

SEGUNDA PARTE

*Cómo se formula  
una Iniciativa*

---

En este apartado se estudia la estructura que debe tener una proposición legislativa. Dependiendo del tipo y finalidad del proyecto, será la organización estructural de los elementos que la componen: Hay reglas diferentes, aunque fundadas en los mismos principios que informan la técnica legislativa, para "armar" las iniciativas. Esta representación ordenada de los componentes de los textos legales, responde a la tradición del derecho escrito y a la forma lógica de exponerlo en las leyes.

El texto de todas las iniciativas cuenta, generalmente con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien la promueva, el orden y presentación de tales componentes en principio, son invariables éstos:

- 1).- La Cámara destinataria o de origen;
- 2).- El nombre de la persona u órgano que promueve;
- 3).- La exposición de motivos;
- 4).- El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;
- 5).- La denominación de la Ley o el Decreto iniciado;
- 6).- El texto del cuerpo normativo propuesto;

- 7).- Las disposiciones transitorias;
- 8).- La indicación del lugar y fecha, en donde se produce el documento;
- 9).- El nombre (s) y firma de quien (es) o del Organó y firma del titular que lo representa y que la promueve.

Ahora pasemos al estudio particular de cada uno de ellos:

#### 1).- LA CAMARA DESTINATARIA O DE ORIGEN.-

El Artículo 72 Constitucional contiene las reglas del procedimiento para la formación de las leyes, tanto si son competencia del Congreso, como si sólo de una de sus Cámaras, porque así corresponda a las facultades exclusivas que tenga atribuidas.

En consecuencia, el autor de la iniciativa tiene necesariamente que dirigirla a la Secretaría de la Cámara que elija y que sea competente.

En efecto, tanto el inciso h) del Artículo Constitucional en cita, como el Artículo 65 del Reglamento Interior del Congreso, señalan que la formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán tener como Cámara de origen la de Diputados. También existe otra limitante: en el Artículo 74, fracción IV, se deja como asuntos exclusivos de dicha Cámara el examen discusión y aprobación de las leyes de Ingresos, de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así

como las leyes que contienen el Presupuesto de Egresos para ambos gobiernos. Técnicamente el Presupuesto de Egresos es un Decreto y no una Ley, como se le conoce Decreto de modificaciones a diversas disposiciones de orden fiscal, comunmente conocido como "miscelánea fiscal", al cual se le llama "Ley que adiciona, informa y deroga diversas disposiciones fiscales". De allí la necesidad de conocer la correcta aplicación de los principios de la técnica legislativa.

En resumen, salvo las excepciones arriba explicadas, el autor de una iniciativa puede iniciarla en cualquiera de ambas Cámaras.

Queda por estudiar el caso en que se tenga o quiera iniciar una Ley o Decreto, fuera de los periodos ordinarios y Constitucionales de Congreso.

En este supuesto cabe atender quien promueve, la iniciativa:

- a).- Si proviene del Ejecutivo y es urgente su aprobación, entonces procede citar a período extraordinario del Congreso o de una sola Cámara, según el caso, mediante convocatoria de la Comisión Permanente acordada por sí o a propuesta de Ejecutivo (Arts. 67, 79, fracc IV Constitucional; 4o. de la Ley Orgánica del Congreso y 35 del Reglamento).
- b).- Si proviene de alguna o varias Legislaturas de los Estados, debe dirigirse a la Cámara que se haya decidido y calificado competente como de origen, que en este supuesto deberá ser el Senado, y físicamente remitirse a la Comisión Permanente para que dicte el trámite o resolución que corresponda, pudiendo ser éste la Convocatoria o período extraordinario o el envío a la Comisión de la Cámara competente.
- c).- Si la propone la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, deberá **correrse** el mismo trámite.

- d).- Si es para iniciativas propuestas por algún o algunos legisladores federales, también deberán dirigirse a la Cámara de Origen, pero entregarse a la Comisión Permanente, la cual debe recibirlas y turnarlas a las comisiones de la Cámara a la que van dirigidas para que sean despachadas en el inmediato período de sesiones (Artículo 79, fracc V Constitucional).

De todas las iniciativas de Ley o Decreto que reciba la Comisión Permanente, se ordenará su impresión y su inserción en el "Diario de los Debates", así como que se envíen a los Diputados o Senadores, según sea el caso, para que conozcan de dicho Proyecto (Artículo 113 Ley Orgánica del Congreso).

Encuentra razón de ser esta disposición legal, en el principio de que durante el receso de los periodos ordinarios, las Comisiones de las Cámaras, continuarán el estudio de los asuntos pendientes hasta producir el dictamen correspondiente. Igual regla se aplica a las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente, durante el receso. Los dictámenes que sobre estas iniciativas produzcan las Comisiones competentes, deben emitirse dentro de los cinco días siguientes a la recepción del asunto (Artículo 87 del Reglamento Interior) y enviarlo a los respectivos legisladores para su conocimiento y estudio (Artículo 94 párrafo 2o. del Reglamento. Dicho trámite cubre el requisito del denominado "primera lectura" que se aplica a los dictámenes que consultan proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión (Artículo 30, fracción IV del Reglamento). Como apunte, hay que dejar anotado que todo dictamen se hace cuando se consulte a la Asamblea, en los términos arriba expuestos. Este acto lo hace la Secretaría de la Cámara, ante la Asamblea, al dar a conocer el Orden del Día de una Sesión y, para la cual, se haya listado la iniciativa. La consulta consiste en preguntar si los miembros de la Cámara desean que

se lea el dictamen o si votan, en forma económica, que se dispense dicha lectura. La segunda lectura, que también puede dispensarse con igual procedimiento, debe hacerse en el día y previa la discusión del asunto (Artículo 95 del Reglamento Interior).

## 2).- EL NOMBRE DE LA PERSONA U ORGANO QUE LA PROMUEVE.-

Este requisito es de la mayor importancia si se considera que el Derecho Constitucional a iniciar leyes o decretos, es de orden reservado y que sólo corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, que pueden ejercerlo como individuos o grupos de legisladores individuos o grupos de (caso de las Diputaciones de los Estados o de la Gran Comisión) de la Cámara de Diputados), a las legislaturas o de las Entidades Federativas y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por otra parte, tanto la Asamblea como las Diputaciones y la Gran Comisión de la Cámara tienen restricciones en cuanto, la primera, el ámbito de aplicación de las leyes o decretos que lo es, exclusivamente lo referente al Distrito Federal (Artículo 73, fracción IV, base 3a., inc. j) Constitucional) y, las últimas, sólo sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país (Artículo 71, fracción III, pfo. 2do.; 47, fracción I de la Ley Orgánica del Congreso).

También existen, para el Ejecutivo: a). Prohibición para iniciar y b).- Facultades exclusivas para iniciar. Veamos los supuestos: del primero, el Ejecutivo no puede iniciar, votar ni promulgar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión (Artículo 70 Constitucional); del segundo, la iniciativa para suspender las garantías individuales (Artículo 29

Constitucional); las correspondientes al aumento, disminución o supresión de cuotas de tarifas de exportación e importación y para crear otras (Artículo 131 pfo. 2do. Constitucional) y todo lo relativo a la regulación del comercio exterior; así como las relativas a contribuciones para formar el Ingreso de la Federación y del Distrito Federal y las de Egresos, para ambos gobiernos (Artículo 74, fracción IV Constitucional).

### 3).- LA EXPOSICION DE MOTIVOS.-

No existe una regla de preceptiva legislativa que establezca la obligación para que la Iniciativa se presente con una exposición de motivos. Ante la ausencia de norma aplicable, se debe recurrir a dos fuentes: El Reglamento y la Tradición Legislativa.

En el Reglamento Interior se contienen los principios vigentes de la técnica que informa todos los procesos legislativos del Congreso y de sus Cámaras. De ellos extraemos la siguiente regla: la iniciativa de Ley o Decreto es el documento fuente que revisa la Comisión de Dictamen Legislativo competente la cual, después de estudiarla y discutirla, formula un dictamen que es el documento que realmente se vota por la Asamblea. Por esta razón, la organización y disposición que guardan son las que finalmente componen la Ley, comprendiendo las modificaciones que durante el proceso del debate para su aprobación, le introduzca la Asamblea.

De esta regla, se desprende que la iniciativa debe contener o corresponder aquellas partes que comprende el dictamen que son, de acuerdo en lo previsto en el Artículo 86 del Reglamento Interior, "una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación".

Respecto de la tradición, encontramos que dentro de diversos textos que se han elaborado por el derecho positivo nacional, desde sus orígenes, contienen una "exposición de motivos", que en algunos casos se presentan como los "Considerandos" previos a Cuerpo Normativo; y en otros, como la explicación descriptiva de algunos supuestos tales como:

- a).- Hechos reales frente ausencia de normas que los regulen;
- b).- Hechos reales ante normas que les son:
  - b.1.- Insuficientes
  - b.2.- Deficientes
  - b.3.- Contradictorias
  - b.4.- Obsoletas o anacrónicas
- c).- Actos o normas jurídicas, que requieren regulación nueva o reforma, modificación o derogación, de sus **textos actuales** o vigentes;
- d).- Necesidad de crear **órganos** para atender funciones reguladoras o de gobierno.

La forma de razonar la ubicación de los hechos frente al derecho; enfrentar las consecuencias positivas o negativas de tal circunstancia y formular las proposiciones conclusivas, no tiene un perfil o caracterización singular que debe seguirse como modelo. Sus modos de presentación son tan variados como los de expresión del pensamiento



jurídico referido a contenidos que normarán cuestiones propiamente jurídicas, económicas, políticas, culturales o sociales.

En un esquema simple, la exposición de motivos puede y debe contener tres partes básicas:

- a).- El planteamiento general y objetivo del problema, así como las consecuencias que el mismo provoca en los diversos órdenes de actividades e intereses que componen la vida del Estado y la Sociedad.
- b).- La explicación de las soluciones que se proponen al mismo.
- c).- Los motivos que asisten al autor de la iniciativa para proponer la creación de nuevos dispositivos legales o introducir cambios en los ya existentes para reformar, adicionar o suprimir sus textos, explicando sus contenidos, vinculación al sistema que correspondan y los efectos previsibles que se estime, producirán.

Técnicamente esta parte de la exposición de motivos es la más importante para fundar y motivar la proposición contenida en la iniciativa de ley o decreto pero, además, en ella se contiene la filosofía social, política y jurídica que informe el contenido de las normas iniciadas. Es el contenido general explicativo que funda y armoniza las proposiciones normativas expresadas como cuerpo de leyes.

Observando la estructura orgánica de la exposición de motivos de una iniciativa, desde el campo de la teoría de la comunicación, se puede afirmar que

constituye en sí misma, un continente y un contenido informativo que se describe con esta sencilla fórmula:

- .) ¿Quién?
- .) ¿Propone qué y a quiénes?
- .) ¿Sobre cuál asunto?
- .) ¿Con cuál solución normativa?
- .) ¿Aplicable por cuáles medios o procedimientos?
- .) ¿Con cuáles efectos legales?
- .) ¿Para conseguir o alcanzar cuáles fines, propósitos o valores jurídicos?
- .) ¿Bajo qué condiciones?
- .) ¿Y, aplicables a quiénes y cuál lugar; y en que tiempo?

