficiente motivación en los estudiosos de las ciencias sociales y políticas, que en términos generales, se mantuvieron indiferentes a su tratamiento doctrinario, con el consiguiente vacío y desconocimiento en las tareas legislativas, que se ha venido evidenciando en los miembros del Congreso Federal y de las legislaturas de los Estados.

Afortunadamente, en los últimos años el estudio del Derecho Parlamentario desde las dimensiones normativa, sociológica y axiológica, ha suscitado un gran interés en los estudiosos del fenómeno político, sentando las bases para la integración de su contenido temático y su tratamiento académico en algunas Facultades de Derecho del país, que han introducido la materia en sus programas de estudios en la Licenciatura y en su División de Posgrado, impartándose en ésta última desde hace cuatro semestres un curso de Técnica Legislativa, que ha generado la curiosidad cognoscitiva en los alumnos de la Maestría, a juzgar por los interesantes trabajos de investigación realizados y por las tesis doctorales elaboradas sobre aspectos específicos de la institución parlamentaria.

El maestro Miguel Ángel Camposeco Cadena, es uno de esos estudiosos del Derecho Parlamentario, que ha contribuido con sus obras publicadas a desarrollar los contenidos de la materia, llamando la atención de los interesados sobre aspectos concretos de la teoría y la praxis parlamentaria, a fin de enriquecer con nuevas aportaciones y estudios doctrinarios la bibliografía sobre el particular.

Para un país como México, en donde se están dando las condiciones sociopolíticas para el fortalecimiento real del Poder Legislativo, dentro del proceso de democratización de la vida nacional que la sociedad viene demandando, resulta de primordial importancia el conocimiento de todo lo relacionado a la teoría parlamentaria y, particularmente, a los temas de la Técnica Legislativa, a fin de posibilitar a los legisladores del futuro el acceso a las Cámaras del Congreso con los conocimientos adecuados para el mejor cumplimiento de sus tareas legislativas y de otra índole.

De ahí, que la Técnica Legislativa, al ser considerada como una parte del Derecho Parlamentario cobra especial relevancia, por tener como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas en particular, incluyendo desde luego las reformas o enmiendas que le son introducidas. Requiere, por lo tanto, el saber técnico legislativo de un conocimiento especializado para su aplicación a los aspectos teórico-prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general, que habrán de repercutir en una mejor aceptación y comprensión, por parte del pueblo a quienes están destinadas, y por consiguiente de un más efectivo cumplimiento.

El procedimiento parlamentario, según lo considera Asunción García Martínez, es “una sucesión preestablecida de actos jurídicos, realizados por sujetos y órganos diversos, a través de los cuales el Parlamento ejerce sus funciones”. Estos actos jurídicos se convierten en actos parlamentarios también, al ser realizados por órganos de las Cámaras para el ejercicio de las funciones parlamentarias, dentro de las cuales se encuentra la función legislativa, que consiste en la facultad de crear las leyes de carácter general.

Los procedimientos parlamentarios, derivados de las diversas funciones que éste órgano tiene asignadas, constituyen un concepto dinámico de la actividad que el parlamento realiza, siendo desde luego más amplio que el procedimiento legislativo, caracterizado por su rigor jurídico al estar referido a una de las funciones que realiza éste órgano, como es la de hacer las leyes. Se caracteriza, el procedimiento legislativo, por ser un todo unitario, constituido por diversos actos parlamentarios dispuestos u ordenados para hacer posible la realización del acto final, que es la creación de la ley. Consta de varias fases como son, en nuestro medio, la iniciativa legislativa, la discusión, la aprobación, la sanción, publicación y promulgación, las cuales se desenvuelven en forma sucesiva.

Dentro del procedimiento legislativo, en la primera fase de iniciativa legislativa, que constituye un presupuesto de hecho de las otras fases, encontramos el tema del Dictamen, que es analizado en esta obra del Lic. Camposeco Cadena, destacando su excepcional importancia, por estar referido al documento por medio del cual las Cámaras Federales y las Legislaturas de los Estados, crean, reforman, derogan o abrogan leyes o decretos, con motivo de la presentación de una iniciativa de ley.

El Dictamen, como acertadamente lo señala el autor “es un acto de voluntad colegiada que reúne la decisión mayoritaria de los miembros integrantes de un órgano de instancia de decisión, denominado Comisión de Dictamen Legislativo o Comisión Dictaminadora. Como documento, constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario indispensable para la integración del acto legislativo”.

La concepción jurídica procesal, contenida en el párrafo anterior, dimensiona la trascendencia del Dictamen, puesto que el órgano legislativo, no puede prescindir de él, salvo en algunas excepciones, como cuando se trata de asuntos considerados de urgente y obvia resolución, las cuales deben ser rigurosamente reglamentadas, a fin de evitar su empleo indiscriminado, que generalmente se presta a violentar la creación del Derecho por las presiones que suelen ejercerse por las fuerzas políticas; fuera de estos casos se hace necesario un dictamen al iniciar el procedimiento de discusión que conduce a la aprobación o rechazo de un proyecto de ley, de decreto o de una resolución parlamentaria.

Hoy más que nunca, por el momento político que vive la nación, se hace necesario reflexionar sobre la importancia de reformar el impedimento constitucional que prohíbe a los diputados tanto federales como locales, así como a los senadores, que puedan ser reelegidos en el cargo en forma sucesiva, porque tal prohibición ha evidenciado con creces que ha sido uno de los factores que ha impedido el fortalecimiento real del Poder Legislativo como uno de los órganos del Estado Mexicano, al haberse convertido en un obstáculo para la profesionalización de sus miembros, que tienen que realizar una tarea que por su naturaleza es sumamente difícil y compleja.

Como profesor de Derecho Parlamentario y de Técnica Legislativa, en la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM, he venido sosteniendo la conveniencia, por muchas razones, de que se modifique la Constitución en este aspecto, a fin de que los miembros de los órganos parlamentarios, tanto federales como locales, puedan ser reelegidos en forma sucesiva y limitada, para no impedir la movilidad social de las nuevas generaciones que tienen derecho a poder ocupar estos importantes cargos. Se explica así el por qué sostenemos que los diputados podrían tener una elección y cuando mucho dos reelecciones, si los electores consideran que son merecedores de ocupar nuevamente sus cargos, por el buen desempeño que hayan tenido; en cuanto a los senadores, por la mayor duración de su cargo podrían ser reelectos

solamente una vez, con lo que llegarían a desempeñar sus funciones hasta 12 años.

Escrito con un lenguaje sencillo y claro, esta obra se hace accesible a toda persona interesada en el procedimiento legislativo, con una utilidad específica para los miembros de estos órganos legislativos, así como para quienes prestan sus servicios de apoyo como secretarios técnicos y como asesores en las diversas comisiones legislativas, los cuales encontrarán, como lo desea el autor, una serie de herramientas de fácil aplicación, simples y prácticas.

De que el autor de este libro, Miguel Ángel Camposeco, nos invita a adentrarnos en uno de los temas más interesantes del Derecho Parlamentario y particularmente de la Técnica Legislativa, y con ello a conocer mejor las trascendentes funciones que hoy en día realiza el Congreso mexicano, cuyos miembros, diputados y senadores, cumplirán adecuadamente sus tareas si son capaces de interesar a sus electores en lo que ellos hacen para representarlos debidamente.

Diciembre de 1997
Francisco Berlín Valenzuela