Con base en esta simple regla de orden, la redacción el elemento reflexivo "exposición de motivos" de la iniciativa, no tiene preceptiva ni límite de extensión. Queda al juicio del autor la forma literaria y la extensión que desee emplear.

Por último algunos autores consideran que la exposición de motivos, en estricto sentido, no forma parte del texto legal, pero que resulta un

documento muy útil cuando se presenta alguna duda y se trata de interpretar o desentrañar el sentido de la ley o la intención del legislador al formular las hipótesis legales que se contienen en la norma (\*).

Para interpretar la Ley, "es correcto acudir a su exposición de motivos..." estableció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis numeral 224, agregando

"...porque cuando se estima que la Ley no es del todo clara, uno de los medios que puede acudir para esclarecerla, es el atender al propósito perseguido en ella, que se contiene precisamente en su exposición de motivos".(\*\*)

En efecto, si la Ley es defectuosa, oscura, confusa o propicia una inexacta aplicación de su contenido, incluso, si su hipótesis normativa no tiene suficiente alcance o cobertura, puede y debe recurrirse a la interpretación de la ley.

Primero, para definir su contenido tanto de aplicación directa como articulado a los demás preceptos que conforman el ordenamiento jurídico principal; luego, para desentrañar sus elementos constitutivos y su telos y, por último, para precisar el origen, naturaleza, causa, motivo, objeto y valor o bien jurídico que postula o protege.

(\*) c/fr. Técnica Legislativa, Pág. 37, Editorial Porrúa, S.A.- México 1988.

(\*\*) Idem.

En este sentido, tal como lo señala Enneccerus (\*); interpretar una norma jurídica es esclarecer su sentido, y precisamente aquel sentido que es decisivo para la vida jurídica, y por tanto, también para la decisión judicial". O bien, considerada la interpretación como "la indagación -dice Messineo (\*\*)-o penetración del sentido y del alcance efecto de la norma (o sea, de la voluntad de la misma), para medir su precisa extensión y la posibilidad de su aplicación a las relaciones sociales que trata de regular; de todos modos estaríamos frente al proceso de indagación general del significado o pensamiento que encierra la Ley.

El método de interpretación puede y de hecho acepta sin reticencias -referir su objeto de análisis a los elementos esenciales que, en su momento procesal, contribuyeron a la formación de la voluntad jurídica y la determinación política de su nacimiento. Es decir, puede revisar los documentos históricos que acreditan su existencia. Estudiar los motivos, razones y argumentos que sostuvo el iniciador de la Ley, así como aquellos que el Legislador consideró válidos y pertinentes para fundar su decisión de crear la norma.

Así, serán objeto de minucioso estudio dos "exposiciones de motivos". La primera, que se contiene en la Iniciativa que se presente a una Cámara; la segunda, que es aquella que inserta la

(\*) Citado por Niño José Antonio- La interpretación de las Leyes. Pág. 44 Editorial Porrúa, Segunda Edición. México, 1979.

(\*\*) Messineo, Manual.- T.I., Pág. 48.- citada por Niño José Antonio, Ibid.

Comisión Legislativa al dictaminar la procedencia y viabilidad de la Iniciativa y, con la cual, da cuenta a la Asamblea que debe aprobar la Ley.

Al proceder a la interpretación de la exposición de motivos, se acepta, la validez de la definición empleada por Gabrielle Manzano (\*) que considera que "Interpretar la Ley quiere decir, en general captar el significado normativo del pensamiento que en ella está encerrado, es decir, obtener el conocimiento de aquella parte de la realidad que es el acto legislativo. Pero como conocer una parte de la realidad equivale a hacerla objeto de experiencia, la primera operación del intérprete en la ley es proceder al conocimiento, normalmente ocular, de la forma que la encierra." Y agregaría posteriormente al análisis del contenido atendiendo al origen del pensamiento del legislador.

Con esta operación metodológica se extrae la parte sustancial del impulso o interés primario que motivó la voluntad de crear el precepto el cual, durante el proceso del debate de su texto es puesto de manifiesto en las discusiones de la Asamblea que habrá de aprobarlo.

Por ello, si de la interpretación de la exposición de motivos, el investigador no encuentra los elementos de juicio suficientes, es recomendable que estudie el propio debate para conocer, con exactitud, lo que la doctrina jurídica llama el espíritu de la ley o del legislador.

(\*) Gabrielle Marzanno, L. Interpretazione della legge, pág. 26 Milon, 1955.

4).- EL FUNDAMENTO JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PARA INICIAR LEYES O DECRETOS.-

Se ha dejado sentado que el derecho de iniciativa es un derecho público constitucional atribuido con exclusividad a ciertas personas y órganos públicos, con las reservas y limitantes para su ejercicio que señala la propia Constitución.

Este derecho público objetivo, en que se funda la acción legislativa de los actores del procedimiento constitucional para formar la ley, deben ser formalmente invocado después del capítulo adonde se exponen los motivos reales o las situaciones que pretende normar la ley.

De esta forma, dentro del texto explicativo y ya para terminar con la exposición de motivos, es decir en el último párrafo de dicho apartado, debe expresar la fundamentación constitucional del derecho de quien inicia la ley y la competencia de la Cámara que sea elegida como de origen, para el caso de las leyes que expida el Congreso, de atribución exclusiva de una sola de ellas. Para esto último se debe atender a la naturaleza y objeto de la iniciativa.

De lo anteriormente expuesto, quedan en claro tres ideas:

- 1a.- Que la motivación de una iniciativa se encuentra en aquellos hechos naturales o sociales en los actos, jurídicos, cuyo nacimiento, extinción o causación de efectos y consecuencia en el ámbito del derecho, son previstos por el Legislador como el antecedente que funda la creación de la norma;

- 2a.- Que el derecho para crear las iniciativas sólo corresponde a ciertos titulares, ya sean personas físicas que actúan como funcionarios gubernamentales u órganos del propio Estado, que detentan mediante los procesos electorales la representación popular y el mandato constitucional necesario para el ejercicio de la acción de iniciar, promover, dictaminar o discutir y aprobar leyes, respectivamente;
- 3a.- Que la función genérica de legislar que por su propia naturaleza es intrínseca y corresponde al Poder Legislativo, por conducto de cada Cámara o de ambas en conjunto, tiene diferentes tipos de restricciones. La primera es que sólo puede darse y producirse la posibilidad de legislar por, en y dentro del texto integral de la constitución. Es ella el principio autogenerador del derecho y el fin que condiciona el control y equilibrio de la legalidad.

Luego, que el Congreso sólo puede expedir leyes sobre aquellas materias o asuntos específicos que fijan ciertos y determinados artículos de la Constitución para desarrollar las garantías individuales, sociales o políticas que los mismos contienen. En este caso la materia se denomina Ley Constitucional. También quedan comprendidas las materias específicas o exclusivas que le asigna al Congreso el Artículo 73 de la Constitución que contiene una relación de asuntos que se han calificado de competencia federal exclusiva y, por ende, sobre los mismos no pueden legislar las entidades que forman parte de la Federación.

Por último, dentro de la serie de restricciones que estamos analizando respecto de la posibilidad de legislar, quedan las facultades que los Artículos 74, 75, 76 y 77

de la Constitución, atribuyen como exclusivas y únicas para cada Cámara, consistentes en la emisión de actos legislativos concretos y específicos.

Por otra parte, cada titular del derecho de iniciativa tiene un fundamento legal específico; veámos los siguientes:

a).- El Presidente de la República:

- 1.- Para iniciar leyes (Artículo 71 fracción I Constitucional y 55 fracción I del Reglamento del Congreso).
- 2.- Para elegir Cámara de origen (Artículo 72 inciso h) Constitucional y 62 del Reglamento).
- 3.- Para remitirlas a la Comisión Permanente (Artículo 79 fracción III de la Constitución).

b).- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión:

- 1.- Para iniciarlas (Artículo 71 fracción II Constitucional y 55 fracción II del Reglamento Interior).
- 2.- Para elegir Cámara de origen (Artículo 72 inciso h) Constitucional y 62 del Reglamento).
- 3.- Para remitirlas a la Comisión Permanente (Artículo 79 fracción III de la Constitución).



c).- Las Legislaturas de los Estados:

1.- Para iniciarlas (Artículo 71 fracción II Constitucional y 55 fracción II del Reglamento Interior).

2.- Para elegir Cámara de origen (Artículo 72 inciso h) Constitucional y 62 del Reglamento.

3.- Para remitirlas a la Comisión Permanente (Artículo 79 fracción III de la Constitución).

d).- Las Diputaciones de los Estados, para iniciarlas, (segundo párrafo de la fracción III del Artículo 71 Constitucional; fracción I del Artículo 47 de la Ley Orgánica y 56 del Reglamento Interior.

e).- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el Artículo 73 fracción VI, base tercera, inciso j) de la Constitución.

f).- La Gran Comisión de la Cámara de Diputados genéricamente en la fracción II del Artículo 71 de la Constitución; y, específicamente, en la fracción I del Artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso.

5).- DENOMINACION DEL ACTO LEGISLATIVO ¿LEY O DECRETO?.-

Cuando el autor de una Iniciativa estudia el objeto y la naturaleza de la misma, tiene que determinar que clase de instrumento legal está proponiendo como norma; es decir, si se refiere a una Ley o a

un Decreto. No se trata de una decisión arbitraria para nombrar al precepto iniciado o propuesto, sino de atender a la jerarquía del cuerpo jurídico que se pretende expedir y las reglas que la técnica y la tradición legislativa han establecido para tal fin.

La Ley y el Decreto son, ambas, resoluciones de carácter normativo, pero tienen diferencias apreciables: (\*).

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

(\*) Ochoa Campos Moisés.- Fuentes Históricas del Derecho Legislativo Mexicano.- Pág. 66.- Derecho Legislativo Mexicano.- Cámara de Diputados.- México.- 1973.

Expuesto lo anterior, procede establecer las diferencias entre ambos actos legislativos, con mayor detalle:

I.- La Ley.-

La Ley está constituida por dos elementos: a).El material, es decir, el contenido de la norma, el bien o valor que tutela, el fin teleológico que persigue, la hipótesis que contiene y las relaciones que regula; b).El formal o sea la manera, una vez aprobada, de expedirla para que inicie su vigencia, sea conocida, y por ende, cumplida.

A) Atendiendo al elemento material, la ley presenta las siguientes características:

- 1.- Generalidad, es decir que sus efectos de orden general, sean precisos, permitiendo su adecuación al caso concreto;
- 2.- Abstracción, quiere decir que la hipótesis que plantea como norma, valga para el número, indefinido de actos o hechos que se puedan producir en el campo de la realidad;
- 3.- Obligatoriedad, que se traduce en la inviolabilidad de la norma, su actividad aún en contra de la voluntad de los obligados a su respeto y cumplimiento. De la violación a la norma se deriva la sanción, que es la nota coactiva, característica del imperio del derecho;
- 4.- Impersonalidad, significa que es igual para todos;

B) El elemento formal de la Ley lo componen varios supuestos para formarla y expedirla:

- a).- La iniciativa;
- b).- El dictamen de comisiones;
- c).- Su discusión y aprobación;
- d).- Sanción y Promulgación;
- e).- La publicación y la fecha en que debe entrar en vigencia;

Para llevar a cabo este proceso se requiere el concurso del Poder Ejecutivo, sin cuya intervención no puede iniciarse o, según el caso, perfeccionarse.

El principio del proceso legislativo se inicia con una proposición legislativa que, generalmente, se contiene en la Iniciativa de Ley o Decreto que el individuo u órgano facultado para ello, dirige a los Secretarios de cualquiera de ambas Cámaras.

Existe colaboración del Ejecutivo para formar la Ley, en las siguientes etapas del proceso:

- a).- Para la iniciación, mediante el envío y presentación de la iniciativa;
- b).- Para que los titulares de las dependencias u órganos del gobierno, correspondientes a la administración pública centralizada o paraestatal, asistan a las Cámaras a informar cuando se estudie un negocio o se discuta una

ley, concernientes a sus respectivos ramos o actividades (Artículo 93 Constitución; 53 y 90 del Reglamento). Incluso pueden tomar parte del debate (Artículo 63 del Reglamento);

c).- Para sancionar;

d).- Promulgar;

e).- Y publicar la resolución legislativa;

En el inciso a) se afirma la colaboración del Ejecutivo en la formación de la Ley, mediante la presentación de la correspondiente iniciativa. Cabe preguntar ¿Porqué y quién la formula? Para dar respuesta a estas interrogantes, revisaremos los textos de la Ley para aclarar cuales iniciativas son de exclusiva potestad de Ejecutivo y cuales otras, dentro de su facultad de iniciar leyes, pueden enviarse y los tiempos y modos de remitirlas a las Cámaras, tanto de unas como de otras:

1.- Exclusivas.- Del texto constitucional pueden desprenderse como exclusivos del Ejecutivo:

a).- La Ley para suspender total o parcialmente las garantías (Artículo 29, Constitucional);

b).- Decreto para declarar la guerra (Artículo 73, fracción XII Constitucional);

c).- Las leyes de ingresos y los Decretos de Presupuesto de Egresos, ambos ordenamientos de vigencia anual, tanto para la Federación como para el Gobierno del Distrito Federal (Artículo 74, fracción IV Constitucional).

Las primeras se refieren a situaciones extraordinarias que afecten al país. Por su gravedad provienen del Ejecutivo, en tanto que las comprendidas en el inciso c), se deben presentar obligatoriamente en fechas exactas y de cada año. por tratarse de iniciativas que pudieran considerarse como de carácter normal, revisten otro tipo de características y, para los efectos de la exposición que estamos realizando, pueden analizarse algunos hechos y consideraciones particulares que rodean su origen y procedimiento.

En relación al proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año fiscal, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (Artículo 74, fracc IV ). Constitucional, proceder a su examen, discusión y aprobación, como parte correlativa de la obligación constitucional que tiene el Ejecutivo, sujeta a fecha y término preciso, de presentar las iniciativas con los proyectos relativos.

Esta disposición se justifica ampliamente porque el Ejecutivo encabeza la Administración del Gobierno Federal y la del Distrito Federal, en sus órdenes de Administración Centralizada y Paraestatal y, por consecuencia, conoce la cantidad de recursos que se requieren para satisfacer de las necesidades económicas y financieras, así como del monto de los recursos que el Estado requiere para cumplir con sus fines de servicio público.

En este orden de ideas, la facultad más importante del Ejecutivo es administrar la recaudación del ingreso y proceder a la aplicación y gasto fiel del egreso. En consecuencia, por la función y conocimiento especializado de la materia, corresponde al Ejecutivo iniciar el Decreto de Egresos para ambos gobiernos.

**Ley de Ingresos.-**

La Ley de Ingresos, acto legislativo que aprueban ambas Cámaras (Art. 73, fraccs. VII y VIII Constitucional), formalmente debe ser presentado ante la Cámara de Diputados y votado antes que el Presupuesto de Egresos (Art. 74, fracc. IV Constitucional).

Ambos actos, junto con la revisión de la Cuenta Pública de la Administración Federal y la del Distrito Federal, constituyan las tres facultades de orden hacendario que tienen atribuidas las Cámaras y el Congreso.

- 2.- Por otra parte, salvo lo referido a la falta de derecho de iniciativa y prohibición de veto, respecto de la Ley Orgánica del Congreso, el Ejecutivo tiene derecho ilimitado para iniciar leyes o decretos, lo cual se traduce en una enorme libertad para enviar toda aquella proposición legislativa que considere útil, conveniente o necesaria para la sociedad, la administración y la organización de las funciones del Gobierno o de sus Organos auxiliares. Sobre este tema ya hemos apuntado un capítulo especial.

Por último queda por precisar quien formula el anteproyecto de iniciativa.

En principio se supone que corresponde, según la materia, a las áreas técnicas de la administración de una Secretaria de Estado o del área jurídica, preparar el documento. Discutido en el interior, se consulta a las Dependencias jurídicas del Ejecutivo que pueden ser: las Procuradurías de Justicia o la Dirección General

Jurídica de la Presidencia o alguna otra que se decida. Consultando, se entrega al Ejecutivo para que en Reunión de Gabinete Especializado o en el General, se discutan los temas o puntos importantes de repercusión que pueda tener su aplicación. Puestos acordes a los pareceres, el Ejecutivo toma la decisión y, por conducto de la Secretaría de Gobernación (Artículo 27, fracción I, Ley Orgánica de la Administración Pública) envía la iniciativa; que ya contiene el Proyecto de Ley o Decreto correspondiente, a la Cámara que le corresponda la facultad expresa o aquella Cámara que se hubiese escogido para que actúe como Cámara de Origen, cuando se trata de facultades del Congreso.

## II.- El Decreto.-

También se afirmó que el Decreto es un acto que pueden emitir tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo. Para los fines de esta investigación, se entiende por decreto toda resolución que dicta persona u órgano investida de Autoridad, en ejercicio de sus funciones y sobre un asunto exclusivo de su competencia. Aquí sólo se explicará el Decreto Legislativo o sea el emanado de este Poder. Al igual que la Ley, el decreto también se compone por elementos materiales y formales.

A.- Desde el punto de vista formal, el decreto puede ser una norma individualizada o concreta que presenta las siguientes características:

a).- Es de carácter obligatorio;

b).- Es particular, es decir, que su hipótesis normativa está determinada por la singularidad;



- c).- Concreto e individualizado;
  - d).- Destinado a personas jurídicas, de derecho público o privado, morales o físicas;
  - e).- Relativo a regir en determinado tiempo y lugar, con vigencia precisa.
- B.- El decreto que expide el Congreso de la Unión, una de sus Cámaras o la Comisión Permanente del propio Congreso, reviste formalidades equiparables o iguales a las que se deben cumplir para expedir la ley porque es un acto formalmente legislativo que:
- a).- Requiere petición o iniciativa de titular legítimo del derecho de iniciar leyes o decretos;
  - b).- Que una Comisión de Dictamen Legislativo, la conozca, y formule dictamen apoyado por la mayoría de los miembros de la misma;
  - c).- Que el Pleno del Organismo Legislativo lo apruebe por la mayoría que fije la Ley;
  - d).- Que se expida, promulgue (según el caso) y publique;
  - e).- Que se inicie su vigencia en día y lugar determinado.

En el apéndice se pueden encontrar ejemplos de algunos de los muchos decretos que expide el Poder Legislativo.

Ahora bien, la publicación de la norma debe señalar el día de la entrada en vigencia de una Ley o Decreto lo que significa que ese es el día que tiene señalado para iniciar su imperio; es decir, su obligatoriedad; y que desde ese momento, todos están obligados a cumplirla. Si ésto no sucede, dice el Artículo Cuarto del Código Civil para el Distrito Federal: "Si la Ley, Reglamento, Circular, o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior..." Esto se llama sistema sincrónico.

Pero también puede suceder que el legislador no expida el precepto transitorio que fije la fecha de iniciación de vigencia de la ley, entonces tendríamos que ajustar el día en que empiece a regir, según lo previene el Artículo 3ro. del propio Código Civil que dice que surtirá sus efectos "tres días después de su publicación en el Periódico Oficial (Diario Oficial de la Federación)", ampliando dicho plazo por un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad, si en el lugar no existe publicación y debe tenerse por tal la del Distrito Federal. Este sistema se denomina de iniciación de vigencia sucesiva.

## 6.- CARACTER DE LA LEY.-

Uno de los primeros problemas a que se enfrenta quien plantea la estructura de una Iniciativa de Ley, es determinar que carácter deberán revestir las normas que constituyan el Ordenamiento a legislar. Una revisión de las leyes actualmente en vigor, muestra que es conveniente y se considera necesario que en los primeros artículos de la ley se califiquen, independientemente de las características que el derecho le atribuye a los contenidos

jurídicos de los artículos de una ley, cuales son, tanto el ámbito territorial de su vigencia y obligatoriedad, como la jerarquía y el orden de la calidad impero atributiva que lleva implícito cada precepto de la ley.

El legislador en gran parte de nuestras leyes, adjudica, en los primeros artículos del texto general, las disposiciones de validez jurídica, antes mencionada, con el propósito de caracterizar la importancia y trascendencia de su ámbito de aplicabilidad y obligatoriedad, en razón natural de la materia, objetos, sujetos, derechos, situaciones, procedimientos, estímulos, participación o sanciones que imponen o regulan.

Sobre el particular, la experiencia histórica muestra que antes de los años cincuenta, no era usual que la propia ley autocalificara el valor de sus disposiciones. Pero gradualmente se inicio esta práctica de puntualizar el alcance y valor coactivo o inductivo del propio ordenamiento. Esta determinación de técnica legislativa, se traduce en una medida positiva que define claramente el radio de la influencia normativa de los preceptos que componen la Ley. Resulta útil, porque señala e informa las categorías jurídicas que llevan implícitas las normas.

Con este criterio clasificador y empleando la técnica legislativa de la definición del valor, alcances y consecuencias de la vigencia y observancia de los preceptos de las normas y sus disposiciones, varias leyes, especifican que sus ordenamientos tienen las siguientes características:

a).- De Orden Público;

- b).- De Interés Social;
- c).- De Orden Público e Interés Social;
- d).- De Orden Público y de Observancia General en la República.

Todas estas definiciones han provocado una gran controversia respecto de su valor jurídico. Varios autores estiman que son nociones socio-políticas y que de ninguna manera pueden contener las notas precisas que las definiciones jurídicas requieren para los conceptos que se emplean en la construcción de la preceptiva del derecho. No obstante, a nuestro juicio, las nociones de orden público, y de interés social, responden a una realidad que se produce en nuestro estado de derecho. Si bien es cierto que su origen puede ubicarse en las precisiones del derecho administrativo cuando refiere la prestación de los servicios públicos de policía, también es cierto que las mismas han trascendido esta esfera de conocimiento y aplicación legal para contribuir en la formación de la esencia de la norma.

Existen teorías que afirman el carácter jurídico de la noción de orden público porque, la misma, sólo se produce y se aplica en un régimen de derecho.

La noción de orden público es imperfecta desde el punto de vista jurídico porque no existe una definición como deber ser; porque no es un objeto del derecho sino un fenómeno dinámico que produce consecuencias dentro del ámbito jurídico que permite la adaptación de los intereses particulares a los del interés general en función de las normas que el Estado

dicta para regular la estructura, relaciones, organización y funcionamiento de la sociedad en la que tiene expresión legal.

En opinión de Fernando Figueroa Tarango(\*), el orden público, permite la salvaguarda del interés general sobre los intereses particulares, sistematiza las normas y sanciona una jeraquía de situaciones y de reglas jurídicas.

Organiza las diversas actividades haciéndolas converger en el fortalecimiento de la institución social.

Busca la paz y la armonía de los intereses particulares, procurando que éstos, se conformen con el interés general. Es invocada por el Juez y contribuye a la realización del derecho.

Permite suprimir, atendiendo a la legalidad, los conflictos entre exigencias distintas.

Sirve para solucionar, incluso los conflictos entre ciertas materias o reglas fundamentales, considerando que el respeto a las mismas es esencial a la vida social.

Es una fuente de derecho, ya que al buscar la adecuada aplicación de normas para solucionar determinados conflictos, crea situaciones jurídicas y hace que dé fruto a jurisprudencia, que se elabora y traduce a través de reglas que preservan el orden.

(\*) Figueroa Tarango, Fernando.- La Noción de Orden Público en Derecho Administrativo.- Pags. 168, 169 y 170, 2da. Edición del Autor.- México 1966.

Hace que la autoridad adopte una actividad determinada frente al problema concreto.

Suprime el conflicto entre la fuente general y la fuente secundaria del derecho y, permite decidir, en cualquier caso la regla especial. Reglamenta la misión del Derecho para aplicarse a los conflictos, según la intensidad de ellos.

El orden es un imperativo superior en la solución de ciertos conflictos en los cuales se atiende el interés particular, mientras no esté reñido con el interés general.

La noción del orden público es una fuente de derecho, tanto en la aplicación que hace el poder público de las normas jurídicas, como por la jurisprudencia que recae en aquellos conflictos jurisdiccionales.

El orden público no es estático, como instrumento procesal, sino tiene un sentido dinámico nacido de su propia función, es una fuente de reglas normativas que tienden a mantener el orden y a justificar esta noción eminentemente dinámica y jurídica.

Ante una situación concreta, la noción de orden público interviene formulando específicamente una regla de derecho accesible a las circunstancias y de aplicación inmediata.

Es el orden público creador de normas de derecho opera "preter legem" o "sine legem", o bien "extra legem" o "contra legem", pero en todo caso "supra legem".

Tiene el poder de hacer legítimas las medidas tomadas en su favor.

Toma un papel amplísimo con efectos jurídicos trascendentales en circunstancias de excepción. En esta teoría de circunstancias excepcionales se coloca positivamente contra y sobre el derecho, choca en ocasiones con el sentimiento del juzgador y se hace lo mismo derecho natural, que principio de equidad o principio general de derecho, para hacer frente a una crisis en el estado de urgencia.

Ocasionalmente niega la existencia de dos legalidades distintas circunstancias excepcionales, salva la responsabilidad de los funcionarios y el juez y tiende a ensanchar el campo, en donde caben como legítimas; aquellas medidas ilegales e inspiradas en el deseo de resolver, en el interés de la colectividad, todo conflicto suscitado por el derecho particular, es entonces cuando la noción de orden público, aún con una misión jurídica, adquiere dimensiones subjurídicas, ante el imperativo de buscar una armoniosa relación entre los miembros de la organización, las reglas y las instituciones.

Bajo esta perspectiva, el concepto de interés social se opone, en primera instancia con el interés privado, aunque éste representa la suma notoria de un grupo social y es contrario, conceptualmente hablando, al interés particular.

Es, pues, lo que interesa, lo que es propio y beneficioso a la sociedad, al gran todo que engloba a la comunidad de personas que integran la población de un Estado determinado.

La preceptiva jurídica prima al interés social por encima del interés privado o particular. Define los derechos públicos frente a los individuales, afirmando el valor permanente de la colectividad frente al transitorio de la persona.

Las disposiciones de orden público y de interés social, por su propio contenido normativo, son irrenunciables por los particulares. Su imperio se extiende y aplica, aún contra la voluntad de los individuos. Rigen para privilegiar los derechos de la sociedad en su conjunto y de cada uno de sus miembros como parte indisoluble de la misma. Estatuye que ciertos fenómenos que se producen en el campo jurídico son de regulación y observancia obligatoria por el Estado que debe vigilar su inviolabilidad en perjuicio de los miembros de la sociedad, sin importar el origen ni género del derecho que atribuyan.

En conclusión, esta fórmula del interés social, al igual que la de orden público, de preceptiva sirven para definir, con puntual precisión, el valor y alcance jurídico de las normas de una ley.

#### 7) EL TEXTO DEL CUERPO NORMATIVO PROPUESTO.-

El texto de la Ley o el Decreto, se contiene en uno o varios artículos. En ellos se describen tanto el objeto como los sujetos, derechos, obligaciones, procedimientos, situaciones, tipos, sanciones y recursos que forman la parte material de la norma.

Antes de iniciar el proceso de la elaboración del



texto de los elementos que componen la norma, conviene revisar el objetivo que se pretende satisfacer con la expedición de un nuevo o conjunto de nuevos preceptos jurídicos. Aunque ya exista una idea de la materia que se sujetará a regulación, es preciso, para empezar a trabajar el texto de la Ley, escribir el título el capitulado y las disposiciones finales transitorias.

Escribir el título es abordar la esencia y la materia primaria que se va a tratar; es describir el tema principal en forma concisa, precisa, clara y genérica. Es darle un nombre a la Ley; denominarla para que con su título quede debidamente significada, caracterizada e individualizada dentro del contexto del derecho positivo vigente.

A partir de la definición del nombre, se puede estructurar con nitidez el contenido y organizar la disposición de las materias o temas que abarcará la Ley, preparando el proyecto de su capitulado.

Con este esquema ya se puede iniciar el trabajo de redacción de los textos que, generalmente se divide en dos ámbitos. El que compone el todo de la norma que, para los efectos de la explicación podemos llamar el principal y, el que integra el capítulo de disposiciones transitorias o supletorias a la norma principal.

Antes de preparar los textos, es necesario realizar una aproximación para encontrar la denominación de la Ley. Esto significa darle un nombre, atribuirle en el mismo las características, objetos jurídicos o derechos que regula, tutela o protege.

Expuesto lo anterior pasemos a la revisión de los factores que se deben estudiar y considerar para decidir la denominación del cuerpo normativo.

### 7.1.- La Denominación:

Expuestas las semejanzas y diferencias entre la ley y el decreto, quien promueva la iniciativa debe decidir la denominación de la promoción legislativa que inicia. "La denominación idónea (\*) sería aquella que, siendo concisa y sencilla, permita distinguir al cuerpo normativo, de otros, dando al mismo tiempo idea tanto de su ámbito personal de aplicación". Con este criterio funcional, se debe distinguir entre la ley como instrumento plural o singular. Como norma plural y globalizadora.

Se entiende como Código. Que se integra o rige como unidad sistemática, es decir, conjuga temas afines por objeto y naturaleza jurídica, regulando concepto o contenidos diferentes, pero embricados entre sí.

Como cuerpo singular, cuando abarca una parte de las que compongan una rama del Derecho.

Esta explicación puede resumir el criterio de que el Código es un conjunto de leyes que ordenan una rama del derecho (vg. Código Civil, Penal, Electoral, de Comercio) en tanto que la Ley, regula una parte de esa rama del Derecho. Ambos son obligatorios generales, abstractos, impersonales y permanentes.

Si lo que se busca es la promoción de un decreto, se debe considerar que éste, como ya está expuesto, es obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinadas personas jurídicas, públicas o privadas, morales o físicas, y aplicable en determinado tiempo, modo y lugar.

En principio, una promoción legislativa que pretenda introducir un nuevo ordenamiento en el sistema del derecho positivo vigente, tendría por objeto:

- a).- Crear un Código o una ley, o
- b).- Crear un órgano o institución.

Cuando la promoción legislativa proponga reformar o derogar (Artículo 72 inciso f) Constitucional) una ley o decreto, entonces puede plantear varios supuestos, que se expresan en las fórmulas legales siguientes:

- a).- Decreto que reforma;
- b).- Decreto que deroga;
- c).- Decreto que reforma y deroga;
- d).- Decreto que reforma y adiciona;
- e).- Decreto que reforma, deroga y adiciona;
- f).- Decreto que modifica.

Los Artículos 168 y 169 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, acordes con la norma Constitucional (Artículo 70) de que el Congreso o cualquiera de sus Cámaras tienen la facultad de decretar las leyes o decretos, explican, que la función legislativa de tomar resoluciones se convierte en el decreto de actos jurídicos denominados leyes, cuando son generales, y decretos, cuando particulares. Pero no se debe confundir la

función genérica de decretar, que abarca la potestad de emitir leyes o decretos, con el acto particular denominado decreto. De allí que en todas las fórmulas que se emplean para expedir leyes o decretos, se use el texto siguiente:

- a).- "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la Ley o Decreto)"  
Artículo 80 Constitucional;
- b).- Cuando la Ley se refiera a la elección del Presidente Interino de la República: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le dá el Artículo 84 y 85 (según el caso) de la Constitución declara: "(Artículo 168 del Reglamento).
- c).- Cuando la Ley, se refiera a la elección del Presidente de la República de que habla la fracción I del Artículo 74 de la Constitución, también: declara: (Artículo 170 del Reglamento);
- d).- Las que voten las Cámaras: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el Artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta (texto de la Ley)" (Artículo 169 del Reglamento).

Esta última resolución es aplicable tanto para las leyes como para los decretos legislativos.

Encontrada la denominación del Código Ley o Decreto, procede calificarlo para delimitar su ámbito espacial de aplicación, su carácter orgánico o reglamentario y su ámbito material de aplicación. Sobre el

particular, antes de iniciar el estudio de cada uno de estos preceptos, determinaremos (en el universo de los 260 instrumentos jurídicos de derecho positivo vigente) algunas apreciaciones estadísticas: primero, que no hay regla para denominar una ley; después, para comprender que la tradición y la tendencia moderna, aún sin preceptiva aplicable, han tratado de conformar un criterio de técnica legislativa que sería conveniente seguir:

- 1.- Respecto de su denominación, actualmente de los 260 cuerpos normativos que se encuentran en vigor, están clasificados de la siguiente manera:

10 Códigos; y 246 Leyes.

Existen cuatro excepciones:

Un Reglamento: El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

Un Estatuto: Estuto de las Islas Mariás;

Una Ordenanza: Ordenanza general de la Armada;

Unas Reglas Generales; Reglas Generales y lineamientos para la integración de precios unitarios y del procedimiento para el ajuste de los mismos, relativos a la contratación y ejecución de obras públicas y servicios relacionados con los mismos para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.- Luego, por su denominación, se clasifican así:

- 16 Son "Generales"
- 28 "Federales"
- 34 "Ley Orgánica..."
- 18 "Ley que crea..."
- 101 "Ley de, del, de la..."
- 5 "Ley que establece..."
- 18 "Ley Reglamentaria (de alguna disposición Constitucional).
- 22 "Ley sobre..."
- 15 "Ley que..."
- 11 "Ley para..."
- 2 "Ley que fija..."
- 1 "Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito".
- 1 "Ley que reforma..."
- 1 "Ley que instituye..."

- 1 "Ley Nacional..."
- 1 "Ley Vitivinícola..."
- 1 "Ley Monetaria..."
- 1 "Ley Reglamento..."
- 1 "Ley Relativa..."
- 1 "Ley en favor de..."

De todo lo anterior podemos deducir algunas reglas de técnica legislativa:

- 10.- Las leyes expedidas por el Congreso General, son leyes de carácter federal, con excepción de aquellas relacionadas con el Distrito Federal;

Es común llamar leyes generales a leyes que norman materias federales. Por esta razón, algunas personas tienen dudas respecto del nombre que deben llevar. En esencia, son leyes sinónimas. También se distinguen, por oposición, de las leyes locales.

- 20.- Las leyes expedidas por el Congreso General, regulando una materia que la Constitución no reservó a los Estados, reciben el tratamiento de "Federal";
- 30.- Las leyes expedidas por el Congreso, acatando una disposición contenida en algunos de sus Artículos, son

"reglamentarias (del dispositivo legal)  
"(Artículo 27 párrafo 6o. Ley del  
Petróleo); 107, fracciones IV y VI ( Ley de  
Amparo).

- 4o.- También son "reglamentarias" aquellas que desarrollan algún precepto constitucional que establece que el derecho o garantía que en él se consigna se tutelarán por la ley de la Materia.

Al igual que las que se desprenden de un mismo precepto Constitucional, pero que regulan distintas materias.

- 5o.- Las Leyes expresas para fijar las bases de organización y funcionamiento de una institución, se consideran "orgánicas".

También son "orgánicas" las leyes que dentro del cuerpo, expresan adicionalmente la creación de una institución.

- 6o.- Cuando la Ley se refiere a una materia específica usa los modos gramaticales "de", "del", "de la", para enfatizar el objeto al que se refiere. Bajo esta denominación se encuentra una clara referencia del contenido regulador que permite que, para quien está dirigida la norma, tenga sentido concreto de su aplicación, al igual que las autoridades responsables de su cumplimiento.

- 7o.- Pueden existir algunas normas que tienen disposiciones reglamentarias y orgánicas como es el caso de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en materia nuclear que desarrolla en Ley el contenido de esta norma



y a la vez, establece la creación, organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

80.- Por último pueden discutirse leyes que reforman o derogan leyes existentes y que formen parte del derecho positivo en calidad de tales.

7.2.- La organización, Elaboración y Divisiones del Texto.

La organización jurídica y funcional para presentar el texto completo de leyes o decretos, obedece a ciertas reglas de orden, ya general o particular, tratándose de aquellas o de estas.

Organizar presupone la etapa previa a la elaboración para poner en orden armónico las partes generales con las particulares de un cuerpo legal y su correspondencia funcional. Establecer cuales son los principios generales que las informan; fijar a la jerarquía de los objetos o bienes jurídicos que tutelan; reunir en grupos de normas aquellas que van a regular diversos aspectos de una misma materia o institución, de la rama del derecho a que pertenecen en su conjunto; dividir el texto para separar las partes del todo; clasificar las partes, de acuerdo a su importancia, objeto o función, para homologar su ubicación en el contexto de la Ley, así como "armar" los textos, a partir del principio que el artículo es la unidad básica de la Ley.

Esta etapa de organización de toda la información que se ha reunido en relación a un hecho o supuesto jurídico que se produce en la sociedad y la necesidad de normarlo en forma

adecuada, permite al autor de la iniciativa, trazar el "esqueleto" o "armazón" del texto completo; irlo "llenando" con los contenidos de los Artículos que la integrarán.

Es pues, la organización, la actividad que tiende a trazar el plan general de la Ley y, con base en un calendario de tiempos, iniciar la elaboración de sus textos, según se trate de ley nueva o reformas, adiciones o derogaciones a una ley en vigor.

En cuanto a leyes nuevas, la preceptiva de la técnica legislativa sugiere al autor de Iniciativa de la Ley o a la Comisión Legislativa encargada de redactarla, que divida su texto (Artículo 132 y 133 del Reglamento) por libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, fracciones o incisos, con el propósito de permitir la fácil comprensión de la ley, en su orden estructural, al momento de discutirla y aprobarla.

Las partes de que se compone la Ley se enumeran de la siguiente manera:

- Los títulos de igual manera;
- Los capítulos, con letras mayúsculas y con números romanos;
- Las secciones con letra mayúscula inicial tanto el nombre de la sección como el número ordinal que le corresponde;
- Los artículos con la palabra completa artículo, iniciada con mayúscula, y numerada con número arábigo progresivo;

- Los apartados, con letra inicial mayúscula y letra mayúscula progresiva (A, B, C);
- Las bases, poniendo la palabra base, con inicial mayúscula, y luego con número arábigo, sucesivo, acompañado de la letra a y un punto;
- Las fracciones, únicamente numeradas con números romanos;
- Los incisos, con número arábigo o letra minúscula acompañados, en cada caso con, medio paréntesis o un punto y guión;
- Artículo del 1 al 9 con número ordinal; y del 10, en adelante con número arábigo ordinario;

Hay dos elementos componentes más, que incluyen algunas leyes y que pueden ser los:

- "Puntos", que se numeran en ocasiones con número arábigo acompañado del sufijo que indica al número ordinal (uno arábigo 1ro. el 2do., 3ro.) este tipo de clasificación o agrupamiento muchas veces se usa dentro del párrafo de un artículo de una ley constitucional.

También en las leyes secundarias o en reglamentos que emite el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades que le confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución, se incluyen los llamados "subincisos" que se numeran de diversa manera:

En ocasiones, repitiendo la i latina en orden progresivo hasta alcanzar el número 5. Si pasan de este número, se opta por letras alfabéticas

minúsculas sucesivas agregadas al número de la fracción, que vendría escrita en romano, seguida de un punto, para determinar el inciso el cual se expresa con la forma señalada (a, ó b, ó c; seguido de un medio paréntesis) y acompañada de un punto, para luego, enseguida poner el número o letra minúscula progresiva que correspondería al subinciso.

Toda esta forma convencional de clasificar, agrupar los temas y clasificar las materias de las leyes, tiene como principio establecer un orden lógico y progresivo que permita la fácil identificación de los textos en relación con los contenidos que norman. De allí la necesidad de que, al trazar el plan general del cuerpo normativo, se establezca un casillero o "armazón" dentro del cual se van ir metiendo los conceptos o las ideas o hipótesis que se manejan para cada artículo.

Respecto de la redacción del texto para la integración de la proposición legislativa al cuerpo normativo de una ley existente, deben seguirse, reglas particulares, aplicables a la elaboración de los decretos que reforman o derogan, aún cuando en algunos casos, puede tratarse de una ley, desde el ámbito formal de su expedición.

Esto obedece a que la iniciativa que propone la reforma edición o derogación de un Artículo o Artículos e incluso hasta un capítulo de una ley en vigor, debe estar referida con precisión a la estructura, orden y texto de dicho ordenamiento y concretar sus proposiciones dentro de este contexto.

Debe anticiparse que existen otras clases de decretos que expide el Congreso, alguna de sus Cámaras o la Comisión Permanente, que contienen una resolución, que no es propiamente sobre proposición legislativa.

Es evidente que se presentan reglas específicas para la elaboración y redacción del texto de un proyecto concreto, según se trate de reformas, adiciones o derogación de una norma.

La regla de la técnica de construcción legislativa indica que las leyes serán redactadas con precisión y claridad (Artículo 65 del Reglamento Interior), luego entonces la Iniciativa de Proyecto debe ser redactada en iguales términos y bajo tal preceptiva para que, cuando la Comisión Legislativa intervenga para producir el dictamen sobre el cuerpo normativo propuesto, no tenga que alterarlo o reescribirlo porque no se haya ajustado a este criterio.

¿Cómo debería ser la Ley? se pregunta San Isidoro de la Sevilla, (\*) y contesta recomendando con sencillez y sabiduría; "Deberá ser Ley honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza, conforme a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo necesaria, útil, manifiesta, para que no caiga alguien en engaño por su oscuridad, no acomodada a ningún interés privado, sino limitada a la común utilidad de la Ciudad".

Claro que la opinión transcrita se ciñe más a la preceptiva del arte de construir el derecho que a la técnica para redactar el mismo. En ella, se expresan los ideales filosóficos que nutren al jurista que, para el efecto de este estudio, nos permite diferenciarlos de los instrumentos que debe conocer

(\*) Aquiles Ismael, S.I.- San Isidoro de Sevilla.- Biografía, escritos, doctrina.- Pág. 127.- Colección Austral. Espasa Calpe, S.A.- Nro. 527.- Madrid.- 1545.

y aplicar el redactor de la norma jurídica. Arte y técnica el derecho están imbricados en la construcción de la Ley. Corresponde al constructor de la norma utilizar las técnicas adecuadas para su formulación y, en consecuencia al correcto empleo del lenguaje técnico jurídico, así como de la técnica de redacción de documentos y de la técnica legislativa.

Quedó señalado que el texto de un Proyecto de Ley puede ser dividido, para su organización estructural, en varias partes o elementos que van de lo general a lo particular. Se puede empezar y finalizar con: a) Libros; b) títulos; c) Capítulos; d) Secciones; e) Artículos; f) Fracciones; g) Incisos y párrafos. La unidad normativa elemental es el Artículo y la que compila una de las especies reguladas, se denomina libro. Hay leyes, particularmente los Códigos, que mantienen esta división y leyes que, por lo general, sólo se organizan a partir de los títulos.

- a) LIBRO.- El vocablo libro, es un concepto muy antiguo en el mundo del derecho. El origen del libro de la ley, se encuentra en los remotos antecedentes del registro escrito de las normas obligatorias que los pueblos fueron consignando.(1)

(1) Villoro Toranzo Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 17.- 5a. Edición.- Editorial Porrúa.- México 1982.

En este principio, aquellas normas se consideraron inspiradas y dictadas por los dioses y quedaron escritas en los libros sagrados. "Para los babilonios, el dios solar Shamash es el inspirador del Código de Hamurabi (Monarca que vivió hacia 1728-1686 A.C.). Entre los cretenses se aseguraba que Minos recibió las Leyes de Zeus; las que, según la tradición, Lucurgo dispuso para los espartanos eran llamadas Leyes de Apolo. Numa Pompilio (715-672 A.C.) habría legislado para los romanos, inspirado por la ninfa Egeria" (2).

En la actualidad, las leyes se forman e integran en libros, cuando su objeto son diferentes aspectos generales de una misma materia o institución de una sola rama del derecho vg: el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, está dividido en dos libros. En el primero se contienen todas las disposiciones generales aplicables en la materia y, en el segundo, se desarrollan con precisión los delitos en particular; el Código de Comercio, originalmente, contó con cinco libros; el Código Civil, con cuatro libros, dedicados, el primero a las personas, el segundo a los bienes, el tercero a las sucesiones y, en el último, quedan consignadas las obligaciones.

En resumen: los Códigos se dividen en libros y éstos en las subsecuentes partes menores ya citadas.

También existen en nuestro sistema de derecho positivo vigente, leyes que por su extensión o complejidad de las materias que regulan, también se encuentran divididas, en las partes principales de su texto, en libros, títulos y capítulos. Tal es el caso de la Ley Federal de Reforma Agraria, o la de Vías Generales de Comunicación. Pero el criterio de técnica legislativa que en general rige para las leyes, -no para las consideradas como Códigos- es que la división de su texto se inicie con los grandes rubros denominados Títulos y se subdivide en los ya mencionados.

(2) Villoro Toranzo Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 17.- 5a. Edición.- Editorial Porrúa.- México

b) **TITULO.-** La Constitución General de la República sigue la regla de dividir su texto de la siguiente forma:

**Título Primero, en 4 Capítulos, referentes a las garantías individuales, de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos.**

**Título Segundo, en 2 Capítulos: 1) de la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno; 2) de las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.**

**Título Tercero, con 4 Capítulos: 1) De la división de poderes; 2) del Poder Legislativo (capítulo que se subdivide) conformado por las Secciones: I.- De la elección e instalación del Congreso; II.- De la Iniciativa y formación de leyes; III.- De las facultades del Congreso y, IV.- De la Comisión Permanente; 3) Del Poder Ejecutivo y 4) Del Poder Judicial.**

**Título Cuarto, con un sólo Capítulo dedicado a las responsabilidades de los servidores públicos.**

**Título Quinto, para regular la situación y relaciones de los Estados de la Federación.**

**Título Sexto, dedicado exclusivamente al Trabajo y la Previsión Social.**

**Título Séptimo, que consigna las prevenciones generales.**

**Título Octavo y Noveno, ambos con un sólo Artículo (135 y 136 respectivamente) destinados a las Reformas de la Constitución y a la inviolabilidad de la misma.**



Por último, incluye 19 Artículos en la parte final del texto, bajo el rubro de transitorios.

Con este ejemplo, se puede comprender y deducir que el concepto "Titulo", expresa la unidad de división de un texto general, en cuantas partes esenciales sea necesario organizar por las materias que reglamenta.

Dentro de los Títulos que compongan una ley, como principio y por técnica legislativa, se establece una prelación de los asuntos o instituciones que cada Título vaya englobar. Es decir, calificar y discriminar lo más valioso o general, de lo concreto o particular.

La ordenación de los temas fundamentales, se expresa en el nombre que se dá a cada Título. La secuencia del desarrollo de la materia puede sugerir o exigir las siguientes subdivisiones, no para restar importancia al contenido de una por sobre otra, sino para separar conceptual y jurídicamente los objetos jurídicos de cada nuevo conjunto de normas. Esta operación permite el agrupamiento ordenado, claro y funcional de las cuestiones que norma el texto de la ley.

Es recomendable que antes de elaborar los textos del cuerpo normativo se trace un esquema del todo y se nombren y califiquen sus partes, para tener una clara visión del instrumento jurídico que se propondrá. Además, un esquema permite realizar diversos ejercicios para comprobar su articulación, sin fricciones ni conflictos, dentro del sistema del derecho en vigor.

Este método de construcción jurídica y de comprobación hipotética del funcionamiento de las nuevas normas y de su utilidad social, induce y facilita el análisis sistémico del comportamiento final del producto legislativo.

Para resumir, se deja consignada la definición que De Pina incluye en su Diccionario de Derecho (3): "Parte o sector de un Código o cuerpo de leyes".

c) CAPITULO.- "Es la división que se hace en los libros o en otros escritos para el mejor orden y más fácil inteligencia de la materia" (4).

Claro que esta división del texto de una ley, tiene una prelación dentro de la estructura ya planteada. Corresponde, dentro de la relación de importancia como orden dispositivo para la construcción del derecho, a una subdivisión del tercer nivel organizativo de conceptos y materias que incluye la ley. Pero tal calificación depende de la jerarquía o complejidad de la propia ley, pues mientras en unas forma como subdivisión de los Títulos, en otras como parte principal a subdividir.

Puede un tema general quedar circunscrito y desarrollado con suficiencia dentro de los límites y amplitud de un Capítulo, siempre y cuando su extensión y profundidad no lo rebasen. Si ésto llega a suceder, la preceptiva recomienda estructurarlo como Título y capitular su contenido.

(3) Opus Cit.- Pág. 463, Editorial Porrúa, México 1984.

(4) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II, Pág. 672. Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979.

En la historia del Derecho, capitular se consideró como una función encomendada a una Autoridad para "disponer, ordenar y resolver". Esta actividad de orden jurídico, consistente en reunir textos y casos relativos a una materia específica y agruparlos para su consulta ordenada, es el antecedente que mejor explica la existencia de los Capítulos como rubros integradores, dentro de los cuerpos normativos modernos.

Fon Rius, en la Nueva Enciclopedia Jurídica (Barcelona, 1951) (5), expresa, que capitular, dándole el sentido de objetivación jurídica, es "una ordenación jurídica integrada simultáneamente".

En la elaboración del esquema de la ley, es muy conveniente construir los Capítulos dentro de los Títulos, porque se otorga solidez a todo el andamiaje del proyecto y congruencia a la disposición de los preceptos, que la organización, las materias varias que regula la ley para iniciar.

d) SECCIONES.- La sección es una división poco usual dentro de las leyes mexicanas, porque la regla general es que los Capítulos sólo se dividan en Artículos.

Seccionar es partir una parte a la unidad, en este caso a un Capítulo. El formar secciones significa que la materia es prolija y que requiere divisiones en su ordenación pero no resulta suficiente para rebasar el contenido capitular. Se podría decir que la sección establece límites para tratar la materia o el objeto de la norma, dentro del todo que comprende el capítulo. Que éste todo, no se desintegra con la sección, antes por lo contrario, le da articulación unitaria.

Para comprender esta afirmación, utilicemos como ejemplo el Capítulo Segundo del Título Tercero Constitucional. Se denomina "Del Poder Legislativo" y se divide en Secciones para ordenar materias competencias, facultades e instituciones de este Poder. Todos estos temas están estrechamente vinculados y se desarrollan integralmente en cada Sección. Para comprender el Capítulo se debe partir de la integración conceptual, orgánica y procedimental de aquello que regulan las Secciones.

Por último, el Legislador Constitucional, pudo no dividir el Capítulo., pero en este supuesto la unidad de división siguiente hubieran sido los Artículos. Si las materias se hubieran expuesto en ellos, sin concederles ni agrupamiento ni conjunto, entonces el texto normativo hubiera sido desordenado, asistemático y confuso.

e) **ARTICULOS.**- Esta unidad de división convencional del texto de una ley, es la de mayor importancia. En ella se contiene la hipótesis normativa elemental, conceptual y reguladora.

Para algunos autores, los Artículos obedecen a una división que se realiza de manera ordenada y sistemática, para lo cual es necesario que se encuentren adecuadamente articulados. Los artículos cumplen precisamente la misión de dividir en piezas, y a propio tiempo, de articular los cuerpos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, a fin de integrar el todo como una unidad armónica y enlazada entre sus partes (6).

(6) Técnica Legislativa, citada, Págs. 44 y 45.

Puede comprenderse al Artículo como la "división elemental y fundamental de las leyes, comprensiva de una disposición legal condensada en una sola o en varias frases, a veces repartidas en varios apartados. Para facilitar la cita de los textos, esa división recibe un número único, que se sigue sin interrupción dentro de otras divisiones más generales (libro, título, capítulo, parte, sección, párrafo), formando el cuerpo entero de una ley o código. La misma división se encuentra en los actos de las autoridades y jurisdicciones administrativas (decretos, reglamentos, resoluciones o sentencias)". (7).

Pero aún la unidad denominada Artículo, que puede dar la impresión de ser lo más simple porque constituye el elemento primario con el cual se construye la ley, resulta complejo en su organización estructural.

Los Artículos de una misma ley no tienen porque guardar entre sí una estructura idéntica o similiar, ni obedecer una estructura típica. Cada uno es diferente. No sólo en cuanto a la importancia del contenido que norma, sino a la función que cumple dentro del cuerpo general de la Ley.

Existen Artículos de composición estrictamente unitaria que sólo contienen una regla, una hipótesis o una declaración específica, sin admitir la posibilidad de otras. Son como engranes con perfil propio que valen como unidad relacionada al todo funcional.

(7) Camposeco Miguel Angel.- Manual de Temas Legislativos.- Pág. 38.- Primera Edición del Autor, México, 1984.

Otras más, como sucede con los Artículos de orden constitucional que su texto, no obstante que limita un concepto o materia al permitir la incorporación de varias hipótesis o reglas para desarrollar sus contenidos, obligan a la división del texto, como sucede con el Artículo 123, que incluye dentro de sus fracciones, los apartados; o como el Artículo 73 que se integra con fracciones, incisos, bases y las mismas a su vez, se dividen en incisos y, por último divide incisos en subincisos. Claro que todo ello se explica por dos razones: a) por lo complejo de la materia y b) por la necesidad de presentar organizados y agrupados los asuntos que son afines, es decir, para mantener un criterio funcional de clasificación metodológica.

La estructura de dicho precepto, se explica con el siguiente esquema:

ART. 73.- Proemio o parte declarativa:

Fracciones:

I

II Derogada

III Dividida extrañamente en siete "puntos" ordinales numerados del 1o. al 7o. Le denominamos "puntos", porque no obedecen a ninguna de las divisiones tradicionales del inciso, ya que éste se presenta siempre con números arábigos o letras mayúsculas seguidas de medio paréntesis o de un punto y guión.

No se pueden considerar apartados, porque éstos dividen el texto en partes, antes de entrar la división

de las fracciones: es decir, dividen en los grandes rubros dentro del Artículo. Por último, tampoco pueden clasificarse como "base", ya que ésta se nombra con un número seguido de una letra "a" que le imponen, primero, orden sucesivo y progresivo y, segundo, calificación femenina que es la cual corresponde a la "base".

## IV

## V

## VI Dividida en base 1ra.

## 2da.

3ra., con 7 párrafos, de éstos, el último se divide en incisos:

- a)
- b)
- c)
- d)
- e) Conteniendo cada uno un sólo
- f) párrafo normativo;
- g)
- h)
- i)

## j) Dividido en 6 párrafos:

4a. en 3 párrafos;

5a. en 9 párrafos;

6a. un párrafo;

## VII Hasta la XV, compuesta por un párrafo

## XVI Con cuatro bases;

XVII A la XXII, un sólo párrafo;

XXIII Derogada;

XXIV a XXVII un sólo párrafo;

XXVIII Derogada;

XXIX En cinco "puntos" ordinales, dividiendo el 5o. en incisos de a) hasta el g), y en párrafo suelto. Si ésto es sorprendente, veamos cuanto más resulta lo siguiente:

|         |         |         |
|---------|---------|---------|
| XXIX-B, | XXIX-C, | XXIX-D, |
| XXIX-E, | XXIX-F, | XXIX-G, |
| XXIX-H. |         |         |

Con lo cual se creó una multiplicación de la fracción XXIX que sólo trata sobre establecimiento de contribuciones para abrir 7 nuevas y distintas fracciones con temas totalmente ajenos a la misma dejando clara muestra de falta de técnica y respeto por el orden constitucional.

La fracción XXX, con la cual termina este Artículo presenta, como puede desprenderse del esquema de su estructura, bastantes e interesantes, estructura y de una técnica legislativa sui generis, que conviene estudiar a fondo, para evitar distorsiones y equivocaciones.

#### ARTICULO 73

Parte declarativa



F  
R  
A  
C  
C  
I     X, Y, Z   Puntos  
O                   Párrafos  
N                    Incisos  
E                    Incisos  
S                    Bases  
                  Párrafos

Reglas aceptadas para la construcción apropiada de la norma jurídica.

f) APARTADOS.- Del ejemplo antes discutido, se desprende el principio de dividir en apartados el tema principal de un Artículo; es decir, en apartar dos o más especies de la misma materia que norma el precepto, para dar a cada una el tratamiento diferenciado que requieren, así como también señalar, si es el caso, los sujetos a su aplicación o las bases para la distribución de las competencias en la ejecución de la ley.

Son claro ejemplo de estas afirmaciones, la estructura de los Artículos 123 de la Constitución, así como el 13 de la Ley General de Salud o el de la reciente Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

g).- PARRAFO.- Se afirmó que el Artículo es la división elemental y fundamental de las leyes que encierra una disposición legal condensada en una o varias frases y que, dado

lo prolijo de su contenido puede dividirse en párrafos primarios los cuales, a su vez, pueden dividirse en apartados y, éstos, en fracciones.

Así, las fracciones una parte de un todo cierto y determinado en su extensión y contenido que se llama Artículo. Esta parte puede ser la resultante de una división conceptual o convencional de uno o varios párrafos del Artículo, cada parte, que ahora denominamos "fracción", resulta necesaria para articular, al interior las ideas y conceptos jurídicos que enuncia el Artículo.

Es común que el párrafo que antecede a un fraccionamiento, contenga una regla general o específica. En consecuencia, que cada fracción en que se divide el texto subsecuente, explique o determine, los sujetos, objetos, derechos, supuestos, atribuciones, requisitos, autoridades o procedimientos que se comprenden o producen en su contexto de aplicación o vigencia.

Cada fracción constituye, por lo general, parte de un supuesto normativo o diversos supuestos de una regla que completan el encabezamiento del Artículo " (8) Este principio valida la regla de que la fracción sólo debe contener un párrafo para que, al comprenderse en esta unidad, forme parte indisoluble, integrada y articulada, de la unidad básica que es el Artículo.

Cuando esta regla no es observada, se produce un inapropiado desarrollo y construcción de los conceptos jurídicos que informan el precepto, tal y como ha quedado referido al estudiar el esquema del Artículo 73 de la Constitución.

(8) Técnica Legislativa, Cit. Pág. 47

El párrafo constituye una unidad funcional secundaria o parcial de la primera unidad normativa. De hecho es una subdivisión del Artículo, cuando en el cuerpo de éste hay un punto y aparte; cada porción del texto articular comprendido entre dos puntos y aparte, conforma un párrafo distinto. Dicho de otro modo, es la porción de texto que se compone y delimita entre la letra mayúscula que lo inicia y el punto y aparte que lo finaliza.

Pongamos un ejemplo:

Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

a) El encabezado explica el supuesto:

"La Contaduría Mayor de Hacienda (sujeto titular activo de la facultad), para el efecto de las atribuciones que le corresponden de conformidad con lo previsto por el Artículo 3ro. de esta Ley (revisión a la función de órgano revisor de la Cuenta Pública de los Gobiernos Federal y del Distrito Federal y su carácter de (Contraloría) podrá practicar (atribución exclusiva) a las Entidades (otros órganos de otro poder) las auditorías (actividad específica) que, enunciativamente, comprenderán las siguientes actividades: (luego vendrán 3 fracciones para precisar cada actividad).

I.- Verificar... (etc) (un párrafo explicativo);

II.- Determinar... (etc) (párrafo explicativo);

III.- Revisar... (etc) (igual que los anteriores.

En este ejemplo queda clara la función que cada fracción explicada en cada párrafo cumple en este precepto, al delimitar en su contexto atribución (en este caso) específica que, junto con las otras fracciones componen la facultad general que señala el encabezado del propio artículo.

h) **INCISO.**- Cuando se explicó la estructura piramidal de la construcción de una ley, se partió de señalar que la unidad normativa indivisible es el párrafo. Muchas veces puede consistir en una sola fase o en un cuerpo normativo coherente y consistente que ya no admite segregación divisoria.

Es la célula primaria o el principio de la cadena constructiva.

Sirve de amalgama para los Artículos, desde el cimiento hasta los transitorios. Cada párrafo encierra la norma mínima en que pudo dividirse el precepto a la vez que elemento comprensivo del principio.

Escuchar a expertos señalar de que aún pueden existir subincisos, no es extraño. Pero están fuera de la técnica convencional que ha usado nuestro legislador al construir el gran sistema del derecho nacional. Claro es que, quien organice un texto puede, incluso, plantear diferentes clasificaciones estructurales de las que aquí sostenemo. Puede usar otros sistemas ordenadores. El derecho no sufrirá variación a su contenido, si acaso, su presentación podrá diferir de la tradición pero ello no implica falta de prelación, orden, estructura o sistema. Lo aconsejable es seguir empleando la preceptiva que han ordenado nuestras instituciones jurídicas, deseando que se perfeccionen.

Resumiendo: el inciso comprende la división última de la estructura del texto legal. Encierra en el desglose, la norma mínima. Se organiza en secuencia ordenada al encabezado de la fracción. Sin referirse a ella, no es comprensible el mandato que desdobra el inciso, Es pues, el punto de mayor precisión y profundidad; en suma: precepto mínimo concreto, sintético.

Los incisos se ordenan bajo un sistema de números arábigos o letras minúsculas del alfabeto, en sentido progresivo y se cierran con medio paréntesis o un punto y guión. Dicha nomenclatura se pone al inicio del texto, el cual se finaliza, generalmente, con un punto y coma, para el efecto de dar continuidad a lo que articulan.

#### 8.- ALGUNAS SUGERENCIAS GRAMATICALES.-

Para finalizar, he aquí algunas reglas gramaticales de puntuación, útiles para emplearlas en la redacción de las normas jurídicas. El punto representa una pausa y separación en el texto. Existen tres clases de puntos: el punto y aparte que se usa al final del párrafo; el punto y seguido, que se usa cuando termina una oración, seguimos tratando del mismo asunto en la siguiente, que se escribe en el mismo renglón a continuación de la anterior, y el punto final que indica la terminación del escrito.

La coma corresponde en el texto a la pequeña pausa que se hace al hablar y que viene determinada por el sentido de la frase. Por ello es conveniente, para situar correctamente las comas, leer el escrito en voz alta. Las reglas generales son:

- 1.- Se coloca la coma entre los elementos de una serie (palabras o proposiciones), cuando no van unidas por conjunciones.

- 2.- Después de una oración subordinada, cuando ésta se antepone a la principal.
- 3.- Siempre que se altere el orden habitual de las partes de la oración. En los incisos (Aposiciones, oraciones explicativas, etc), que interrumpen momentáneamente la oración.
- 4.- Se usa la coma entre algunas conjunciones adversativas (más, pero, aunque), si la proposición que estas conjunciones introducen son cortas.
- 5.- Algunas conjunciones, como pues, y algunas expresiones como *ésto es*, *es decir*, *sin embargo*, *en efecto*, *efectivamente*, *por último*, siempre van entre comas.
- 6.- En las oraciones en que el verbo se omite por sobreentenderse, se debe usar coma para indicar su supresión.

El punto y coma representa una pausa o separación más intensa que la coma y menos intensa que el punto. Se usa en los siguientes casos:

- a).- Detrás de un trozo extenso de la frase, cuando debe indicar una pausa y ya se ha usado la coma dentro del trozo.
- b).- Entre dos frases que exponen dos aspectos diferentes de una misma idea.
- c).- Entre frases que indican un hecho y su consecuencia.

- d).- En la correspondencia comercial, para separar cantidades.
- e).- Ante algunas conjunciones adversativas (más, pero, aunque) si la proposición que estas conjunciones introducen son largas.

A manera de resumen final y para concluir el estudio de la técnica para el estudio, programación de la investigación y elaboración de una Iniciativa, así como de los procesos reglamentario y constitucional que deben observarse para la expedición de la misma, convertida en Ley, cabe resumir la parte esencial de la producción legislativa.

Toda Ley se promueve con una Iniciativa que contiene un Proyecto de Ley.

Dicha Iniciativa se puede presentar, indistintamente, en cualquier Cámara, salvo aquellas que contengan materias exclusivas de cada Cámara.

En cada Organo Legislativo existen Comisiones de Dictamen Legislativo que estudian y formulan un dictamen resolviendo sobre la procedencia y los contenidos del proyecto de ley o Decreto que se contiene en la Iniciativa.

El dictamen es leído por dos veces, salvo la dispensa de este trámite, ante la Asamblea. Luego de su discutido, tanto en lo general como en lo particular en cada uno de sus puntos resolutivos y propositivos, se somete a votación para su aprobación.

Acto seguido, si es Decreto exclusivo de una Cámara, se sanciona y para el Ejecutivo para su promulgación y publicación oficial; si es Ley o Decreto que deben expedir ambas actuando asociados como Congreso General, entonces se remite por la Cámara de Origen a la Cámara Revisora, para que

---

perfeccione el procedimiento legislativo y, una vez cumplido, se envíe al Ejecutivo para su promulgación y publicación oficial.

La sanción es el acto mediante el cual el órgano legislativo dota de imperio jurídico a la norma expedida.

La promulgación corre a cargo del Ejecutivo y, en síntesis, constituye la certificación que hace este Poder de que en el procedimiento seguido por el Legislativo, se cumplió con las formalidades y actos esenciales para formar, discutir, aprobar y dotar de imperio coactivo a la ley y, en consecuencia, se acepta su validez y observancia jurídica.

La publicación es el acto mediante el cual se hace del conocimiento general el texto de la Ley; se efectúa en el Diario Oficial de la Federación, indicando la fecha en la cual entran en vigor las disposiciones de la Ley.



## **ANEXO UNO**

## ESQUEMA PARA INICIATIVA

## DE LEY O DECRETO

- 1.- (La destinataria) CC. Secretarios de la Cámara... (de origen para el caso de leyes del Congreso; o de facultad exclusiva).
- 2.- (El nombre del promovente) Presidente de la República, Diputado, Senador, Legislatura (s) del (os) Estado (s), Diputación (del Estado o Fracción Parlamentaria), Gran Comisión de la Cámara o Asamblea de Representantes del Distrito Federal (en su caso).
- 3.- (El fundamento del derecho a iniciar) Con fundamento en los Artículos 71, fracción (la que corresponda) de la Constitución General de la República y 55, fracción (la que corresponda) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo (venimos) a presentar, el siguiente:
- 4.- (Encabezado) Proyecto de Inicitiva de a) para nuevos ordenamientos: Código, Ley o Decreto; b) para normas en vigor: de decreto que reforma; deroga; reforma y deroga; reforma y adiciona; reforma, deroga y adiciona; que suprime o modifica. Los Artículos (aquí se pone cuales) de la Ley o el Decreto (aquí se escribe el nombre correcto del Ordenamiento en cuestión).
- 5.- (La explicación de las razones). Exposición de motivos.
- 6.- (Premisa Conclusiva) Por o anteriormente expuesto, es de proponerse ante esa H. Cámara (la que corresponda), se (a o an) aprobado el siguiente Proyecto de (Ley o Decreto).
- 7.- (Nombre exacto del Proyecto) Proyecto de (Ley de...)

Decreto por el que se (reforman, adicionan o derogan) (o la combinación pertinente) diversas disposiciones de la Ley (nombre correcto de la misma).

- 8).- El número de Artículos) Para Ley nueva; generalmente, un sólo número para los decretos)

(Aquí se escribe el texto normativo (ejemplo de un proyecto).

"PROYECTO DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONA Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

"Artículo Unico.- Se reforman los Artículos 10, Primer párrafo; 11, 12, 13, segundo párrafo y fracciones I, III y IV, adicionándose las fracciones V y VI y un último párrafo; 14, 15, 16 primer párrafo; 17, 18, primer párrafo; 20, fracciones III, IX, X, XIII y XVI, se adiciona con las fracciones de la XVII a la XXI y con un último párrafo; 21, párrafos del primero al tercero; primero y se adiciona con un segundo párrafo; 26, 27, en sus dos primeros párrafos y fracciones II y V, se adiciona con las fracciones de la VI a la VIII y con un último párrafo; 28, fracción IV, segundo párrafos; 37, 43, que pasa a ser segundo párrafo; 67, 68, 69, 71, 84 en sus fracciones IV, XVI y XVII; 85, 86, 87, 88 primer párrafo; 96, fracción III; 99 en sus fracciones I y IX y se adiciona con la fracción X y un último párrafo; 100, en sus fracciones III y IV; 101, 104, segundo, tercero y cuarto párrafos; 105, fracciones I y XVI, y 112, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito,; se adiciona la propia Ley con un Artículo 37-Bis, y en sus Artículos 97, con un segundo párrafo, y 98, con un segundo párrafo; se deroga la numeración de los actuales Artículos 40, 41 y 42 para quedar como 41, 42 y 43, respectivamente, en los términos siguientes: "(hasta aquí el texto de un proyecto real de decreto).

- 9.- A continuación se transcriben los textos de la Ley que no se modifican y, después de poner puntos suspensivos para separar los párrafos que no se van a tocar, se relaciona el nuevo texto procurando usar un tipo de letra diferente o con mayúsculas, para que visualmente quede claro cual es el nuevo texto propuesto.
- 10.-Al final se pone el lugar y la fecha adonde se produce la Iniciativa, concluyendo con la firma o las firmas de quienes la suscriben de los cimientos sobre los que hoy descansa nuestra vida política y social..." (texto razonado de los motivos históricos y políticos).

"La presente iniciativa de Decreto de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, responde también a adhesiones de la Liga de Economistas Revolucionarios; de diversos Diputados federales en lo individual e la fracción parlamentaria obrera de esta -LII- Legislatura; del Congreso del Trabajo; así como iniciativas de decreto de los congresos locales de los estados de Baja California Sur, de Michoacán y de Tabasco en el mismo sentido".

"Por todo ello, y con fundamento en los Artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54 y 56 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales considera válidas las razones que sustenta la Iniciativa, por lo que se somete a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente

## **ANEXO DOS**

**TEXTO DE UN DECRETO APROBADO****"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS****UNIDOS MEXICANOS DECRETA:**

ARTICULO UNICO.- Inscribase en letras de oro, en lugar de honor del Recinto de la Honorable Cámara de Diputados, el nombre de FRANCISCO J. MUGICA.

**TRANSITORIO**

UNICO.- Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., A 17 de diciembre de 1984.- Enrique Soto Izquierdo, D.P.- Celso Humberto Delgado Ramírez, S.P. Nicolás Orozco Ramírez, D.S.- Mariano Palacios Alcocer, SS. (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19/Dic./84)" .

## **ANEXO TRES**

## PROYECTO DE DECRETO

ARTICULO UNICO.- Inscribase en letras de oro, en lugar de honor del Recinto de la H. Cámara de Diputados, el nombre de Francisco J. Múgica.

## TRANSITORIO

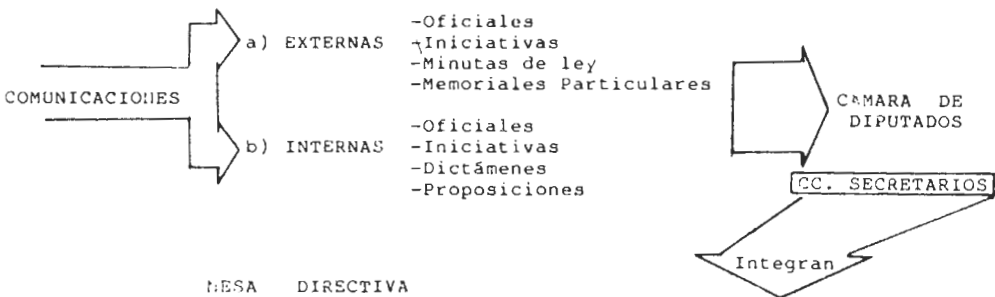
UNICO.- Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.- México, D.F., a 6 de diciembre de 1984.

ESTADO DE GUERRERO  
SECRETARÍA DE GOBIERNO  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE ENERGÍA  
SECRETARÍA DE FOMENTO ECONÓMICO  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIAZ  
SECRETARÍA DE LABORES  
SECRETARÍA DE MEDICINA Y SALUD  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN  
SECRETARÍA DE POLÍTICA Y ECONOMÍA  
SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL  
SECRETARÍA DE TURISMO  
SECRETARÍA DE VIVIENDA Y OBRAS PÚBLICAS  
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE GOBIERNO  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE ENERGÍA



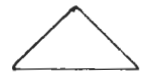


NESA DIRECTIVA  
+  
GRUPOS PARLAMENTARIOS  
Forman  
ORDEN DEL DIA

- Que se compone de Capítulos
- 1 Acta Sesión Anterior
  - 2 Comunicaciones
  - 3 Iniciativas
  - 4 Dictámenes la. Lectura
  - 5 Memoriales Particulares
  - 6 Dictámenes a Discusión
  - 7 Minutas de Ley
  - 8 Proposiciones
  - 9 Toma Posiciones, Comentarios y Declaraciones
  - 10 Denuncias

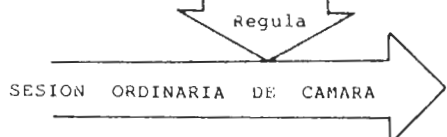
(A) ASUNTOS EN CARTERA

+  
(B) COORDINADORES GRUPOS PARLAMENTARIOS



\* Asuntos

- Iniciativas
  - Proposiciones
  - Toma Posiciones/ Comentarios/ Declaraciones
  - Denuncias
- \* Políticos
  - \* Económicos
  - \* Sociales
  - \* Culturales
  - \* Internacionales



A Período Ordinario 

|     |
|-----|
| 1o. |
| 2o. |

 Año de Ejercicio 

|     |
|-----|
| 1o. |
| 2o. |
| 3o. |

Debe Señalarse

Lugar Fecha Hora Para Llevarla a Cabo

B Período Extraordinario Número 

|   |
|---|
| 1 |
| 2 |
| 3 |
| x |
|   |

 Del Período Ordinario 

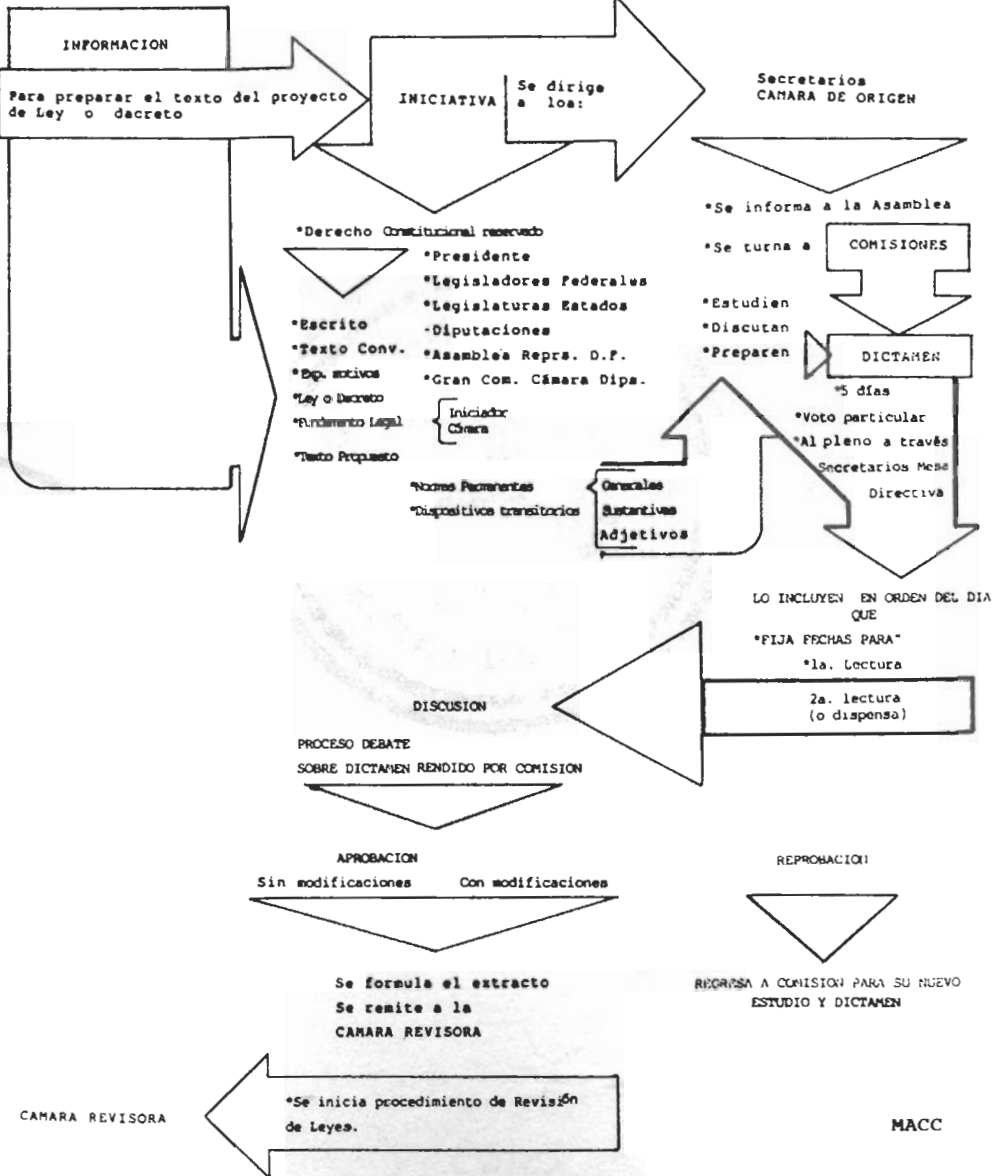
|     |
|-----|
| 1o. |
| 2o. |

 Del Año 

|     |
|-----|
| 1o. |
| 2o. |
| 3o. |

ESQUEMA DE UN PROCESO ORDINARIO DE PRODUCCION LEGISLATIVA

- AUTOR RECABA:







**DISEÑO, EDICION E IMPRESION  
EN LOS TALLERES GRAFICOS  
DE LA CAMARA DE DIPUTADOS**

